



Estado de situación del Derecho a la **Educación**

de Personas
Jóvenes
y Adultas
en el
Perú





**Estado de situación del Derecho a la
Educación de Personas Jóvenes y Adultas
en el Perú**

**EDICIÓN Y PUBLICACIÓN DE:
DVV International, Regional Andina**

Documento elaborado por:

Armando Ruiz Tuesta

Agosto de 2011

Depósito legal:

XXXXX



Presentación

El documento que tenemos el agrado de presentar, “El Estado de situación del Derecho a la Educación de Personas jóvenes y adultos en el Perú”, es un diagnóstico largamente esperado por autoridades, educadores y estudiantes ligados directa o indirectamente a los espacios donde jóvenes y adultos aprenden para tener una mejor posición en la sociedad.

La iniciativa de realizar este diagnóstico salió de la divv internacional, Regional andina, preocupada por ciertos hechos que han venido sucediendo en la educación peruana, y de manera particular en el ámbito de la educación de personas jóvenes y adultas.

Un primer aspecto es que, si bien existen leyes, normas y compromisos internacionales del gobierno peruano que mostrarían un reconocimiento de la importancia y potencial de la EPJA para el desarrollo local, regional y nacional, ello no se ha traducido ni en la amplitud y calidad de la oferta, y menos en los recursos destinados a la educación de las personas jóvenes y adultas. La EPJA ha sido la cenicienta en el presupuesto público.

Como consecuencia, y esto es resaltado en el Estudio, hay una progresiva y preocupante disminución de estudiantes de los CEBAs, cuando, contradictoriamente, la población joven y adulta ha aumentado en los últimos años, y el país requiere mayores niveles de competencias para enfrentar el desarrollo.

No se puede ignorar tampoco el conflicto no resuelto del magro financiamiento de los CEBAs y los importantes recursos destinados a la alfabetización, la cual por otra parte no ha alcanzado las metas de cantidad y calidad que los generosos recursos anunciaban. El Estudio propone, acertadamente, evaluar el Programa de Alfabetización, y reorientar totalmente su concepción y gestión.

El gran vacío que presenta la EPJA en los contextos rural e indígena es otro de los hechos, también destacados por el Estudio. El presentimiento que teníamos se corrobora con cifras alarmantes del abandono de la EPJA en el campo y su falta de operatividad.

El Estudio, llevado adelante por Armando Ruiz y su equipo, no se queda en cifras sino que de la mano de la exrelatora de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Catarina Tomasevski, analiza las condiciones actuales en que se encuentra la EPJA en curriculum, formación docente, infraestructura, recursos para el aprendizaje...concluyendo en la necesidad de posicionarla en las políticas públicas, aduciendo el principio de la educación como derecho fundamental, pero también lo que las últimas Conferencias Internacionales de Educación de Adultos no han dejado de enfatizar: la EPJA como estrategia de desarrollo y participación social.

El Estudio deja abiertos muchos desafíos para quienes tienen la obligación de garantizar a los jóvenes y adultos una educación pública, gratuita, de calidad y culturalmente pertinente. Hay que agradecer al equipo investigador la contundencia de sus afirmaciones, que sin duda impactarán en quienes tienen la obligación constitucional de garantizar ese derecho.

Benito Fernández

Representante

dvv international, Regional Andina



Introducción

El derecho a la educación es un derecho fundamental consagrado por la Constitución Política del País, por la Ley General de Educación 28044 y por otras leyes y normas conexas. En consecuencia, es responsabilidad principalmente del Estado asegurar que todas las personas por igual, sin ninguna discriminación, tengan el acceso y la permanencia en procesos educativos de calidad.

El presente estudio analiza la situación del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas en el Perú, reconociendo que este derecho es una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo, en términos de cumplimiento o incumplimiento de este derecho, corresponde mayor responsabilidad al Estado. De allí que el estudio centre básicamente su análisis en las políticas y acciones del Estado peruano, en la década del 2001-2010.

El estudio consta de cinco capítulos. En el primero: “Marco básico de análisis”, se desarrollan tres elementos de análisis que constituyen los marcos conceptuales y principistas que se tomaron en cuenta en el presente estudio: el enfoque actual de la educación como un derecho, la mirada de los movimientos educativos mundiales y regionales y de los planes en materia del derecho a la educación y el campo y enfoque de la educación de personas jóvenes y adultas. Particularmente este último elemento, permitirá entender el ámbito del presente estudio.

En el segundo capítulo: “Marco normativo del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas en el Perú”, se alcanza una detallada información sobre el marco legal, partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los mandatos constitucionales y las diferentes leyes y otras normas que amparan el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas.

El tercer capítulo: “Perfil de la población demandante de la Educación de personas jóvenes y adultas en el país”, plantea inicialmente aquellos factores estructurales externos que afectan el ejercicio del derecho a una buena educación: pobreza y ruralidad, la diversidad étnica y lingüística y; las migraciones que configuran el tipo de población que demanda el servicio. A partir de ello se perfila a las personas jóvenes y adultas que se constituyen en la posible demanda de este tipo de educación.

Estos tres primeros capítulos han dado el marco para el análisis del comportamiento del Estado y de la sociedad civil en relación a la responsabilidad que les toca para asegurar una educación de calidad y equitativa para todos. Por ello, en el capítulo cuarto “La Educación de personas jóvenes y adultas en el país”, se analiza en primer lugar, el cumplimiento del mandato que está establecido en la actual Ley General de Educación cuando en su artículo 3° sobre la educación como derecho establece que el Estado garantiza la universalización de la Educación Básica. Y en este mandato está incluida su responsabilidad ante la alfabetización.

La referida Ley también asigna a la Sociedad la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho de participar en su desarrollo (Art.3°), responsabilidad que se expresa en el desarrollo –fundamentalmente- de la Educación no Formal en el país, reconocida por la Ley como Educación Comunitaria. Por ello la inclusión de este tema como otro ítem del capítulo cuarto, donde se aborda el rol que juega la sociedad civil, algunos organismos públicos y los municipios en la educación de las personas jóvenes y adultas.

El análisis de la situación tanto de la Educación Básica como de la Educación Comunitaria se ha realizado a la luz de la propuesta de Katarina Tomasevski, primera relatora de la ONU, quien aconseja que una evaluación sobre el progreso del cumplimiento del derecho a la educación, deberá realizarse tomando en cuenta las experiencias ganadas por los países, pero dentro de un “marco común internacional”, que refleje las obligaciones de los gobiernos para transformar la educación actual en una educación asequible, accesible, aceptable y adaptable.

En el capítulo V presentamos algunas conclusiones y recomendaciones, las mismas que pueden dar lugar a algunas pistas de trabajo que contribuyan con hacer posible el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas en el Perú.

El Estado tiene hoy una deuda social con miles de personas jóvenes y adultas excluidas de su derecho a educarse con calidad. La sociedad no es ajena a esta deuda. Ambos tienen el compromiso de aunar esfuerzos para que los muchos pronunciamientos y normas se materialicen en políticas y acciones concretas que hagan posible una educación eficaz y pertinente para todos.

Índice

1. MARCO BÁSICO DE ANÁLISIS.....	9
1.1. Enfoque de la Educación como un Derecho.....	9
1.2. La Agenda Mundial y Regional sobre Educación de Personas Jóvenes y Adultas.....	13
1.2.1. Educación equitativa y de calidad para todos.....	13
1.2.2. Retos y Compromisos específicos en CONFINTEA V y VI.....	14
1.2.3. Compromisos regionales.....	16
1.2.4. El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos 2007-2015.....	17
1.2.5. Las Metas Educativas 2021.....	17
1.3. El Campo y Enfoque de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas.....	18
2. ARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PERÚ.....	19
2.1. Los Mandatos Constitucionales.....	20
2.2. Las Leyes Generales de Educación.....	21
2.3. Otros Sustentos Normativos.....	25
3. PERFIL DE LA POBLACIÓN DEMANDANTE DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PAÍS.....	28
3.1. Factores Estructurales que inciden en la exclusión.....	29
3.1.1. Pobreza y ruralidad.....	29
3.1.2. Diversidad étnica y lingüística.....	30
3.1.3. Migración.....	31
3.2. Población demandante de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en el país.....	32

4. LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PAÍS.....	33
4.1. La Educación de Personas Jóvenes y Adultas en el Sistema Educativo.....	33
4.2. Situación de la Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas.....	36
4.2.1. Modelo Institucional de la Educación Básica Alternativa.....	37
4.2.2. Disponibilidad de la oferta educativa en Educación Básica Alternativa.....	40
4.2.3. Acceso y permanencia.....	52
4.2.4. Calidad de la oferta educativa.....	63
4.3. Situación de la Alfabetización.....	87
4.3.1. Esfuerzos en el campo de la alfabetización.....	89
4.3.2. La Alfabetización en la presente década.....	93
4.4. Panorama general de la Educación Comunitaria.....	118
4.4.1. Trayectoria de la Educación No Formal.....	118
4.4.2. La Educación Comunitaria y los esfuerzos de Articulación con otras modalidades y formas del Sistema Educativo.....	120
4.4.3. Agencias que desarrollan Educación Comunitaria en el país.....	125
4.4.4. El Estado y la promoción de la Educación Comunitaria.....	136
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	137
5.1. De carácter general.....	137
5.2. Con respecto a la Educación Básica.....	138
5.3. Con respecto a la Alfabetización.....	142
5.4. Con respecto a la Educación Comunitaria.....	143
BIBLIOGRAFÍA.....	146

1. MARCO BÁSICO DE ANÁLISIS

La Educación de personas jóvenes y adultas ha estado marginada durante muchas décadas –en comparación con otros niveles y modalidades de los Sistemas Educativos -no sólo en el país sino en América Latina, constituyéndose en un espacio renuente al cambio. Sin embargo, desde la Conferencia Mundial “Educación para Todos” (Jomtien 1990), los esfuerzos son cada vez mayores para acortar estas brechas y elevar el nivel de equidad.

En el país, en esta última década, con la promulgación de la Ley General de Educación N° 28044, se ha aceptado el desafío de asegurar una educación equitativa y de calidad para todos. Los resultados de este esfuerzo para mejorar la situación educativa de personas jóvenes y adultas, es materia del presente estudio, resultados que serán analizados a la luz de tres temas centrales: El enfoque de la educación como un derecho, la agenda mundial y regional sobre educación de personas jóvenes y adultas y el campo y enfoque actual de ella.

1.1. ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO

En el Informe de Educación para Todos en el Mundo, “Lleguemos a los marginados”, se describe el escenario mundial actual, caracterizado por “grandes incertidumbres”, inseguridades y ansiedades, en el que la humanidad sufre las consecuencias de la crisis económica y financiera global, que ha afectado a todos los sectores, y aspectos de la vida y del desarrollo humano, “incluida la Educación”.¹

Las brechas en las desigualdades económicas y sociales son “rasgos predominantes” de la época, a tal modo que el 43% de la población mundial tiene una capacidad de gasto diario de menos de dos dólares estadounidenses y sus posibilidades de acceso al agua, a la energía y los beneficios producto de los avances de la ciencia y la tecnología, son problemas cuya perspectiva de resolución se halla bastante lejana.

En este sentido, lo más preocupante –señala el Informe CONFINTEA VI, es que “junto a la privatización de lo material existe la pobreza de capacidades”², producto de una inadecuada educación, pues ésta no prepara a las personas para

1 UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010. Llegar a los marginados 2010 Pág. 03

2 UNESCO. Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje de adultos para el futuro viable. Marco de Acción de Belém, 4 de Diciembre del 2009. Pág. 10

un desenvolvimiento eficaz de acuerdo a las demandas que el mundo plantea, no los prepara para tener una vida digna, esencialmente humana.

Frente a este panorama, es cada más importante el reconocimiento de la educación como un derecho humano básico que no sólo garantiza el acceso de las personas a la escuela, sino exige que el Estado y la sociedad brinden las condiciones y ambientes para un aprendizaje de calidad y a lo largo de la vida, que lo humanice.

El derecho a la educación se convierte así en el concepto que debe normar y fundamentar las políticas educativas de todos los estados y gobiernos, posibilitar la observación y el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones contraídas y permitir que la población plantee sus demandas y necesidades educativas. Como lo señala Gloria Hernández, el Estado “tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación considerándola como un bien común y como un servicio de carácter público, por lo tanto sus políticas se deben encaminar a garantizar el ejercicio de este derecho para todas y para todos.”³.

Este derecho fundamental de las personas, si bien fue reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, tiene su formulación más extensa en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

3 HERNÁNDEZ, Flores, Gloria.- El Derecho a la Educación en México en El Siglo XXI: La Educación de Personas Jóvenes Y Adultas.- Cátedra Andrés Bello El Derecho a la Educación.- 2007. Pág. 01

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.

Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Además, diversas Cumbres y Convenciones Internacionales asumen este derecho como fundamental y hacia él orientan sus reflexiones, diagnósticos, planteamientos y compromisos. Y los estados y gobiernos se comprometen a garantizar para niños, jóvenes y adultos una educación universal, gratuita, obligatoria y de calidad, con “resultados duraderos” que respondan a sus necesidades básicas de aprendizaje y les den las herramientas para transformar su vida y la sociedad.

Sin embargo, han surgido inquietudes para precisar mejor los alcances de este concepto, de tal manera que facilite el seguimiento y evaluación de las medidas que en torno a este tema tomen los gobiernos. Para fines de este trabajo, hemos asumido en gran parte la propuesta de Katarina Tomasevski, primera relatora del Derecho a la Educación de la ONU quien aconseja que una evaluación sobre el progreso del cumplimiento del derecho a la educación, deberá realizarse tomando en cuenta las experiencias ganadas por los países, pero dentro de un “marco común internacional”, que refleje las obligaciones de los gobiernos, para transformar la educación actual en una educación asequible, accesible, aceptable y adaptable.⁴

- Asequibilidad, que significa que el estado está obligado a: asegurar la existencia de instituciones educativas debidamente implementadas, que respeten la libertad de y en la educación, garanticen una educación gratuita y obligatoria para todos y se basen en el respeto a la diversidad y en el derecho de las minorías.
- Accesibilidad, que asegure una educación básica gratuita, obligatoria e inclusiva, facilitando el acceso a la educación postobligatoria en la medida de lo posible, sin discriminación alguna.
- Aceptabilidad, para que las instituciones educativas se ajusten a criterios de calidad, asegurando una educación pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad.
- Adaptabilidad, para que la educación sea lo suficientemente flexible frente a las necesidades de los estudiantes y de su contexto, que asegure la permanencia de los estudiantes.

4 TOMASEVSKI, Katarina.-
Indicadores Del Derecho a la
Educación.- 2004.-.páginas 10
a 13

El Estado peruano, particularmente frente a la educación de personas jóvenes y adultas excluidas del Sistema Educativo, debe garantizar el ejercicio de este derecho, orientando sus acciones hacia la inclusión, hacia la eliminación de toda forma de marginación y discriminación, cumpliendo con una deuda social que tiene con esta población.

1.2. LA AGENDA MUNDIAL Y REGIONAL SOBRE EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

1.2.1. Educación equitativa y de calidad para todos

La educación de personas jóvenes y adultas ha tenido un carácter secundario en la definición de las Políticas y Programas de desarrollo educativo de los diversos países. Sin embargo, la visión de “una educación para todos” que planteó la Conferencia sobre Educación para Todos realizada en Jomtien el año 1990, significó un reconocimiento al derecho que también tienen las personas jóvenes y adultas a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje, al mismo nivel que la educación escolar que reciben los niños y adolescentes.

Jomtien permitió también una ampliación de los escenarios y actores educativos (sostenida por alianzas estratégicas) y el compromiso del Estado y la sociedad civil en la tarea de cumplir una deuda social con los excluidos. Amplió para jóvenes y adultos los contenidos educativos, los que tienen que ver no sólo con destrezas básicas para el aprendizaje sino sobre todo con el desarrollo de competencias para enfrentar problemas urgentes personales y del contexto, todo ello diferenciado de acuerdo a diversos grupos y culturas, teniendo como marco el desarrollo humano sostenible.

Diez años después, el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar intenta rescatar el mensaje inicial de Jomtien “una educación para todos”. Reconoce que la educación es un derecho fundamental y clave para el desarrollo sostenible y la estabilidad de los países, por lo tanto, un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI.

Por ello fija dos objetivos –de los seis que plantea-, que devuelven a los jóvenes y adultos, la esperanza por una mejor educación:

- Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
- Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50% en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
- Cabe destacar que tanto Jomtien como Dakar asumen una visión ampliada de la educación y resaltan su papel en la preparación de las personas y en la transformación de la sociedad. Destacan temas que son fundamentales para garantizar el derecho de todos a la educación: la generalización en el acceso a la educación, el énfasis en la equidad sobre todo en términos de permanencia en los sistemas educativos y de resultados de aprendizaje, el mejoramiento del entorno educativo y la necesidad de alianzas estratégicas para alcanzar los objetivos propuestos.

1.2.2. Retos y compromisos específicos en CONFITEA V y VI

La Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos realizada en Hamburgo en 1997 –CONFITEA V- puso en la agenda social el tema de la educación de jóvenes y adultos y particularmente la educación a lo largo de la vida, no sólo como un derecho sino como una condición para el desarrollo de los países en el siglo XXI. Les asigna un papel clave en la creación de una ciudadanía consciente y tolerante, en la configuración de la identidad y en el desarrollo socioeconómico de los países.

La Declaración de Hamburgo ratifica también el derecho de todos a una Educación Básica como un deber y una responsabilidad para con los demás. Esta Educación Básica debe asegurar el crecimiento de la persona, la mejora de sus condiciones de vida, de sus relaciones interpersonales y de su vida ciudadana.

Para lograr esto compromete al Estado y a la sociedad civil en esta tarea. El Estado sigue siendo indispensable para garantizar el derecho a la educación sobre todo de los más vulnerables. Y no debe considerarse un tema privativo de los Ministerios de Educación sino de todos los ministerios comprometidos con el desarrollo humano sostenible. Todo ello exige un trabajo coordinado entre los gobiernos y la sociedad civil a fin de crear las condiciones que propicien el ejercicio de este derecho.

5 Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina, período 200 - 2010. - OREALC - UNESCO, CREFALK, INEA, CEAAL.-En Serie Política 1 de la Dirección Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación.-Lima Perú, pág. 5

El Plan de Acción para el Futuro, plantea algunos compromisos muy ligados a eliminar los factores que impiden el ejercicio del derecho a la educación de personas jóvenes y adultas:

- Consolidar la democracia, eliminando toda discriminación en la educación, reconociendo el derecho que tienen todos los adultos, especialmente las poblaciones indígenas, a acceder a todos los niveles y formas de educación pública, aprovechando su cultura y utilizando su lengua; y, fortaleciendo la dimensión educativa de las actividades relacionadas con los derechos humanos en la educación formal y no formal.
- Mejorar las condiciones y la calidad de la educación de adultos para reducir las desigualdades existentes, garantizando el acceso y la calidad de los servicios, ampliando la oferta con modalidades flexibles, abiertas, creativas, mejorando la formación profesional de los educadores de adultos y fomentando la investigación sistémica y orientada a la acción.
- Garantizar el derecho universal a la alfabetización y la enseñanza básica, vinculando la alfabetización a las aspiraciones de los educandos al desarrollo social, cultural y socioeconómico, mejorando la calidad y eficacia de los programas, reconociendo su carácter intercultural y enriqueciendo el entorno de la alfabetización.
- Fomentar en la educación de adultos la igualdad y equidad en las relaciones hombre y mujer y mayor autonomía de la mujer, velando para que se proporcione a hombres y mujeres una educación que les permita atender sus necesidades y ejercer sus derechos, suprimiendo los obstáculos que impiden el acceso a la educación de adolescentes embarazadas y jóvenes madres; y, particularmente, fomentando la participación de las mujeres de manera organizada, en procesos decisorios y estructuras formales.
- Garantizar una educación de adultos que facilite el acceso a la educación de muchos grupos excluidos como personas de edad, los migrantes, los gitanos, los refugiados, las personas con discapacidad y los presos.

La VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos CONFINTEA VI, bajo el postulado de “Vivir y aprender para un futuro viable: el poder del aprendizaje de los adultos”, reafirmó el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas, en el marco de un aprendizaje a lo largo de toda su vida. Este aprendizaje dota a las personas de las herramientas necesarias para ejercer y promover sus derechos.

El Marco de Acción de Belém sitúa al aprendizaje y educación de los jóvenes y adultos como factor indispensable para superar la pobreza y lograr sociedades equitativas, tolerantes, sostenibles, basadas en el conocimiento.

En los compromisos asumidos hace hincapié en la Alfabetización como un derecho básico, indispensable para una educación continua, que debe ser abordada de manera sostenida, con programas de mayor escala, y de amplia cobertura, centrada particularmente en las mujeres y pueblos indígenas, en personas encarceladas y en las que viven en medio rural. Destaca también dos temas importantes para un buen ejercicio del derecho a educarse:

- Educación inclusiva, fundamental para el desarrollo humano, social y económico, que amplíe la motivación y el acceso de todos a una gama completa de programas de aprendizaje y educación de adultos.
- La mejora de la calidad de los aprendizajes, con una profesionalización adecuada de los docentes, con entornos de aprendizaje enriquecidos y teniendo como horizonte permanente la autonomía de las personas y comunidades.

1.2.3. Compromisos regionales

El Marco de Acción Regional de la Educación de personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe es clave en el proceso post Hamburgo. Se propuso "...cumplir compromisos aún pendientes: mejorar la desigual distribución de la oferta educativa para las personas jóvenes y adultas; contribuir a la creación de mecanismos que permitan la expresión de la demanda silenciosa; así como la satisfacción de la demanda efectiva."⁵

Si bien el Marco de acción reconoce como acertados los avances de las reformas que ponen énfasis en el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa, insiste en la necesidad de logros suficientes en el tema de la democratización efectiva de la igualdad de oportunidades para la eficiencia de los sistemas educativos.

Por ello manifiesta su compromiso prioritario con los grupos más marginados: analfabetos, campesinos e indígenas, mujeres, jóvenes y plantea que su educación debería estar articulada con políticas sociales integrales de alcance nacional y con programas de desarrollo local.

El Plan de Acción invoca a los gobiernos y a la sociedad civil a que "...asuman con plenitud la educación de personas jóvenes y adultas como modalidad para

5 Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina, período 200 - 2010. - OREALC - UNESCO, CREFALK, INEA, CEAAL.-En Serie Política 1 de la Dirección Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación.-Lima Perú, pág. 5

enfrentar el problema de la exclusión educativa y social.”⁶

1.2.4. El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos 2007-2015

La formulación de este Plan obedece a un mandato de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Salamanca el año 2005, y fue aprobado en la siguiente Cumbre realizada el 2006 en Montevideo.

Este Plan asume el compromiso de asegurar el derecho a la educación de jóvenes y adultos marginados del sistema, en procesos de educación continua abiertos, durante toda la vida, que no sólo les asegure una escolarización básica si no les posibilite actualizarse para enfrentar los cambiantes requerimientos de la sociedad.

El Plan plantea la Alfabetización integrada a la Educación Básica, educación que debe ser abordada con ofertas educativas diversificadas, capaces de responder a las diversas necesidades básicas de aprendizaje y articuladas a políticas de desarrollo y estrategias intersectoriales.

1.2.5. Las Metas Educativas 2021

En Mayo del 2008, los ministros de Educación Iberoamericana, acordaron en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en el Salvador, poner en marcha el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

El Proyecto se orienta a mejorar la calidad y equidad de la educación en un contexto caracterizado por la pobreza y la exclusión. Su público prioritario son los colectivos más olvidados: grupos originarios, los afro descendientes, las mujeres y las personas que viven en zonas rurales, quienes tienen el derecho de acceder a una oferta educativa de calidad reconocida, equitativa e inclusiva. Su estrategia, la participación social y el compromiso solidario de los países con mayores recursos.

Si bien toda la orientación del Proyecto es asegurar el derecho a la educación desde la primera infancia, destaca también la alfabetización como uno de los grandes desafíos del siglo XXI y como una herramienta para promover los derechos humanos y la ciudadanía, la equidad de género, la cohesión social y la integración de las minorías étnicas.

6. Ibid, página 24.

Asimismo fija una meta que precisa la aspiración del Proyecto en relación a la educación de las personas jóvenes y adultas:

Meta General Séptima: Ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de su vida.

Esta meta general señala dos metas específicas:

- **Meta específica 18:** Garantizar el acceso a la educación a las personas jóvenes y adultas con mayores desventajas y necesidades. Ello tiene que ver con el incremento de la tasa de alfabetización y la continuidad educativa de los recién alfabetizados.
- **Meta específica 19:** Incrementar la participación de los jóvenes y adultos en programas de formación continua presenciales y a distancia.

Para el cumplimiento de esta meta general se plantea el Programa de Alfabetización y Educación a lo largo de la vida, cuyo objetivo es universalizar la alfabetización y ofrecer a la población joven y adulta suficientes oportunidades de educarse a lo largo de la vida. De esta manera se asegura el ejercicio de un derecho de ciudadanía básico que es el acceso a la educación de todas las personas.⁷

El cumplimiento de estas metas y programas requiere de un esfuerzo económico de cada país expresado en el aumento significativo del presupuesto educativo. Asimismo la integración de nuevos actores y mecanismos capaces de cubrir los déficits existentes.

1.3. EL CAMPO Y ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

De acuerdo con el informe final de CONFINTEA V, "se entiende por educación de adultos el conjunto de procesos de aprendizaje, formal o no, gracias al cual las personas cuyo entorno social considera adultos desarrollan sus capacidades, enriquecen sus conocimientos y mejoran sus competencias técnicas o profesionales o las reorientan a fin de atender sus propias necesidades y las de la sociedad. La educación de adultos comprende la educación formal y la permanente, la educación no formal y toda la gama de oportunidades de educación informal y ocasional existentes en una sociedad educativa multicultural, en la que se reconocen los enfoques teóricos y los basados en la práctica".

7 Informe Final CONFINTEA V. La Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos, Numeral 3. www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/finrepspa.pdf

La educación de personas jóvenes y adultas es un término muy abarcador que puede comprender no sólo las modalidades y etapas de la educación formal, sino también el campo de la educación no formal, de la educación popular. Sin embargo, en diversas reuniones mundiales sobre educación de personas jóvenes y adultas, se entiende como la educación de los sectores poblacionales menos favorecidos, de aquellas personas, hombres y mujeres, excluidas socialmente, que por diversas razones no han completado su educación básica o no la han iniciado. En la Región se sigue esta misma tendencia y se asocia el concepto con los pobres y con las necesidades básicas de aprendizaje.

Particularmente el Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe –Período 2000-2010, en un claro compromiso de mejorar la desigual distribución de la oferta educativa para personas jóvenes y adultas. Se fija como un aspecto central de la agenda regional “Garantizar la especificidad del campo de la EPJA, manteniendo el compromiso prioritario con los grupos marginados.”⁸

Esta población, en todos los países de la Región y consecuentemente en el Perú, está conformada por los que están en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Esta es la condición más explícita de su exclusión. Se ubican, básicamente en las zonas rurales alejadas y dispersas, en las zonas periurbanas de las grandes ciudades. Comprende también a las poblaciones indígenas andinas y a las comunidades nativas de la Amazonía.

2. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PERÚ

El derecho a la educación es definido como “derecho humano” y por ser tal, es parte sustancial del derecho internacional, reconocido y proclamado por la Organización de las Naciones Unidas, desde hace más de 60 años, como uno de los derechos fundamentales. Como parte de los “derechos individuales” se encuentra presente en la legislación de cada país

En el caso del Perú existe una diversidad de normas que consagran el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas, aún cuando estas normas no están referidas específicamente a este grupo etario sino hacen alusión al derecho de todas las personas.

Estas normas se sustentan en la **Declaración Universal de los Derechos**

8. Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina, período 2000-2010. - OREALC-UNESCO, CREFALK, INEA, CEAL.-En Serie Política 1 de la Dirección Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación.-Lima Perú, Pág. 9

Humanos, aprobado en el seno de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, declaración vinculante para todos los países adscritos a este organismo, que en su artículo 26 señala:

“Toda persona tiene derecho a la educación que debe ser gratuita, al menos en lo que concierne a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos específicos.”

“La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

“Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

En el presente análisis destacaremos dos normas centrales: La Constitución del Perú que consagra el derecho a la educación como un derecho constitucional y la Ley General de Educación, donde se hacen explícitos temas más directamente vinculados con el derecho a la educación: inclusión, gratuidad, obligatoriedad, universalización y calidad en función de los logros de aprendizaje.

Sin embargo, señalaremos otras normas y planes educativos importantes que establecen las obligaciones del Estado y de la sociedad por garantizar, a todos los peruanos, una educación de calidad, en concordancia con el mandato constitucional y con los principios y valores que propugna la Ley General de Educación.

2.1. LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES

Desde la Constitución de 1828 hasta la de 1856 se establece el mandato de la gratuidad de la educación primaria. Recién en la Constitución de 1920 se define la educación primaria como obligatoria y gratuita para todas las personas. Y es en la Constitución de 1933 que, además de dicho mandato, hace dos precisiones muy importantes. Una primera se refiere a que el “Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros” y una segunda que “El Estado fomenta y contribuye al sostenimiento de la educación pre escolar y post escolar.”

La Constitución de 1979 es importante porque estableció el derecho a la educación como derecho fundamental y como un derecho social, inherente a la persona humana, que debe tener como finalidad el desarrollo integral de la personalidad y que se inspira en los principios de la democracia social.(art.21). Reitera también que la educación primaria en todas sus modalidades es obligatoria y gratuita (Art. 25).

Esta Constitución tiene la particularidad de haber introducido el tema de la erradicación del analfabetismo como tarea principal del Estado, el cual debe garantizar a los adultos el proceso de educación permanente

La actual **Constitución Política del Perú** vigente desde 1993 en sus primeros dos artículos, reconoce la centralidad de la persona y considera como fin supremo de la sociedad y el Estado la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Igualmente señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad a su integridad moral, psíquica y física, La identidad personal es un derecho que tienen todos los ciudadanos. Establece que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana.

En la Constitución también se señala que el Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso. Determina también, que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria, así mismo que el educando tiene derecho a una formación que respete su identidad y el buen trato psicológico y físico.

Establece además, que es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

2.2. LAS LEYES GENERALES DE EDUCACIÓN

Como referente de lo que podría ser el inicio de la educación básica de adultos en el país tenemos que el 5 de julio de 1940, en el gobierno del Presidente Manuel Prado Ugarteche, se establecen las escuelas nocturnas en Lima y en 1941, durante el mismo gobierno se promulga la Ley Orgánica de Educación N° 9359. Este dispositivo, sostuvo que la democracia de la educación era un principio vital y que todos tenían derecho a educarse.

Gracias a esta Ley, la educación infantil empezó a brindarse en jardines de infancia y la primaria común obligatoria y gratuita, en cinco tipos de escuela: rural, de

comunidad, ambulante, escuela-hogar y urbana. Se establecieron las secciones vespertinas, nocturnas y la educación técnica. Los municipios debían impulsar los patronatos escolares.

Esta Ley ha tenido enorme trascendencia en el orden educativo nacional no sólo por la concepción más estructurada del Sistema Educativo, ampliando sus componentes, sino porque creó el Consejo Nacional de Educación encargado de dictar normas y reglamentos para el desarrollo educativo.

Pero es la Ley General de Educación, Decreto Ley N° 19326, Ley de la Reforma de la Educación de 1972, la que presenta un campo más definido de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas al normar no solo la Educación Básica Laboral, en el campo de la educación formal, sino la educación como responsabilidad de las organizaciones tanto públicas como privadas, en el campo de la educación no formal, muy articulada con el movimiento de educación popular.

En el artículo 104 establece que la Educación Básica Laboral estará a cargo del Estado, es gratuita y su acceso está reservado, preferentemente, a la población mayor de 15 años. Es quizás la primera Ley que establece que, para el acceso a esta modalidad no se requieren estudios previos. Se reconocerán los aprendizajes obtenidos en diversos espacios con la sola aplicación de pruebas de ubicación. Esta norma facilita el ingreso y tránsito por el Sistema Educativo de la población que no ha tenido acceso oportuno a la educación.

La Ley General de Educación N° 23384 reafirma el mandato constitucional en términos de gratuidad en todos los niveles y modalidades; señala la atención preferente de los sectores marginados, zonas de frontera y áreas rurales y rechaza toda forma de exclusión. Sin embargo, se aprecia una limitación en el campo de la educación de jóvenes y adultos, reservándola a la educación formal, básicamente escolarizada. No se hace referencia explícita a la adecuación del sistema a las particularidades de la población y de sus contextos.

En la actual norma, la **Ley General de Educación N° 28044**, promulgada en julio del 2003, al estructurar el Sistema Educativo no se habla explícitamente de una educación de personas jóvenes y adultas, sino de una educación básica de niños, jóvenes y adultos, creando para ello la modalidad de Educación Básica Alternativa (EBA). Ello hace que las referencias al derecho a la educación sean formulaciones más generales y aplicables a toda persona.

Esta Ley, en su Artículo N° 3 establece que: “La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del

derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”. En su artículo seguido señala que la educación es un servicio público y cuando lo provee el Estado es gratuito, en todos sus niveles y modalidades.

Los temas de universalización, calidad y equidad merecen un título especial (El Título II). En relación a la **universalización**, señala en el artículo 12: “Para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento del desarrollo humano, la educación es obligatoria para todos los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria. El Estado provee los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo y garantiza que el tiempo educativo se equipare a los estándares internacionales.

Corresponde a los padres, o quienes hagan sus veces, asegurar la matrícula oportuna de los estudiantes y su permanencia en los centros y programas educativos”.

En cuanto a la **calidad de la educación**, la define como el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida. (art. 13).

En el capítulo correspondiente a la **equidad de la educación**, establece diez medidas para compensar las desigualdades derivadas de factores geográficos, sociales o de cualquier otra índole que están afectando la igualdad de oportunidades en el derecho a la educación. Estas medidas deben ser aplicadas y garantizadas por todas las autoridades educativas y se refieren: a ejecutar políticas compensatorias de acción positiva para compensar las desigualdades; a elaborar y ejecutar proyectos educativos pertinentes que tiendan a revertir las situaciones de desigualdad; a priorizar la asignación de recursos en las zonas de mayor exclusión; asegurar una matrícula oportuna así como la permanencia y la reincorporación de los estudiantes al sistema educativo; y siguen otras medidas de equidad que favorecen el derecho a la educación.

La Ley establece que para lograr todo ello, se debe adoptar un enfoque intercultural y realizar una acción descentralizada, intersectorial, preventiva, compensatoria y de recuperación que contribuya a igualar las oportunidades de desarrollo integral de los estudiantes y a lograr satisfactorios resultados en su aprendizaje (art. 10). Esta perspectiva es bastante innovadora con relación a leyes anteriores y ubica la

educación en un panorama más democrático, respetuosa de la diversidad y de las diferencias; y, particularmente participativa. En la Ley queda de manifiesto que el enfoque intercultural es requisito de la igualdad de oportunidades.

En relación al tema motivo de este estudio, la Ley en el Artículo N° 32, establece que “La Educación Básica es obligatoria”. Cuando lo imparte el Estado, es gratuita. Satisface las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos, considerando las características individuales y socioculturales de los estudiantes”. En este mismo artículo establece las tres modalidades de la Educación Básica, que son: Educación Básica Regular (EBR), Educación Básica Alternativa (EBA) y Educación Básica Especial (EBE). En consecuencia, la Educación Básica Alternativa no solo es obligatoria sino que debe tender hacia su universalización.

La misma Ley General de Educación, en su Artículo N° 37, señala que la Educación Básica Alternativa deberá responder a las necesidades de:

- Jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla.
- Niños y adolescente que no se insertaron oportunamente en la Educación Básica Regular o que abandonaron el Sistema Educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares.
- Estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo.

El mismo artículo destaca que esta modalidad tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica Regular. Señala, también, que la alfabetización está comprendida en la Educación Básica Alternativa.

Cabe destacar que la Ley abre también dos espacios para la formación de las personas jóvenes y adultas. Una de ellas, Educación Técnico-Productiva, misma que está orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales y destinada a personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral y a alumnos de Educación Básica. La otra, que se desarrolla en el campo de la educación no formal, es la Educación Comunitaria, espacio del trabajo educativo de las organizaciones de la sociedad civil que desarrolla procesos formativos que complementan la formación integral de las personas y contribuye a su educación permanente.

2.3. OTROS SUSTENTOS NORMATIVOS

El tema de la educación de personas jóvenes y adultas ha merecido un espacio especial en acuerdos, normas y proyectos y planes educativos de mediano y largo alcance, que han reforzado, especificado o profundizado lo dispuesto en la Constitución y en la Ley General de Educación vigente. Señalaremos algunas de especial importancia:

- El Acuerdo Nacional es el resultado de uno de los más importantes espacios de concertación entre diversas organizaciones políticas y sociales de dimensión nacional denominado Foro de Acuerdo Nacional, que empezó a funcionar el año 2002.

La Décima Segunda Política de Estado del mencionado Acuerdo se refiere precisamente al “Acceso universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa del Deporte” y plantea garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres. Reconoce también la autonomía y la gestión de cada escuela en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo y de salidas múltiples. Igualmente se señala la tendencia de orientar a eliminar las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades.

Este Acuerdo resaltó en el inciso (h) de la Décima Segunda Política de Estado la erradicación de todas las formas de analfabetismo, invirtiendo en el diseño de políticas que atiendan las necesidades urbano marginal y rural, población que precisamente ha tenido menos oportunidades de acceder oportunamente a una educación básica.

- La **Ley N°. 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades** entre Hombres y Mujeres que en su artículo 5° De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, señala en el inciso (k): “Garantizar el acceso a la educación pública y la permanencia en todas las etapas del sistema educativo, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales, promoviendo el respeto y la valoración de las identidades culturales”.
- La **Ley N° 27807, Ley del Consejo Nacional de la Juventud**, dirigida a adolescentes y jóvenes, comprendidos entre 15 y 29 años de edad. El propósito de esta Ley es de asegurar sus derechos, obligaciones y

responsabilidades en relación a la educación, salud y trabajo, además de promover programas de capacitación para el trabajo, liderazgo, actitudes solidarias y emprendedoras que contribuyan a la empleabilidad.

- La **Ley N° 279886, Ley de trabajadoras del hogar**, establece el derecho a la educación y que obliga a los empleadores a brindarle las facilidades para asegurar su asistencia en los centros de estudios, fuera de la jornada de trabajo.
- La **Ley N°. 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación**, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa- SINEACE, dispone el fomento de una cultura de evaluación como eje de una cultura de calidad educativa mediante procesos de acreditación institucional o de carreras profesionales; compromete la gestión de las instituciones educativas mediante procesos de autoevaluación de los diversos componentes institucionales, en particular el proceso educativo y los roles de docentes y estudiantes. La autoevaluación es asumida como un instrumento de gestión institucional en el que participa la comunidad educativa, ampliando los contenidos del rol docente.
- El **Proyecto Educativo Nacional –PEN-** aprobado por R.S 001—ED-2007, demanda políticas de mejoramiento de la calidad y equidad educativa, en procesos de democratización y descentralización. En este derrotero establece como primer objetivo estratégico “Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos”. Y como resultado 2 de dicho objetivo: “Trece años de buena educación sin exclusiones”, orientada a ampliar el acceso a la educación básica a los grupos desatendidos, asegurar condiciones esenciales para el aprendizaje en los centros educativos que atienden las provincias más pobres de la población nacional y prevenir el fracaso en los grupos sociales más vulnerables.
- El **Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015** se orienta hacia una educación de calidad con equidad. En el Marco Estratégico desarrolla políticas, objetivos estratégicos e indicadores para una educación de calidad, en función de los objetivos de Dakar. En referencia a la educación de jóvenes y adultos, establece como políticas:

* “Ampliar las oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta, particularmente en la población rural, femenina y hablante de la lengua originaria”.

- * Proveer de oportunidades educativas de calidad a niños, adolescentes, jóvenes y adultos que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o que no han concluido sus estudios básicos.

- * Ofrecer en las áreas rurales una educación acorde a las diferencias lingüísticas de las comunidades

- El Plan Nacional de Competitividad elaborado el 2005 por la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como fin último contribuir al mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población peruana. Su propósito es mejorar la competitividad de las empresas para su exitosa inserción en el mercado global para el desarrollo social.

- Uno de sus objetivos estratégicos apunta a impulsar una educación de calidad en el país, buscando “desarrollar las competencias en los jóvenes y adolescentes para lograr su mejor desempeño en la sociedad peruana”. Para ello se fija como principales estrategias “ofrecer una educación básica, adecuada y de calidad creciente cuyos logros sean medidos y evaluados periódicamente”, “mejorar la escolaridad de la población rural” y “fomentar el desarrollo de una cultura emprendedora en la educación básica y técnico productiva.”

- El Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2007-2011- R.M 0190-ED-2007, canaliza las orientaciones y compromisos de los Acuerdos Internacionales y Nacionales, los objetivos estratégicos del Proyecto Educativo Nacional y las políticas que el Gobierno Nacional se ha trazado, programando la inversión pública en Educación. Este plan fija como uno de sus objetivos estratégicos: “Reducir el analfabetismo y ampliar las oportunidades educativas de aquellas personas que no pudieron acceder a una educación básica regular.” Pero en sus concreciones se reducen sólo al Programa Nacional de Alfabetización que en este gobierno ha tenido todo el apoyo político.

El panorama descrito nos revela que la tarea de garantizar el derecho de todos a una educación gratuita, obligatoria y de calidad, es compleja y compromete no sólo al Estado sino a la sociedad en su conjunto. Si bien hay un interés

particular del Ministerio de Educación de conducir las acciones que garanticen en cumplimiento de dicho derecho, existen también iniciativas que inciden en el tema, de otras oficinas gubernamentales que tienen entre sus funciones la protección e incorporación, en igualdad de condiciones, a determinadas poblaciones vulnerables.

Es el caso del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, del Ministerio de Justicia, del Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad, o de organismos que ven el tema de los pueblos andinos y amazónicos. Estas entidades plantean diversas iniciativas de tipo legal y planes a mediano plazo para ratificar el derecho de grupos excluidos a la educación y a una vida de calidad.

3. PERFIL DE LA POBLACIÓN DEMANDANTE DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PAÍS

En el país existen más de 8 millones de personas con diversas necesidades de aprendizaje, con rezago educativo, muchas de las cuales nunca asistió a la escuela o sólo logró terminar la primaria. Esta población no ha logrado integrarse en buenas condiciones al desarrollo de la vida económica, social y política del país y se encuentra excluida, no sólo del Sistema Educativo sino de todas las formas de creación y comunicación del conocimiento.

Las poblaciones más afectadas por la exclusión, que no participan plenamente en la sociedad, son aquellas que pertenecen al medio rural, pobres y en extrema pobreza, bilingües, muchas de ellas obligadas a migrar. Por ello es importante el análisis de estos factores externos, que permitirá conocer, sobre todo, cómo afectan el derecho de las personas a la educación, agudizando las inequidades.

3.1. FACTORES ESTRUCTURALES QUE INCIDEN EN LA EXCLUSIÓN

3.1.1. Pobreza y ruralidad

El país, en la última década ha mostrado signos de estabilidad económica que se ha visto reflejada en una moderada reducción de la pobreza, aunque ésta no es tan significativa en el medio rural donde se concentran sobre todo los pobres extremos. En la exposición presentada en mayo del 2009 por el Mg. Renán Quispe Llanos, Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, éste señaló que la pobreza disminuyó entre el 2004 y 2008, de 48.6% a 36.2%. La extrema pobreza de 17.1% al 12.6%.⁹ Entre el 2008 y el 2009, la incidencia de la pobreza sólo disminuyó en 1.4% y la pobreza extrema en 1.1 puntos porcentuales.¹⁰

Al 2009, según información del INEI, de una población de más de 28 millones de personas, la pobreza afectó al 34.8%. Este conjunto de pobres está conformado por 11.5% de los pobres extremos y un 23.3% por personas pobres no extremos. Los contrastes son más fuertes si analizamos el problema por área de residencia. En el área urbana, el nivel de pobreza es de 21.1%, y en el área rural es de 60.3%, es decir, 2.9 veces superior. Del área rural, la más afectada es la sierra rural que presenta un 65.6%.

En relación a la pobreza extrema, la Sierra y la Selva presentan las tasas más altas (23.8% y 16.9%), muy por encima de la registrada en la costa (1.8%). La más alta incidencia de la pobreza extrema está en el área rural de la Sierra y de la Selva (33,2% y 23.8% respectivamente). En la costa rural es de 9.2%¹¹

El mismo informe consigna que los pobladores del área rural no sólo tienen la mayor tasa de pobreza, sino son en promedio casi cuatro veces más pobres que los pobres del área urbana. Ello se expresa en el indicador de brecha de pobreza que fue de 19.7% en el área rural y de 5.0% en el área urbana.¹²

Si esta situación la relacionamos con el tema educativo, nos encontramos que el acceso a la educación, los niveles de escolaridad alcanzados así como los niveles de rendimiento demostrados en la escuela, están asociados a la pobreza y pobreza extrema.

En el año 2009, el 55% de los pobres y el 71% de los pobres extremos mayores de 15 años de edad solamente lograron estudiar algún año de Educación Primaria o no tienen educación. Los pobres y pobres extremos que alcanzaron algún año

9 QUISPE Llanos, Renán.- Exposición "Evolución de la pobreza en el Perú al año 2008".-Mayo del 2009. En línea.

10 INEI.- Evolución de la pobreza al 2009. Mayo 2010.-pág.25

11 Ibid.Pág. 22

12 Ibid. Pág.29

de Educación Secundaria son el 37.3% y 26.9% respectivamente. Sólo el 6.8% de los pobres y el 2.0% de los pobres extremos alcanzaron algún año de Educación Superior.¹³

En relación al promedio de años de estudios aprobados por pobres y no pobres, las brechas se agudizan. Los pobres tiene un promedio de 6.8 años, los pobres extremos de 5.4 años, ambos promedios muy menores que el de no pobres que alcanza los 10.2 años.¹⁴

Todo esto nos permite afirmar que en zonas rurales pobres y de extrema pobreza, la educación de sus pobladores se ve seriamente afectada por sus condiciones de vida, por lo que el Sistema Educativo debe responder de manera más efectiva y justa al problema, por ser una deuda ética que la sociedad tiene para con esta población.

3.1.2. Diversidad étnica y lingüística

Según los Censos Nacionales 2007, XI de Población y VI de Vivienda, en el Perú existen 1.786 comunidades indígenas que aportan al país historia, riqueza cultural y lengua. Estas comunidades están ubicadas en 11 departamentos. Sólo en la Amazonía peruana, de acuerdo al II Censo de Comunidades Indígenas en la Amazonía Peruana, se cuenta con 13 familias lingüísticas que agrupan a 60 etnias. Todo esto convierte al Perú en uno de los países más heterogéneos de América Latina.¹⁵

Sin embargo, esta diversidad étnica y lingüística siendo un enorme potencial, también nos plantea problemas que tienen que ver con el derecho de las personas a una educación de calidad.

Según datos de los Censos Nacionales del 2007, el 50.6% de la población indígena tiene entre 15 y 64 años (168,369), rango que corresponde precisamente a la educación de jóvenes y adultos. De esta población el 19.4% declaró no saber leer ni escribir. La tasa de analfabetismo es mayor en mujeres (28.1 %) que en hombres (11.8%).¹⁶

Los Censos muestran también que el 47.3% de la población indígena de 15 y más años de edad alcanzó sólo algún año o grado de Educación Primaria, seguido de la población que alcanzó algún año de Educación Secundaria con 28.7%.¹⁷

A este problema de cobertura se añaden problemas de oferta educativa y de calidad de la misma. Son pocos los servicios educativos públicos en áreas rurales para población mayor de 15 años. Llegan los programas de Alfabetización y muy

13 Ibid. Pág. 40

14 Ibid. Pág 41

15 INEI.- Resultados Definitivos de las Comunidades Indígenas.- en el resumen Ejecutivo de los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.- Enero del 2009.-pág.7

16 Ibid. Pág.18

17 Ibid. Pág. 20

pocos de Educación Básica Alternativa. Están ausentes también los Centros de Educación Técnico Productiva públicos.

En todos los casos, la opción educativa que llega a estas instituciones educativas es de corte urbano y no atiende la heterogeneidad. Esta diversidad no es asumida como un recurso que promueve relaciones interculturales más equitativas. Hay la imposición de un modelo cultural y del castellano como lengua oficial. Las propuestas educativas responden a políticas educativas homogéneas y universales y no multiculturales y diversificadas.

3.1.3 Migración

La falta de trabajo, la violencia y las altas expectativas con relación a los lugares de destino, han sido las principales causas de que persistan en el país procesos migratorios internos. En todos los casos, la aspiración de los migrantes es mejorar su bienestar, y éste depende no sólo de su acceso al empleo sino de sus posibilidades de continuidad educativa.

Según datos de los Censos del 2007, el 79.8% de la población del país reside en el lugar donde nació. El 19.9% declaró haber nacido en un lugar diferente al del empadronamiento y el 0.3% ser de otro país.¹⁸

El departamento de Lima es el que capta 2 millones 781 mil 145 habitantes (50.9%) y conjuntamente con el Callao concentran el 57.8% de inmigrantes. Este porcentaje se ha incrementado con respecto al Censo de 1993 en 1.9 puntos porcentuales.¹⁹

En cuanto a la migración reciente, entre el 2002 y 2007, ésta fue de 1 millón 613,269 personas que representa el 6.5% de la población de 5 a más años censada.

Estos procesos tienen particulares impactos en la población migrante sobre todo en los aspectos de organización económica de la familia, en las relaciones de afectividad y en la práctica de valores culturales, aspectos que no son tomados en cuenta cuando se plantean las propuestas educativas.

Por otro lado, los procesos migratorios generan también una demanda inestable para los programas formales de educación de jóvenes y adultos, que no llega a ajustarse a los esquemas tradicionales de escuela. Se requieren modelos más flexibles que respondan a la demanda y a su situación de permanente movilidad.

18 INEI y otros.- Perfil Sociodemográfico del Perú. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.-2da edición, Lima Agosto del 2008. Pág. 76

19 Ibid. Pág. 79

3.2. POBLACIÓN DEMANDANTE DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PAÍS

En el Perú, diversos estudios y el propio Diseño Curricular Básico Nacional 2010, han precisado algunos rasgos de esta población demandante de educación. Entre los rasgos más importantes y generalizables de estas personas podemos citar:

- Son muy heterogéneas y desigualmente atendidas. Esta heterogeneidad es producto de sus diversas ocupaciones, de su ubicación en diferentes zonas, de sus personales historias de vida y trabajo, de sus diversas trayectorias educativas y experiencias formativas.
- Son pobres y en extrema pobreza en situación de exclusión; migrantes bilingües, expuestas a discriminación por su procedencia sociocultural, con mayores dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.
- Tienen un empleo formal precario o desarrollan labores en el sector informal de las grandes ciudades como trabajadoras del hogar, mozos, o personas dedicadas al comercio ambulatorio. Esta situación laboral les hace personas con limitaciones de tiempo para estudiar y para asistir a jornadas escolares rígidas.
- Presentan bajos índices de escolaridad y algunos con experiencia de fracaso escolar en contraste con su experiencia cotidiana de lucha y éxito por sobrevivir y mantener a sus familias.
- Se encuentran desmotivados frente a una educación formal, de jornadas escolares rígidas. Los adultos cifran más sus expectativas en programas de corte no formal que los prepare para la vida, para el trabajo. Los jóvenes aspiran a una educación que les facilite su tránsito a la Educación Superior.
- Con una experiencia ancestral de trabajo comunal y de solidaridad con los otros participan, organizadamente, en las fiestas patronales de su comunidad.
- Con un limitado ejercicio de su ciudadanía y de participación en la organización política del país, pese a su vida comunal activa y demandante.

Para esta población, la educación debe definirse en la perspectiva de una educación a lo largo de la vida y de una educación básica “ampliada”, que establece vínculos y acciones complementarias entre la educación formal y no formal y con una particular relación entre educación y trabajo.

Por todo ello, debe ser una educación que necesariamente esté articulada en forma sistemática con políticas sociales integrales de alcance nacional, con programas de desarrollo y con el mundo laboral y sus demandas. Lo que debe evitarse es que sea una educación pobre para pobres, como lo ha sido y sigue siendo hasta ahora.

4. LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL PAÍS

La actual Ley General de Educación, a diferencia de las anteriores, no hace mención explícita a la Educación de Personas Jóvenes y Adultas como una de las modalidades del Sistema como ocurre a nivel de todo Latinoamérica, con una visión no sólo de una educación que cubra la primaria y secundaria sino que comprometa a otras formas educativas que amplían el horizonte educativos de esta población: formación laboral y profesional, educación no formal, etc.

El análisis de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas la haremos a la luz de dicha Ley.

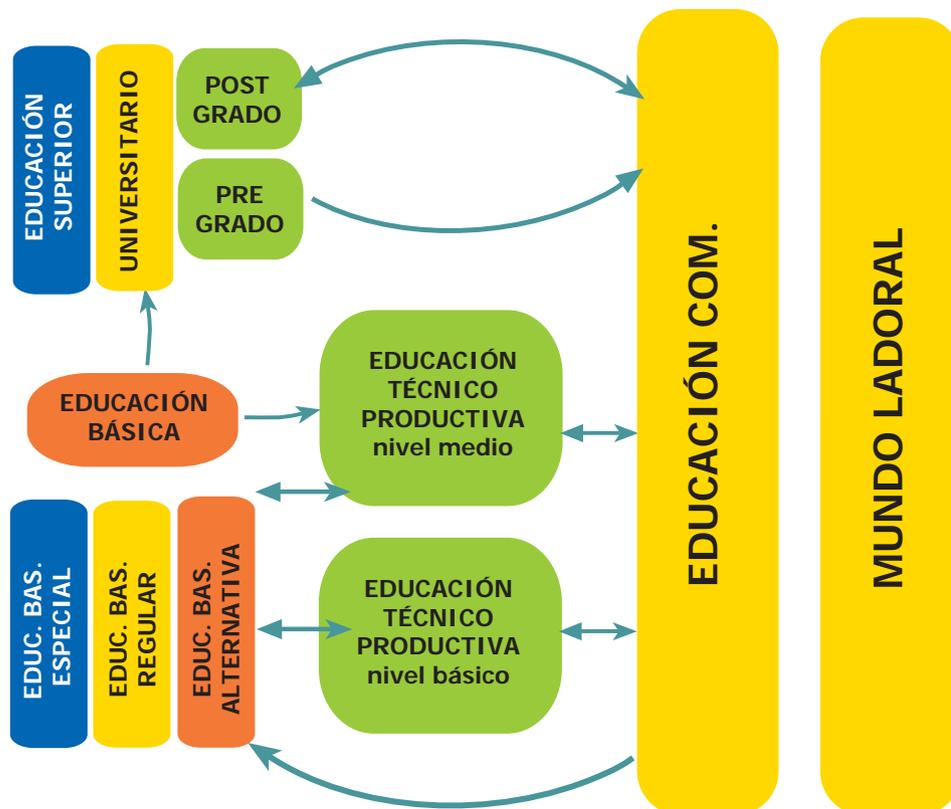
4.1. LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS EN EL SISTEMA EDUCATIVO

La Ley General de Educación establece un Sistema Educativo estructurado en dos etapas para atender a la población con Educación Básica y Educación Superior, a través de programas formales que aseguran continuidad educativa. Asimismo incluye en el sistema dos formas denominadas Educación Técnico Productiva y Educación Comunitaria. La primera orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales para aquellas personas que buscan su inserción o reinserción en el mercado laboral y para alumnos de Educación Básica. La

segunda, reservada al trabajo que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil para el despliegue de capacidades personales, el ejercicio de ciudadanía y la promoción del desarrollo humano. (Cuadro 01).

-Cuadro 01-

SISTEMA EDUCATIVO INTEGRADOR



De acuerdo a la Ley, se hace mención explícita a la educación de personas jóvenes y adultas cuando se plantea la Educación Básica Alternativa –EBA–, una de las modalidades de la Educación Básica que atiende no sólo a jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla, sino también a niños y adolescentes que están en la misma situación, y en general a estudiantes que deben combinar estudio y trabajo. En este caso se hace alusión a la educación formal, orientada a la titulación y al ingreso a la Educación Superior.

Otro de los espacios formativos de jóvenes y adultos es la Educación Comunitaria, más identificada mundialmente con la educación no formal que desarrolla la sociedad civil. No queda claro, en el Sistema, dónde se ubican los programas que desarrollan otras entidades del Estado como los Ministerios de Salud, Agricultura, el Jurado Nacional de Elecciones, etc.

Algunos especialistas opinan que el nuevo sistema educativo ha hecho perder identidad a la educación de personas jóvenes y adultas y ha dejado de ser una de las modalidades transversales del sistema educativo. Preocupa que teniendo una demanda tan amplia y diversificada, deba ser cubierta en parte por la EBA y por la Educación Comunitaria.

Posiblemente esta pérdida de visibilidad de la educación de personas jóvenes y adultas sea la que está influyendo para que en EBA disminuya cada año la atención a jóvenes y adultos y crezca la de niños y adolescentes, responsabilidad que debiera recaer en Educación Básica Regular.

Esta situación está debilitando la educación de jóvenes y adultos y la convierte en una modalidad básicamente formal, que opera dentro del aparato de la administración educativa y no ha sido asumida con una visión de educación para toda la vida.

Estos cambios en la Ley General de Educación obliga a una atención particular por parte del Estado y de la Sociedad Civil, a la modalidad de Educación Básica Alternativa y a la forma denominada Educación Comunitaria, como los espacios más demandados por las personas jóvenes y adultas excluidas y hacia los que se deben orientar las políticas y estrategias que el país defina para la inclusión de los sectores más vulnerables.

Por ello, el presente estudio va a centrarse en el análisis de la situación de ambos componentes del Sistema Educativo: Educación Básica y Educación Comunitaria.

4.2. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS

La Ley General de Educación N° 28044 promulgada el 2003 establece la Educación Básica como una Etapa del Sistema Educativo destinada a "...favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad."²⁰

Establece que la Educación Básica debe ser inclusiva, obligatoria, gratuita y pertinente y que su culminación da derecho al diploma de egresado con mención en un área técnica que habilite al egresado para insertarse en el mercado laboral y lo faculte para acceder a una institución de nivel superior.

Dentro de la Educación Básica se ubica la Educación Básica Alternativa-EBA-modalidad que atiende a:

- Jóvenes y Adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla.
- Niños y Adolescentes que no se insertaron oportunamente en la Educación Básica Regular y que abandonaron el Sistema Educativo y su edad les impide continuar los estudios regulares.
- Estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo.

La Educación Básica Alternativa, si bien es una modalidad equivalente en objetivos y calidad a la Educación Básica Regular –EBR-, enfatiza en la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Lo particular de esta modalidad es que la Ley le faculta a organizarse de manera flexible en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes.

La EBA se organiza en tres ciclos de duración variable: Inicial (dos grados), Intermedio (tres grados) y Avanzado (cuatro grados). Los dos primeros ciclos equivalentes a la Primaria y el tercero a la Secundaria. Dentro de la modalidad se considera la Alfabetización, que es equivalente al Ciclo Inicial, con sus dos grados: iniciación y reforzamiento. La EBA corresponde a lo que suele denominarse internacionalmente como educación formal.

Para las personas jóvenes y adultas, la EBA ha institucionalizado los Programas de Alfabetización que se desarrollan en Círculos de Alfabetización y el Programa

²⁰ Ley General de Educación N° 28044.-Artículo 29°, inciso a)

de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos -PEBAJA- que se desarrolla en los Centros de Educación Básica Alternativa –CEBA-.

4.2.1. Modelo institucional de la Educación Básica Alternativa

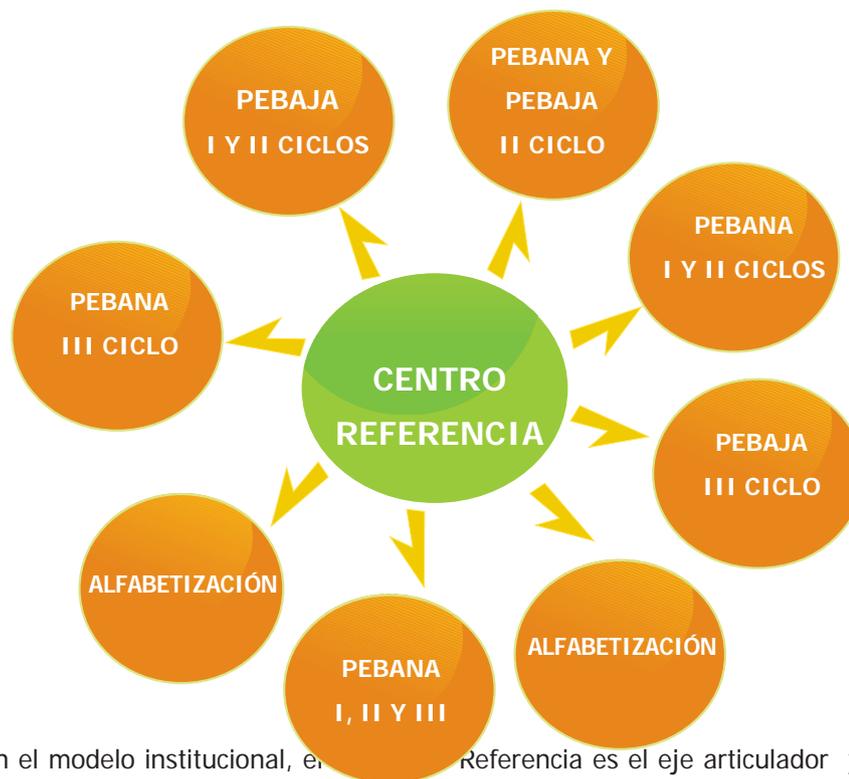
El Reglamento de la Modalidad de Educación Básica Alternativa aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2004-ED establece los Centros de Educación Básica Alternativa –CEBA- como las instituciones educativas que brindan el servicio de educación básica. Las definen como instancias con autonomía pedagógica y administrativa (art. 53°). Establece también que estos CEBA – los ubicados en espacios geográficos cercanos- constituirán redes para desarrollar actividades y acciones de cooperación y para compartir solidariamente sus recursos humanos y materiales (art. 57^a)

En base a diferentes estudios, desde el 2001, y a su experimentación en el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA-PERÚ, se ha configurado un modelo institucional que intenta garantizar un mayor acceso y permanencia de la población joven y adulta.

El modelo institucional de los CEBA difiere del modelo tradicional de escuela. Es definido como "...una institución educativa constituida por un centro de referencia y un conjunto de programas de la modalidad que se brindan en diversos turnos, bajo diversas formas de atención y en diversos espacios dentro de un ámbito determinado."²¹

Lo particular de esta institución es que se constituye en una red de servicios que además del centro de referencia, cuenta con una serie de periféricos establecidos en los lugares donde exista demanda. Estos periféricos responden a la necesidad que se tiene de construir la modalidad desde la demanda y no desde la oferta, debido a que la población demandante del servicio no es estable, permanente, y sus requerimientos de atención varían de acuerdo a su tiempo disponible y a su situación laboral. El gráfico incluido en el Plan de Conversión nos ilustra el modelo:

21 MINISTERIO DE EDUCACIÓN.-Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. R.M. N° 542-2005-ED, Lima 2005.-Pág 5 ey General de Educación N° 28044.-Artículo 29°, inciso a)



En el modelo institucional, el Centro Referencia es el eje articulador y debe reunir las siguientes características:²²

- Continuidad y permanencia (local propio, atendiendo en forma ininterrumpida, toda la semana, todo el año, todo el día).
- Desarrolla uno o todos los programas de la modalidad.
- Abierto al entorno y particularmente a los programas que conforman el Centro de Educación Básica Alternativa - CEBA.
- Orientado al auto aprendizaje (cuenta con ambientes multiuso).
- Movilizador de diversos agentes comunales.

- Con posibilidades de articular servicios complementarios y acciones educativas, en el marco del Proyecto Educativo Institucional del CEBA.

La novedad de esta propuesta y que está refrendada por la Ley y el Reglamento de la Modalidad, es la flexibilidad de su organización en función de la disponibilidad de tiempo de los estudiantes y de sus necesidades y expectativas: horarios de atención variados (mañana, tarde y noche y de lunes a domingo), calendarios diferenciados de acuerdo a los diversos contextos. Pero lo más importante es quizás las diversas posibilidades de atención:

- La atención presencial, que requiere de la concurrencia simultánea de estudiantes y docentes para desarrollar procesos de aprendizaje y enseñanza en horarios y periodos establecidos.
- La atención semipresencial que se da a partir de módulos autoeducativos que demandan la asistencia eventual de los estudiantes – según cronograma establecido-para recibir asesoría de los docentes de acuerdo a sus requerimientos, y compartir experiencias con sus compañeros.
- La atención a distancia que se basa en el uso de materiales autoeducativos y un sistema tutorial que propicia el aprendizaje independiente y flexible de los estudiantes.

La construcción de esta propuesta se inició el 2001 al definir el documento de Políticas, orientador de la gestión de la Dirección Nacional de Educación de Adultos, "Un reto contra la exclusión", el que señalaba como un lineamiento de política central "Reconceptualizar la educación de adultos como modalidad del sistema educativo formal y como educación permanente y continua, realizada en todos los ámbitos sociales y durante toda la vida." ²³

Este proceso implicaba, en el campo de la educación formal de personas jóvenes y adultas, redefinirla "...como modalidad de educación básica vinculada con la alfabetización y con las múltiples formas de educación comunitaria y para el trabajo, en el marco de la educación permanente y continua de los adultos."²⁴ El mismo documento define que este proceso estaría orientado a la construcción y puesta en práctica de una oferta educativa flexible, diversificada, abierta, de calidad, que atienda las necesidades educativas de los participantes.

Posteriores consultorías fueron delineando los cambios en el modelo institucional,

23 MINISTERIO DE EDUCACIÓN.-Dirección Nacional de Educación de Adultos. Un reto contra la exclusión. Lima 2001. Pág.5

24 Ibid. Pág. 6

los que se cristalizaron con la ejecución del Proyecto “Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA-PERÚ.” que contó con el aporte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Este proyecto fue un interesante espacio de experimentación de lo que hasta ese momento eran sólo propuestas.

Los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), en función del Plan de Conversión, se han instalado en los Centros Educativos de Primaria y Secundaria de Adultos, que desde décadas pasadas eran conocidos como “centros vespertinos y nocturnos”. La sugerencia de diversos especialistas en el tema era la creación de nuevas instituciones donde se experimentaran las innovaciones, ya que muchos de los centros y programas de educación de adultos eran resistentes al cambio.

4.2.2. Disponibilidad de la oferta educativa en Educación Básica Alternativa

Es obligación del Estado asegurar que existan instituciones educativas a disposición de la población demandante, particularmente de la más excluida. Pero no sólo debe garantizar que exista una oferta suficiente sino que ella cuente con una asignación presupuestaria suficiente que asegure infraestructura, equipamiento y materiales adecuados; y, sobre todo, suficientes docentes idóneos, preparados para contribuir con el logro de los aprendizajes de los estudiantes.

En el caso de Educación Básica Alternativa (antes Educación de Adultos), nos vamos a encontrar con situaciones bastante alarmantes que ubican a esta modalidad en desventaja frente a la Educación Básica Regular, en el tema de la igualdad de derechos y equidad en las oportunidades. Nos vamos a referir solamente al período 2006-2010, pero el problema – si bien se está agudizando– ha tenido características similares en las dos últimas décadas.

a) Existencia y localización de la oferta

En el año 2005 se inició el Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010 aprobado por Resolución Ministerial N° 542-2005-ED. Este Plan se fijó como horizonte que en el año 2010 todas las instituciones de educación de jóvenes y adultos, públicas y privadas, se convertirían en Centros de Educación Básica

Alternativa (CEBA), conversión que debía concretarse con nuevas propuestas curriculares, oferta de servicios diversos y una institucionalidad autónoma tanto para zonas urbanas como urbano marginales y rurales.

El Plan ha concluido este 2010 y se tiene información que las instituciones públicas en su totalidad se han convertido en CEBA. De las instituciones privadas no se tiene aún la cifra oficial de cuántas son, ya que su ingreso no es automático sino obedece a un proceso normado por Directiva N° 22-2008-DPEBA/DIGEBA/VMGP-MED, la que establece que será progresivo y autorizado por resolución Directoral de las Direcciones Regionales de Educación correspondiente. Por esa razón la oficina del MED encargada de las estadísticas, aún los considera como Programas No escolarizados de Educación de Adultos.

El hecho de haberse instalado los CEBA sobre la base de los Centros de Educación de Adultos ha hecho que persistan similares problemas en relación a su existencia y focalización.

El 2006, a sólo un año del inicio del proceso de conversión, se contaba con 2,371 centros y programas, entre los que se incluían 290 CEBA²⁵ y los restantes Centros de Educación de Adultos, públicos y privados. De este total, sólo el 4% estaba ubicado en zonas rurales y el 55% eran Centros y Programas de Gestión Pública. Cabe señalar que del total señalado, el 94% de los servicios educativos públicos se daban en forma escolarizada y sólo el 13% en forma no escolarizada²⁶, forma de atención que solía captar más a personas jóvenes y adultas con limitaciones de tiempo para seguir procesos regulares. Ello significó que sea el sector privado el que ganara más espacio con los programas no escolarizados, brindando un servicio cuyo único atractivo era la posibilidad de completar el proceso formativo en menos tiempo.

Este panorama nos revela una mirada urbana del problema, la notoria desatención de la educación rural, y la limitada preocupación del Estado por implementar servicios más flexibles, acordes con las expectativas de los jóvenes y adultos y con sus limitaciones de tiempo. En ese sentido es el sector privado el que lo ha hecho, por afán de lucro, sin preocupación por el mejor logro de aprendizajes.

Los problemas en relación a la obligación del Estado en asegurar que existan instituciones educativas sobre todo para las poblaciones más excluidas, no han variado en los siguientes años y en algunos casos se ha agravado, afectando el

25 Se contabilizan sólo los centros de referencia y no los periféricos que son parte de la Institución

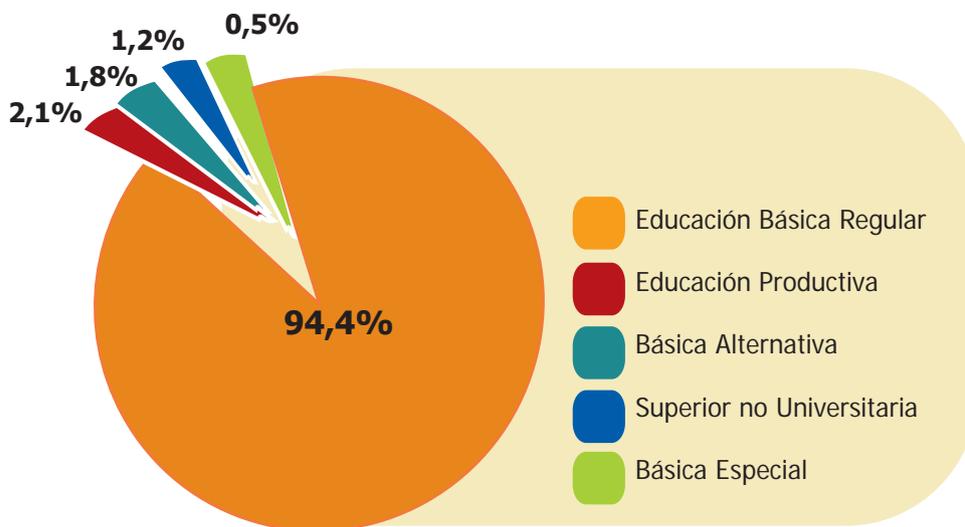
26 MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y OTROS.-Desarrollo y estado del aprendizaje y Educación de Adultos. Rumbo a la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos (2009).-Lima, 2008. Pág53

derecho de las personas pobres y en extrema pobreza, a contar con adecuados servicios educativos.

En el año 2009 nos encontramos con un decrecimiento en el número de instituciones educativas y programas, posiblemente por la fusión de aquellas que tenían muy pocos estudiantes. Asimismo persiste el carácter urbano de los servicios, fuertemente concentrados en las ciudades y particularmente en Lima.

Ese año la EBA contaba con 1677 Instituciones Educativas, entre los que se incluían CEBA y Centros de Educación de Adultos -la mayoría privados que no se habían convertido aún en CEBA. Esta cifra representa el 1.8% del total de instituciones educativas del Sistema Educativo.

-Cuadro 02-



Como en años anteriores, los centros y programas de la modalidad en el área rural son mínimos; representan el 2009 el 1.72%, lo que nos ratifica en que la educación de personas jóvenes y adultas sigue siendo un fenómeno urbano.

-Cuadro 03-

Instituciones Educativas de la Modalidad en el 2009 por área

Total	1,677
Área urbana	1,678
Área rural	0,029

Asimismo, Lima concentra la prestación del servicio. De 1677 centros y programas de la modalidad, 457 están ubicados en Lima, lo que representa el 27.3%. Siguen las grandes ciudades del país como Arequipa (126), Cusco (119) y La Libertad (117). Menor presencia tenemos en Pasco (14), Moquegua (13) y Madre de Dios (07).

-Cuadro 04-

Distribución de Centros Educativos por Regiones-2009

Departamento	Nº de Centros
DRE Lima Metropolitana	457
DRE Arequipa	126
DRE Cusco	119
DRE La Libertad	117
DRE Puno	72
DRE Junin	70
DRE Piura	67
DRE Lima Provincias	64
DRE Lambayeque	60
DRE Ancash	59
DRE Cajamarca	55
DRE Loreto	52

Departamento	Nº de Centros
DRE Ayacucho	47
DRE Ica	39
DRE Huanacu	32
DRE San Martín	32
DRE Apurimac	31
DRE Callao	30
DRE Tacna	27
DRE Amazonas	26
DRE Tumbes	23
DRE Ucayali	23
DRE Huancavelica	14
DRE Pasco	14
DRE Moquegua	13
DRE Madre de Dios	7

En relación al tipo de gestión, encontramos que el 51% de los Centros y Programas es de gestión pública, cantidad menor que en el año 2006. Ello significa que los programas no escolarizados de gestión privada, siguen teniendo un público significativo pese a no ser reconocidos como programas de calidad.

-Cuadro 05-

Distribución de las Instituciones Educativas por área

Educación Básica y sus modalidades	Total	Gestión		Área	
		Pública	Privada	Urbana	Rural
Total	93,722	70,174	23,548	49,289	44,433
Básica Regular	88,440	67,702	20,738	44,144	44,296
Inicial	39,717	31,019	8,698	22,248	17,469
Primaria	36,566	28,92	7,646	13,587	22,979
Secundaria	12,157	7,763	4,394	8,309	3,848
Básica Alternativa 1/	1,677	856	821	1,648	29
Básica Especial	459	380	79	447	12

1/ Incluye Educación de Adultos.

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Censo Escolar 2009

ESCALE - Estadística de Calidad Educativa- portal de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, cuenta con datos provisionales del 2010 y estos primeros avances son bastante preocupantes ya que se aprecia un decrecimiento mayor en el número de Instituciones Educativas con respecto a los años anteriores. Hoy la modalidad cuenta con 1.625 Instituciones, de la

cuales 789 son públicas (CEBA) y 836 privadas. Ello significa que también la participación del Estado decrece y hoy está cubriendo tan sólo el 48.5%. En cuanto a la localización de las instituciones, sólo 17 de las 1625 están ubicadas en zonas rurales, lo que representa el 1%. Cabe señalar que en años anteriores se contaba con 29 instituciones en medio rural y hoy sólo son 17. Ello nos ratifica en que el acceso a la educación es quizás uno de los factores más asociados a la pobreza y pobreza extrema, situación en la que está la demanda potencial de la Educación Básica Alternativa.²⁷

b) Docentes

El panorama en relación a este tema es similar al de la oferta. El 2006 la modalidad contaba con 15, 319 docentes, de los cuales el 57% estaba en el sector público y el 3% en el medio rural. Los docentes de los programas escolarizados constituían el 92% y sólo de 10% en los no escolarizados.²⁸

Según ESCALE, en el año 2009, el total de docentes fue de 11, 960, 2.47% del total de docentes del país. De ese total 7,231 estaban en el sector público y 4,729 en el sector privado. En el área rural sólo 88 docentes en comparación con los 11,872 del área urbana. Curiosamente el 2010, pese a haber bajado la cobertura de atención y el número de instituciones educativas, aumentó el número de docentes a 12,575, sobre todo en el sector privado donde pasó de 4,729 a 5,128 docentes. El incremento fue en medio urbano (de 11,872 a 12,501) con una disminución en el medio rural (de 88 docentes a 74). Esto se deba posiblemente al movimiento de docentes excedentes de EBR que pasan transitoriamente a EBA.

La carga docente normada para estos docentes es de 20 estudiantes, pero por el frecuente abandono de los estudiantes, esta cifra suele reducirse -en algunos casos- significativamente.

Los docentes de Educación Básica Alternativa, por el proceso de conversión, son -en gran parte- los mismos que atendían la Educación de Adultos el 2003, antes de que entre en vigencia la nueva Ley General de Educación 28044, por lo que se mantiene algunas características que ya señalaba la Consultoría coordinada por José Rivero Herrera²⁹:

27 La contabilización de los CEBA se hace sobre la base del entro referencial, ya que los periféricos están integrados al CEBA como una unidad.

28 MINISTERIO DE EDUCACIÓN y otros. Op. Cit.pág.5

29 RIVERO José y otros. La otra educación...Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa. Ministerio de Educación, dic. 2005. Páginas 93 y 94

- Predominio del género masculino sobre todo en el ciclo Avanzado.
- Docentes nombrados con más de 20 años de servicio y con baja especialización y perfeccionamiento para trabajar con jóvenes y adultos. Aproximadamente un 15% es titulado en Educación de Adultos o Andragogía.
- Presencia, en menor porcentaje, de docentes de otras profesiones, prioritariamente de carreras técnicas.

Es importante destacar también, cómo la condición laboral de los docentes: contratado, nombrado y excedente, tienen un efecto negativo en la prestación de los servicios.

Los contratados siempre han sido un porcentaje muy significativo de los docentes de la modalidad. Ya en el 2003 constituían el 50%, cifra que no ha variado significativamente porque en la modalidad no se produjeron nombramientos en las dos últimas décadas. De ellos la mayoría está en Secundaria (hoy Ciclo Avanzado). Esta situación nos da señales de movilidad de los docentes y de retrasos en la ubicación de ellos en las instituciones educativas, afectando el número de horas efectivas de trabajo que requieren los estudiantes para lograr sus aprendizajes.

Los docentes nombrados tienen mayor la resistencia al cambio. Hacen valer su condición de nombrados en el “turno noche” lo que impide que se pueda brindar a los estudiantes servicios educativos en turnos diferentes como lo establece el Reglamento de la Modalidad. Además son docentes que consideran su trabajo en EBA como un adicional para completar sus ingresos del día por lo que algunos de ellos no asisten a en el tiempo fijado por norma o están cansados y desmotivados para desarrollar un trabajo efectivo en la institución. Esta es una realidad conocida a todo nivel sin que se realicen las acciones de control necesarias para revertir la situación. También es el sentir y preocupación de los estudiantes como es el caso de este testimonio:

Me llama la atención que algunos de mis profesores no trabajen hora completa y que otros se resisten a este proceso de cambio de la conversión, al igual que muchos de mis compañeros que no entienden las cosas que pasan y se quedan callados”

(Narciso Taipe Huancavelica)³⁰

30 Testimonios de los estudiantes de la EBA. Dirección General de Educación Básica Alternativa. En Miradas y Propuestas diferentes para mejorar la Educación. Temas para la reflexión. OEI-IDIE-Generalitat Valenciana. Lima 2009. Pág. 88

El tema de los docentes “excedentes” es bastante grave. Es política de las instancias de la administración educativa, ubicar en las instituciones educativas de la modalidad a docentes excedentes de EBR, quienes, además de no estar preparados para trabajar con jóvenes y adultos, buscan continuamente retornar a su modalidad de origen, y se encuentran desmotivados para realizar su trabajo educativo. Los directores de las instituciones no pueden conformar equipos estables con los que desarrollen mejor su gestión.

c) Infraestructura y equipamiento

Desde hace muchas décadas, la educación de personas jóvenes y adultas sufre mayores restricciones que las de las escuelas públicas de EBR en materia de infraestructura y equipamiento. Tanto los centros y programas de educación de adultos como ahora los CEBA, funcionan dentro de instituciones educativas de EBR en situación de precariedad: uso de aulas de los turnos -mañana y tarde- (en pocos casos uso exclusivo de aulas); subordinación a las decisiones del Director de EBR para el uso de bibliotecas, salas de cómputo o talleres; problemas en el uso de los servicios higiénicos, luz, agua, teléfono.

Existen normas que exigen el uso equitativo de las instalaciones y equipamiento. Todos los años la Directiva de iniciación del año escolar así lo dispone. El año 2010 se emitió una norma específica, la resolución Ministerial N° 172-2010-ED donde se establece la obligatoriedad del uso compartido de espacios educativos, incluyendo los servicios complementarios. Sin embargo el problema subsiste por el excesivo celo de los directores de EBR y la intransigencia de los padres de familia de los estudiantes de EBR. Los escasos logros que se obtienen en este sentido obedecen a relaciones personales no de carácter institucional.

Esta situación acentúa la visión negativa que la comunidad tiene de la modalidad, lo que podría estar generando la poca demanda de estos servicios. Igualmente genera sentimientos de frustración en los estudiantes como es el caso del testimonio de uno de ellos.

"...Otra cosa que me llamó la atención, ha sido la falta de apoyo del mismo centro educativo, ya que no contamos con centros de cómputo, menos con talleres que tiene nuestro centro educativo; todas las comodidades son para la Educación Básica Regular y para nosotros, todo lo de segunda. Por qué este maltrato a los jóvenes estudiantes de los CEBA? Julio Ramírez de Ica).³¹

Si los mismos centros de referencia (CEBA) no cuentan con la mínima implementación, los llamados periféricos tampoco tienen acceso a equipamiento innovador. Las comunidades o instituciones que ofrecen el ambiente para el trabajo educativo apoyan con lo básico como es luz y agua y en algunos casos con el mobiliario. El centro de referencia debe contar con el Centro de Recursos que posibilite a los periféricos beneficiarse de las innovaciones tecnológicas.

La Dirección General de Educación Básica Alternativa está impulsando la creación de CEBA con local propio. A la fecha existen cerca de diez en esas condiciones³². Sólo así se podrá responder a una demanda que además de calidad necesita flexibilidad en las propuestas que le ofrecen: horarios de atención, calendarización y diversas formas de atención.

Algunos directores comprometidos con la modalidad están trabajando para superar este abandono por parte del Estado en esta materia y han logrado establecer sus propios talleres, centros de cómputo y bibliotecas.

d) Materiales Educativos

No existe una política expresa del Ministerio de Educación (MED) vinculada con la asignación de material educativo a los CEBA más aún ahora que la modalidad ha incluido dos formas de atención que lo requieren con urgencia: la semipresencial y a distancia. Los pocos esfuerzos al respecto (algunos materiales impresos o videos que apoyan pedagógicamente al docente) se han logrado con el exiguo presupuesto asignado a la Dirección General de Educación Básica Alternativa (DIGEBA) o con el aporte de la cooperación internacional. Es el caso de la producción de material auto educativo para los dos primeros grados del ciclo Intermedio de la forma semipresencial de atención, que se ha elaborado con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), material que no

31 Ibid.- pág. 89

32 Según Escala el 2009 existían 100 CEBA de gestión pública que funcionaban en local propio. Han incluido en ese dato las aulas cedidas por EBR para uso exclusivo de EBA; no se trata de locales propios.

puede ser suficientemente distribuido por falta de presupuesto.

Esta falta de recursos ha hecho que la DIGEBA deba aprovechar el material producido por otras instituciones para su distribución en la modalidad. Ha sido el caso de la distribución de material sobrante de Educación Básica Alternativa (EBR) para los Programas de Educación Básica Alternativa de niños y adolescentes –PEBANA-; o el caso de los materiales elaborados por la Universidad Cayetano Heredia para el 1° de Secundaria de Adultos, que será adaptado para su aplicación en los programas a distancia.

La apuesta de la DIGEBA porque sean los propios docentes los que elaboren sus materiales para la atención semipresencial es aún prematura. Estos docentes, además de no haber sido formados para una atención semipresencial o a distancia, no están preparados para elaborar un tipo de material con enfoque participativo y promotor del protagonismo de los estudiantes. Sus propias sesiones presenciales distan mucho de este enfoque.

e) Asignación de recursos

Una de las expresiones de la importancia que los gobiernos otorgan a la educación de personas jóvenes y adultas en situación de exclusión del sistema educativo es sin duda el presupuesto asignado. Se sigue ratificando que esta educación es una educación pobre para los pobres no sólo por los escasos presupuestos sino, incluso, por el decrecimiento de la proporción del gasto educativo.

Un ejemplo lo tenemos en los presupuestos que se asignan para la atención de los servicios educativos en la Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Así, entre el 2006 y 2007, el presupuesto asignado para la modalidad en la unidad ejecutora que atiende distritos importantes en población del cono sur como Villa El Salvador, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo bajó de 9.935.630 nuevos soles a 7.479.504 nuevos soles³³.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual -PESEM 2007-2011- R.M 0190-ED-2007, ha fijado como uno de sus objetivos estratégicos "Reducir el analfabetismo y ampliar las oportunidades educativas de aquellas personas que no pudieron acceder a una educación básica regular." Los planes operativos anuales destacan ese objetivo y en sus diagnósticos señalan la baja cobertura de la modalidad

33 MINISTERIO DE EDUCACIÓN.-Evaluación del Plan Operativo 2007 . Pág. 52

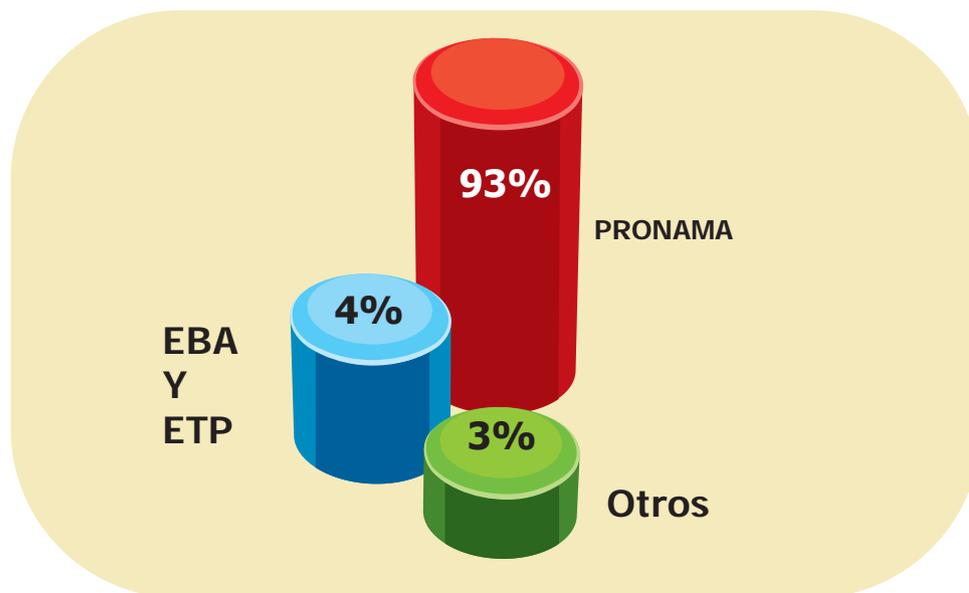
como una de sus debilidades, así como la falta de continuidad educativa de los egresados de alfabetización.

Sin embargo, estos enunciados no se traducen en la asignación de presupuestos, no sólo a la Dirección del MED que norma y promueve estos servicios educativos, sino particularmente en las asignaciones para sostener los servicios que brindan las instituciones educativas de esta modalidad.

Así tenemos que el año 2007 el presupuesto asignado al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización –PRONAMA- significó el 3% del total asignado al MED. Y la asignación a Educación Básica Alternativa y Educación Técnico Productiva fue de 4%, porcentaje no sólo reducido con relación al resto de modalidades del Sistema, sino comparándolo con el de Alfabetización resulta insuficiente. Sobre todo para poder recibir luego a todos los egresados de este Programa.

-Cuadro 06-

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL ASIGNADO
A PRONAMA EBA Y ETP AÑO 2007**



En el año 2008, el Plan Operativo Institucional del MED asignó el 5.10% de su presupuesto al cumplimiento del objetivo estratégico sobre alfabetización y Educación Básica Alternativa, lo que significa 155, 387,667 nuevos soles. Sin embargo, de ese total, 107, 500,000 estaban destinados a PRONAMA, quedando muy poco para una modalidad que debía iniciar formas de atención, como la semipresencial y a distancia, que demandaban una primera inversión fuerte en materiales y capacitación de docentes.

Por otro lado, la Dirección General de Educación Básica Alternativa del MED, asumió la responsabilidad de implementar el Plan de Conversión 2005-2010, aprobado por R.M. Nº 542-2005-ED. Este Plan define al proceso de conversión como "...un proceso progresivo y gradual por la complejidad de los cambios, cualitativamente diferentes a las características de los actuales servicios de educación de personas jóvenes y adultas. Por ello se sostiene en procesos de experimentación previos como lo determina el Reglamento de EBA."³⁴

Este proceso de cambio cualitativo requería fortalecer a la Dirección encargada de implementarlo, la que debía experimentar cambios significativos como la introducción de formas de atención semipresencial y a distancia y una significativa ampliación de cobertura en el medio rural. Todo ello requería sostenerse con adecuados presupuestos.

Sin embargo, las asignaciones presupuestarias para la DIGEBA han ido decreciendo cuanto más aumentaban las responsabilidades. Así el 2007 contó con un presupuesto de 3, 178,500 nuevos soles y el 2010 con 1, 443,301 nuevos soles, de los cuales sólo una tercer parte queda para acciones de monitoreo, capacitación, producción de material etc. Y precisamente este año 2010 se cierra el Plan de Conversión y se supone haber experimentado con seriedad las formas semipresencial y a distancia.

La DIGEBA ha logrado el apoyo eventual y puntual de la OEI y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), para avanzar en la implementación del nuevo modelo institucional. Conjuntamente con el Ministerio de Economía han elaborado el Proyecto de Presupuesto por resultados en EBA, cuya ejecución va a depender del nivel de exigencia del Estado peruano, como ha sucedido con Educación Inicial.

Posiblemente los avances en este campo no sean significativos por tratarse de servicios educativos destinados a un grupo minoritario, sin ninguna representación

34 MINISTERIO DE EDUCACIÓN.- Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. Orientaciones para el proceso de conversión de los Centros y Programas de Educación de Adultos en Centros de Educación Básica Alternativa-CEBA y su creación.-Lima 2005 pág. 7

ni capacidad de demanda.

4.2.3. Acceso y permanencia

El Perú tiene una población total de 28' 220,764 habitantes, de los cuales el 50.3% son mujeres y el 63.1% población comprendida entre 15 y 64 años. Asimismo cerca de cuatro millones son de lengua nativa y es la población rural la que presenta los más bajos niveles educativos: 19.5% sin nivel, 45.3% con primaria, 28.9% con secundaria y sólo 6.2% con educación superior³⁵. Asimismo, al 2009, la pobreza medida por el método monetario, afectó al 34.8% de la población, de los cuales el 11.5% está en pobreza extrema.³⁶

Este es el escenario de la educación de personas jóvenes y adultas: población en condición de exclusión a la que no sólo se limita el acceso al conocimiento sino se dificulta el ejercicio pleno de su ciudadanía. El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso de esa población a la educación, sin discriminación alguna, eliminando los obstáculos que impiden su ingreso, ofreciéndole una diversidad de servicios educativos y asegurando su permanencia. Sin embargo el panorama en este aspecto es desalentador como lo vamos a analizar en los acápite siguientes, donde hemos creído conveniente relacionar dos características del derecho a la educación: accesibilidad y permanencia, este último considerado por lo general en "adaptabilidad".

Creemos que la verdadera democratización de la educación se consigue cuando se garantiza no sólo el acceso de las personas sino su permanencia en el sistema educativo. La igualdad de oportunidades se da en la medida que el ingreso es oportuno y que los estudiantes permanecen en la institución hasta culminar sus estudios.

a) Atención de la población

En este aspecto es necesario analizar dos fenómenos que están afectando el derecho de las personas jóvenes y adultas a la educación: la progresiva baja de la cobertura de atención en este nuevo siglo y la significativa desatención del medio rural, área donde se concentran los menores niveles educativos de la población peruana, y en consecuencia de la población pobre y en extrema pobreza.

Sin duda la Educación Básica Alternativa representa una de las modalidades de más baja atención comparándola, inclusive, con la Educación Técnico Productivo. Así lo expresa el cuadro 07 donde se aprecia que la modalidad sólo representa el

35 INEI. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de vivienda.-Perfil Sociodemográfico del Perú. 2da. Edición, Lima Agosto del 2008

36 INEI. Informe técnico: Evolución de la pobreza al 2009. Lima 2010.

2.4% del total de estudiantes del sistema.

-Cuadro 07-

Sistema educativo nacional	Nº de estudiantes	Sub Totales	Porcentajes
Básica Regular			
Inicial	1.367.651	7.720.577	89,7%
Primaria	3.754.547		
Secundaria	2.598.379		
Básica Alternativa	208.187	208.187	2,4%
Básica Especial	21.296	21.296	0,2%
Técnico Productiva	289.569	289.569	3,4%
Superior No Universitaria			
Pedagógica	32.257	366.286	4,3%
Tecnológica	328.230		
Artística	5.799		
Total	8.605.915	8.605.915	100,0%

Elaboración propia

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACIÓN - Censo Escolar 2009

Las políticas adoptadas por el país y expresadas en los diversos planes operativos de esta última década, no se traducen en estrategias y acciones para detener la baja en la matrícula. Así tenemos que entre los años 2000 y 2010 la matrícula decreció lo mismo que la participación del Estado (ver anexo 02 al 04). Sólo se observa un ligero crecimiento de la atención a las mujeres el año 2006, como apreciamos en el cuadro 08.

-Cuadro 08-
Matrícula de la Modalidad en la última década

AÑO	TOTAL	% PUBLICO	% FEMENINO
2000	277,226	79	48
2005	261,242	69	48
2006	254,932	66	49
2009	208,187	60	47
2010	198,319	61	46

Elaboración propia

Fuente: Estadísticas del MED, Censo Escolar 2009 e información preliminar 2010 (Incluye matrícula en Programas No escolarizados de Educación de Adultos)

El problema adquiere un cariz peculiar cuando se comprueba una disminución significativa de la atención a población mayor de treinta años. Ya el 2002 la educación primaria de adultos atendía en un 67% a la población de 6 a 17 años y la educación secundaria a un 71,5% de la población estudiantil entre los 14

y 22 años³⁷. En datos preliminares aportados por la DIGEBA, al 2010, el 84% de la atención correspondía a los estudiantes comprendidos entre los 9 y 24 años (ver anexo 05), gran parte de ellos están en edad para asistir a Educación Básica Regular. Los adultos por lo general se ubican más en los ciclos Inicial e Intermedio (antes Primaria).

Las razones por las que los CEBA se están configurando como instituciones educativas de atención sobre todo de niños y adolescentes, no han sido estudiadas a profundidad. El argumento de que son estudiantes que trabajan no es válido necesariamente para todos. Algunas aproximaciones de diversos informes de monitoreo del servicio y de diagnósticos de la modalidad revelan que el fenómeno se presenta por diversas causas que no necesariamente son el trabajo del estudiante: falta de recursos para atender los requerimientos de EBR, expectativas de los padres de familia por tener a sus hijos en colegios emblemáticos (aunque sea en la noche), apoyo a sus familiares docentes de EBA para que alcancen sus metas de atención.

En el caso de los adolescentes que abandonaron EBR estando cursando la secundaria, esta movilidad es causada –entre otras cosas- por repitencia, “mala conducta”, embarazo precoz. La aspiración de muchos de ellos es retornar a EBR. Otros han encontrado mayor acogida y menor exigencia en los CEBA. También se han creado expectativas respecto a la finalización de sus estudios en un tiempo menor.

La presencia de los jóvenes, aunque no en los porcentajes deseados, tiene que ver con sus expectativas por continuar sus estudios superiores. De allí su presencia más notoria en el ciclo avanzado como lo podemos apreciar en el Cuadro 09, elaborado por la Dirección General de Educación Básica Alternativa sobre la base de una muestra de 641 CEBA Públicos.

CICLO	TOTAL	RANGO DE EDADES									
		09 – 13	%	14 - 17	%	18 – 24	%	25 - 40	%	41 a +	%
Inicial	6.862	1.600	17,85	1.574	3,09	1.245	2,78	1.317	8,80	1.126	24,71
Intermedio	17.703	3.224	35,96	5.699	11,18	3.894	8,69	3.130	20,90	1.756	38,53
Avanzado	99.714	4.142	46,20	43.707	85,73	39.663	88,53	10.527	70,30	1.675	36,76
TOTALES	124.279	8.966	100	50.980	100	44.802	100	14.974	100	4.557	100

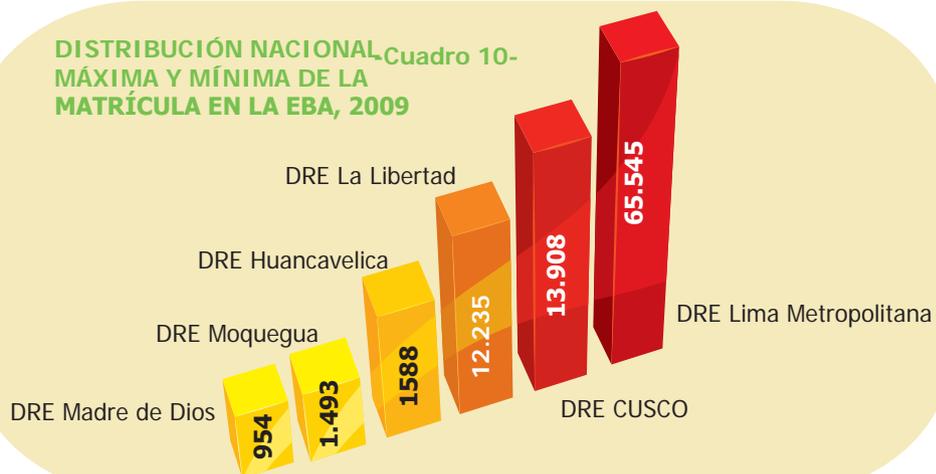
Fuente: Dirección General de Educación Básica Alternativa
 Datos preliminares a setiembre del 2010 de 641 CEBA públicos a nivel nacional

En cambio la invisibilización de las personas adultas puede deberse a diversas causas. Una de ellas a la pérdida de un espacio de exclusividad como era antes la educación de adultos; y bajo el pretexto de la amplitud que la Ley concede a la EBA, se está resolviendo problemas que debe enfrentarlos EBR. También a los escasos resultados demostrados por la propia educación de adultos, sobre todo la irrelevancia de sus contenidos y la baja calidad de la oferta.

Las expectativas de las personas adultas, sus necesidades educativas, se orientan más a desarrollar competencias que les permita desarrollar mejor su trabajo y responder a sus necesidades de subsistencia. Ellos encuentran en los programas de Educación Técnico Productiva y de Educación Comunitaria respuesta a sus expectativas, no sólo por el contenidos de ellos sino también por tratarse de procesos educativos cortos y funcionales.

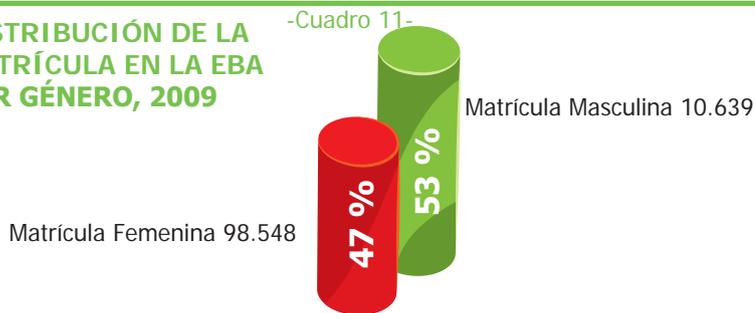
Por otro parte, la atención de la modalidad se concentra en algunas regiones en desmedro de otras. Si analizamos la información de la matrícula según regiones, nos encontramos que Lima concentra la prestación de los servicios, seguida de Cusco y la Libertad, frente a departamentos como Huancavelica donde se concentra mayoritariamente la población pobre y en extrema pobreza. (Cuadro 10)

DISTRIBUCIÓN NACIONAL - Cuadro 10 - MÁXIMA Y MÍNIMA DE LA MATRÍCULA EN LA EBA, 2009



En cuanto a la atención por género, el porcentaje de hombres es mayor que el de mujeres, sobre todo en el ciclo avanzado (antes secundaria). El 2009 la diferencia es de 47% a 53% y el 2010 de 46% a 54%. La mayor concentración de mujeres se da en los ciclos inicial e intermedio y de hombres en el avanzado. Ello porque la población femenina suele tener menor nivel educativo que la masculina. (Cuadro 11).

DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN LA EBA POR GÉNERO, 2009



Las regiones que atienden en mayor proporción a las mujeres son Lima, Callao, Huancavelica, Amazonas y Pasco (Cuadro 12).

-Cuadro 12-

REGIONES CON MAYOR PORCENTAJE DE MATRÍCULA FEMENINA EN LA EBA, 2009

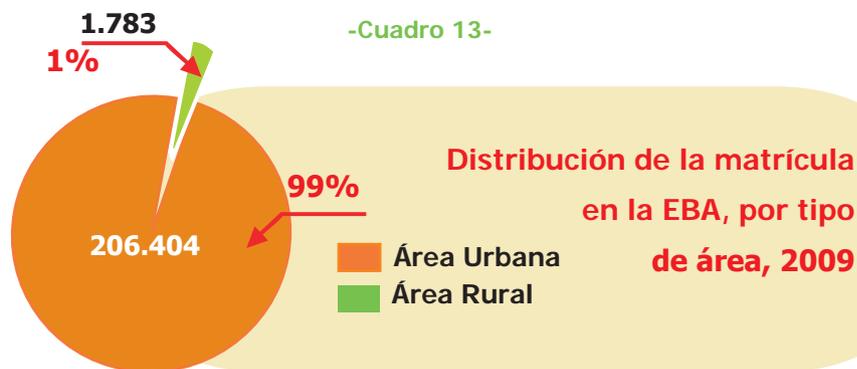
DRE AMAZONAS		DRE CALLAO	
Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
45,2%	54,8%	49,5%	50,5%

DRE HUNCAVELICA		DRE LIMA METROPOLITANA		DRE PASCO	
Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
47,8%	54,2%	48,5%	51,5%	36,0%	63,9%

En cambio la invisibilización de las personas adultas puede deberse a diversas causas. Una de ellas a la pérdida de un espacio de exclusividad como era antes la educación de adultos; y bajo el pretexto de la amplitud que la Ley concede a la EBA, se está resolviendo problemas que debe enfrentarlos EBR. También a los escasos resultados demostrados por la propia educación de adultos, sobre todo la irrelevancia de sus contenidos y la baja calidad de la oferta.

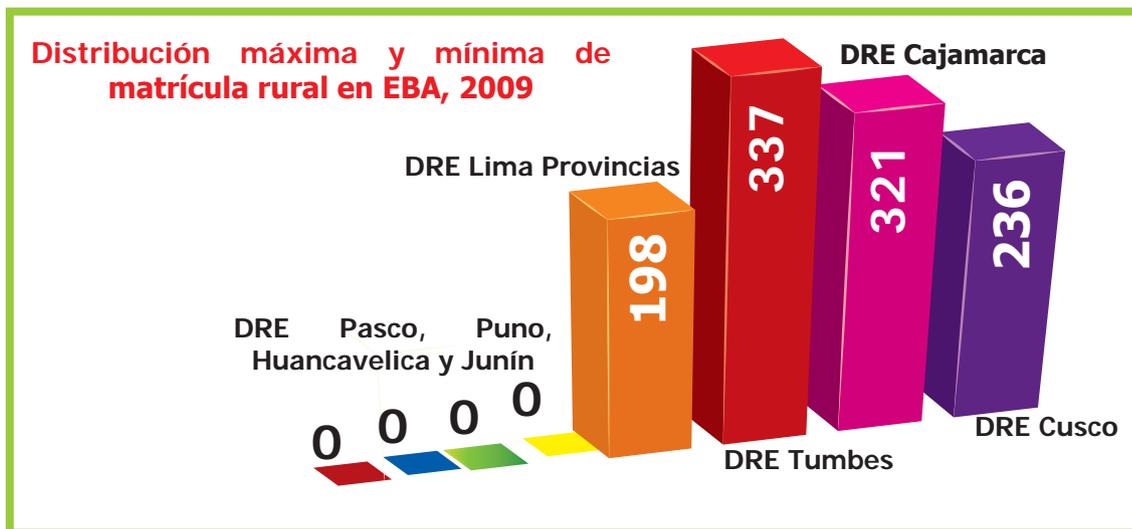
Las expectativas de las personas adultas, sus necesidades educativas, se orientan más a desarrollar competencias que les permita desarrollar mejor su trabajo y responder a sus necesidades de subsistencia. Ellos encuentran en los programas de Educación Técnico Productiva y de Educación Comunitaria respuesta a sus expectativas, no sólo por el contenidos de ellos sino también por tratarse de procesos educativos cortos y funcionales.

Por otro parte, la atención de la modalidad se concentra en algunas regiones en desmedro de otras. Si analizamos la información de la matrícula según regiones, nos encontramos que Lima concentra la prestación de los servicios, seguida de Cusco y la Libertad, frente a departamentos como Huancavelica donde se concentra mayoritariamente la población pobre y en extrema pobreza. (Cuadro 10)



Esta situación podemos apreciar cuando se analiza la matrícula rural en las diversas regiones. (Ver anexo 08). Hay lugares como Huancavelica, Junín y Puno donde la atención es cero, siendo departamentos con altos porcentajes de población rural, pobre y en extrema pobreza.

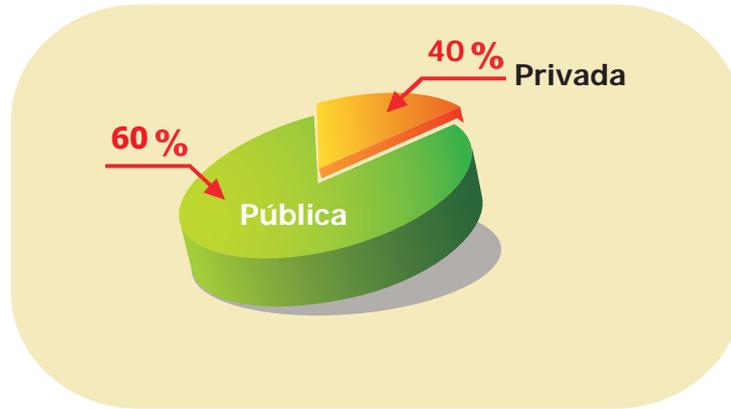
-Cuadro 14-



Finalmente, es importante analizar la participación del Estado en la gestión de los CEBA. Si bien en el año 2009 la matrícula en los Centros Educación de Adultos de gestión pública correspondía al 60%, esta cifra es menor a la el 2000, donde la participación era del 79%.

-Cuadro 15-

Matrícula de la EBA por tipo de gestión, 2009



Eso significa que un 40% de los estudiantes en situación de vulnerabilidad, tienen que invertir en una educación privada que sólo les asegura una certificación pero no de da la garantía de logro efectivo de aprendizajes para la vida.

Esta situación nos revela que las mayores desigualdades del sistema educativo – en el caso concreto de la Educación Básica Alternativa- se concentran en las áreas rurales, en los sectores de pobreza y pobreza extrema, en las mujeres, con una reducción progresiva de la responsabilidad del Estado en la atención de estas poblaciones. El problema se complejiza si hacemos referencia a la atención, con educación básica, de jóvenes y adultos de lenguas originarias, los que han sido abandonados por el sistema formal.

Si la meta del Estado es asegurar una educación básica obligatoria y gratuita para todos, esta meta está muy lejos de su cumplimiento en el caso de Educación Básica Alternativa. Las normas y políticas quedan en el discurso para responder formalmente a los compromisos internacionales, pero no son garantía de una educación al alcance de todos. La incidencia del Estado en la disminución de la brechas de inequidad resulta así muy débil.

b) Permanencia en la modalidad

La constante en el sistema educativo es acondicionar sus procedimientos administrativos en función a EBR, por ser la modalidad de mayor atención, con estudiantes estables, con una propuesta de escuela que data de hace varias décadas, con un régimen de grado equivalente al año escolar. Esto último sobre todo facilita la elaboración de indicadores de eficiencia interna

Desde el 2005 que se inicia la implementación de los CEBA por efectos del Plan de Conversión, el panorama cambia. Esta nueva modalidad plantea la organización del servicio por ciclos y grados de duración variable, de acuerdo al avance de los estudiantes, la certificación sólo al término del ciclo, etc. A ello se suma la movilidad de los estudiantes de la modalidad, sobre todo jóvenes y adultos por diversas razones: falta de tiempo, cambio de trabajo, migración, etc.

Sin embargo, estos nuevos planteamientos aún no han sido asumidos por la Oficina de Estadística por lo que se sigue trabajando con indicadores y tasas fundamentalmente para EBR.

El "Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad" consigna datos sobre la permanencia en la educación de personas jóvenes y adultas que grafican mejor este aspecto³⁸. El período analizado por este Plan corresponde a los años 1984-2004, cuando la modalidad se denominaba Educación de Adultos y comprendía dos niveles, Primaria y Secundaria. Esta modalidad tenía un régimen académico similar a EBR. La comprobación fue el alto porcentaje de adultos que se retiran antes de concluir el año, cifras que no varían significativamente en el período de análisis.

El mayor retiro está en la educación pública y urbana. Estas cifras son cuatro veces más que las cifras de primaria y secundaria de menores (hoy EBR), y pueden revelar la poca capacidad de las instituciones educativas de retener a los estudiantes, sobre todo tratándose de una población joven y adulta que además, tiene otros problemas como las migraciones forzadas por conseguir trabajo, la poca disponibilidad de tiempo etc. (Ver cuadro 16)

En relación a las tasas de deserción el panorama es preocupante. En el período entre 1998 y 2004, la tasa ha tenido un incremento muy significativo, siendo mayor en las mujeres, tanto en primaria como en secundaria. (Ver cuadro 17). En primaria ha sido siete veces más que la alcanzada en primaria de Básica

38 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Foro Nacional de Educación Para Todos. Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Hacia una educación e calidad con equidad. Lima 2005, páginas 75 y 76

Regular.

-Cuadro 16-
Porcentaje de estudiantes de Educación de Adultos, forma escolarizada,
por nivel, área de residencia y tipo de gestión

	Total	Privada	Pública	Urbana	Rural
Primaria					
1998	21.73	1.05	20.68	21.07	0.6
2004	20.36	0.41	19.95	19.82	0.55
Secundaria					
1998	23.91	0.31	23.6	23.20	0.70
2004	20.93	0.58	20.35	20.25	0.68

Fuente: Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú

-Cuadro 17-
Tasa de repitencia y deserción en educación
de adultos por nivel educativo y según sexo

Años	% de Repitencia		Tasa de Deserción	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Primaria				
1998	10.9	8.6	7.5	11.0
2004	10.7	8.3	28.2	30.1
Secundaria				
1998	2.4	3.3	22.4	13.6
2004	9.5	7.0	17.6	14.6

Fuente: Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú

Con respecto al tema de la repetición de grado las diferencias en este período no son significativas, en el caso de educación primaria. Sin embargo, en el caso de la secundaria aumentó entre 1998 y 2004. La repitencia se presenta con mayor incidencia en los hombres que en las mujeres.

Esta situación nos revela que, además de los pocos avances de cobertura logrados por la modalidad en esta década, el sistema no es eficiente ni eficaz. La permanencia de los jóvenes y adultos en el sistema es frágil, y eso acentúa su exclusión.

4.2.4. Calidad de la oferta educativa

La Ley General de Educación 28044 define la calidad educativa como “el nivel óptimo que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida.”³⁹

Este concepto de calidad tiene como esencia el logro de aprendizajes. Pero son diversos los factores asociados al logro de los aprendizajes. Unos, ligados a la propia institución educativa (formas de atención en función de las necesidades de los participantes, currículo y materiales pertinentes, adecuados a la diversidad, docentes idóneos, clima institucional cálido, gestión participativa, horas reales de aprendizaje etc.). Otros, que tienen que ver con el propio sistema educativo (recursos suficientes, acompañamiento de los órganos descentralizados).

La referida Ley crea también el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE- y, entre otras, le asigna funciones que tienen que ver con la promoción de una cultura de calidad entre los docentes e instituciones educativas, la evaluación de la calidad de los aprendizajes y de los procesos pedagógicos y de gestión, la acreditación de la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas.

Para el caso de Educación Básica Alternativa es el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica –IPEBA- el órgano operador del SINEACE, quien debe definir los estándares e indicadores que garanticen niveles óptimos de calidad en las instituciones educativas y contribuir con su mejoramiento.

39 Ley General de Educación
N°28044. Artículo 13

Particularmente creemos que la calidad tiene que ver con dos de las características señaladas como imprescindibles en todo proceso educativo para garantizar el derecho de las personas a una educación de calidad: la aceptabilidad y la adaptabilidad. Por ello las abordamos en este acápite, de manera conjunta e interrelacionada, tomando como elementos de análisis los factores de calidad señalados en el primer párrafo.

a) Logros de aprendizaje

El Diseño Curricular Básico Nacional de Educación Básica Alternativa 2010 ha establecido los logros educativos que espera alcancen los estudiantes a lo largo de su formación básica.

Es importante destacar que los logros definidos en el Diseño responden a las necesidades básicas de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas, las que son, en esencia, los derechos humanos: el ejercicio de una ciudadanía plena, el cuidado de su salud y del medio en el que vive, posibilidades de un trabajo digno y sobre todo el derecho que tiene todos de seguir educándose a lo largo de su vida.

LOGROS EDUCATIVOS**DE LA EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA**

- a) Comprender y analizar críticamente su realidad y adecuarse y contribuir a los cambios sociales, culturales y económicos, lo que posibilita mejorar su calidad de vida, conjugando creativamente sus intereses con los de la familia y los de su entorno social y ecológico.
- b) Una imagen positiva de sí mismo a partir de la valoración de sus potencialidades, su esfuerzo personal y capacidades, y el desarrollo de su autonomía.
- c) Comunicarse eficazmente en castellano y en lengua originaria o extranjera, en actitud dialogante con distintos interlocutores, propósitos, situaciones; e interpretar lenguajes artísticos y audiovisuales.
- d) Reconocerse como ciudadano con deberes y ser capaz de hacer respetar sus derechos y el de los demás, haciendo uso de los medios e instancias que hay en su localidad, región y país, e integrarse a sus grupos sociales de referencia, practicando valores éticos, morales.
- e) Reconocer objetivamente su realidad local, regional, nacional y mundial, formular su proyecto de vida y participar activamente, en función de sus necesidades personales y sociales, con miras a la construcción de un proyecto de país.
- f) Reconocer la promoción de la salud como el derecho y responsabilidad que tienen las personas a una vida y entorno saludables y realizar acciones preventivas para el cuidado de su salud física, mental y de su medio ambiente, valorando y aplicando los aportes de la ciencia y la tecnología.
- g) Resolver problemas en diversas situaciones, mediante procesos de razonamiento y comunicación.

Evaluar si se alcanzan estos objetivos educacionales, así como las competencias propuestas por los diseños curriculares, debe ser la tarea central de quienes son responsables de conducir la educación en el país a fin de poder establecer los correctivos. Diversos estudios realizados en la Región destacan como tarea prioritaria la necesidad de contar con un sistema sólido y comparable de indicadores de desempeño y calidad, que contribuya con resolver el problema del déficit de destrezas entre las personas que han sido excluidas sistemáticamente del sistema. En América Latina son pocas los programas de educación de jóvenes y adultos que han desarrollado procesos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje. Mucho menos si se trata de medir el impacto de estos programas en la mejora de las condiciones de vida, productividad y empleabilidad.⁴⁰

En el Perú el Ministerio de Educación creó el año 1996 la Unidad de Medición de la Calidad Educativa –UMC- y con ella instaló el Sistema de Evaluación del Rendimiento Estudiantil.

El trabajo de la UMC en términos de evaluación del rendimiento estudiantil, se orienta a ofrecer información relevante y confiable sobre este tema para una efectiva toma de decisiones en las diferentes instancias –particularmente en las instituciones educativas- con la finalidad de mejorar la calidad del sistema. Asimismo, promover una cultura de evaluación en los diversos agentes educativos.

Durante todo este tiempo su labor ha sido evaluar el currículo de EBR a través de 4 evaluaciones muestrales realizadas en los años 1996,1998, 2001 y 2004, tomando como muestra diversos grados de primaria y secundaria. También 3 evaluaciones censales en el 2do grado de primaria y el cuarto de secundaria. Las diversas evaluaciones han incidido fundamentalmente en las áreas de Comunicación y Matemática.

Con relación a la Educación Básica Alternativa - EBA aún no se han iniciado estas evaluaciones, constatándose que la modalidad no es considerada prioritaria dentro de los planes de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, la propia DIGEBA, en el año 2009, ha realizado un primer estudio exploratorio sobre logro de aprendizajes, en relación a dos áreas instrumentales: Comunicación Integral y Matemática.

40 El informe regional “La Educación de Jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un Estado del Arte, preparado para la Conferencia de Seguimiento a CONFITEA V del año 2003, revela la escasez de este tipo de trabajo. Destaca la Isla de Santa Lucía, que si bien cuenta con indicadores de resultados de aprendizaje, debe aún acostumbrarse a medir los resultados en educación de adultos de manera constructiva.

Este estudio hace referencia al rendimiento de los estudiantes de primer grado del Ciclo Intermedio y Avanzado. Para ello se contó con un grupo muestral de 355 estudiantes, 140 del ciclo Intermedio y 215 del ciclo Avanzado, de 42 CEBA públicos y se desarrolló a lo largo del año en tres momentos: Inicial, de proceso y salida. Para la evaluación inicial de los estudiantes del primer grado del ciclo Intermedio, se tomó en cuenta lo aprendizajes que debían haber alcanzado al finalizar el ciclo Inicial. Para los estudiantes del primer grado del ciclo Avanzado, los aprendizajes adquiridos en el ciclo Intermedio.

Las pruebas de proceso y de salida se formularon en relación a los indicadores de desempeño que correspondían a los aprendizajes establecidos en el Diseño Curricular Básico Nacional.

El interés de la evaluación fue también evidenciar el impacto de la capacitación docente, la aplicación de materiales educativos preparados y las bondades del Diseño Curricular Básico Nacional.

La preparación de las pruebas, su aplicación, corrección y sistematización fue responsabilidad del equipo de profesionales de esta Dirección General.

Cabe destacar algunas conclusiones señaladas en el informe que son verdaderamente preocupantes. Una primera pone en alerta los resultados de los procesos de alfabetización. Según el informe la mayoría de los estudiantes del primer grado del ciclo Intermedio que rindieron la prueba inicial no debieron ser promovidos, puesto que sus aprendizajes logrados eran insuficientes para enfrentar lo que le planteaba el currículo del ciclo Intermedio.⁴¹ No hay que olvidar que la mayoría de estudiantes que se matricula en el ciclo Intermedio han sido alfabetizados en algún momento, lo que debería llevar a replantear las estrategias de alfabetización para evitar el pronto analfabetismo por desuso.

En las conclusiones se señala también que el principal problema en relación a los aprendizajes que propone el área de Comunicación Integral en el Ciclo Intermedio, tiene que ver con la producción de textos y la comprensión lectora. Según el informe, los resultados son alarmantes en el tema de la producción de textos porque ninguno ha logrado los aprendizajes esperados⁴². Este es un problema que se debe enfrentar urgentemente y que tiene mucho que ver con los enfoques que se suelen dar a la alfabetización y los tiempos que se le dedican.

41 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección General de Educación Básica Alternativa. Estudio sobre aprendizajes en EBA 2009.- Lima Junio del 2010. Pág. 10

42 Ibid. Pág. 11

Por lo general, cuando la estrategia de la alfabetización son las campañas que ofrecen rápidos resultados en poco tiempo, con fines netamente políticos, se subestima la alfabetización y se la reduce al aprendizaje mecánico de las grafías. De allí que los participantes no llegan a aprender a utilizar la lectura y escritura en situaciones específicas, para lograr ciertos propósitos, y sólo aprenden a deletrear. Con ello sólo se está facilitando la regresión y afectando el tránsito del estudiante de los programas de alfabetización al ciclo Intermedio.

Según el informe, este problema presentado en el ciclo intermedio se arrastra el ciclo Avanzado el que también empieza con déficit en el tema de producción de textos y comprensión lectora, problema que se agudiza porque los estudiantes no están habituados a la lectura.

En el caso de la Matemática en informe señala la dificultad que tienen los estudiantes para resolver problemas, tanto en el ciclo Intermedio como en el Avanzado. En el caso de los estudiantes que pasan de alfabetización al ciclo Intermedio, posiblemente se presente el problema porque los programas de alfabetización no dan la misma importancia a la matemática que a la lectoescritura, a pesar de la importancia que ella tiene en la vida de las personas jóvenes y adultas.

Estas conclusiones a la que arribó el informe nos revelan una vez más las serias deficiencias tanto de la alfabetización como de la propia educación básica, incapaz de atender las necesidades básicas de los jóvenes y adultos, sobre todo en el manejo de herramientas como la lectura y escritura y la matemática, necesarias para acceder a otros conocimientos.⁴³

Por otro lado, si bien no hay estudios sobre los aprendizajes logrados en áreas como Ciencia, Ambiente y Salud, Ciencias Sociales, se puede deducir que, por las limitaciones de formación y capacitación de los docentes en el manejo temático de esas áreas, por su enfoque metodológico tradicional y por el escaso tiempo que le dedican a estas áreas sobre todo en los ciclos Inicial e Intermedio, los resultados no son satisfactorios.

Un tema aún no resuelto es el de la educación para el trabajo. Este tema no puede estar ausente de los programas porque además es una necesidad y un interés manifestado por los estudiantes.

43 Mayor información del estudio lo pueden encontrar en la página web de la DIGEBA: digeba.minedu.gob.pe

“En el Ceba encontré que había un área técnica, donde enseñaban industria del calzado donde aprendí a confeccionar zapatos....Con algunos compañeros estamos planeando armar una pequeña empresa cuando terminemos nuestros estudios, y esto será alcanzar una parte de nuestros sueños, porque tendremos nuestro propio negocio, que lo hemos aprendido en nuestro CEBA “Ciro Alegría”. (Melquiades Mendoza de Ayacucho)⁴⁴.

Un mínimo porcentaje de CEBA puede brindar el servicio al que alude Melquiades Mendoza. Algunos lo hacen porque antes de la conversión eran centros educativos de adultos con variante técnica. Otros por contar con un director encargado dinámico y que ha logrado implementar talleres, muchas veces sin ningún apoyo del Estado. El área de Educación para el Trabajo que está definida en el Diseño Curricular Básico Nacional de la Modalidad, es confiada en muchos casos a docentes sin la debida capacitación, en un afán de completar sus horas de trabajo.

La Ley General de Educación establece que “la culminación satisfactoria de la Educación Básica, en cualquiera de sus modalidades y programas, da derecho al diploma de egresado con mención en un área técnica que habilite al egresado para insertarse en el mercado laboral y lo faculte para acceder a una institución de nivel superior.” (Artículo 35). Este mandato no está aún debidamente resuelto por el MED. Si bien la Educación Técnico Productiva debería apoyar la cristalización de esta aspiración, poco es lo que se ha avanzado en este tema.

La DIGEBA ha tomado la iniciativa y conjuntamente con la Dirección de Educación Superior Tecnológica y Técnico Productiva del MED y el Programa Pro Joven del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, han firmado un Acuerdo de Gestión y se está capacitando a 180 estudiantes de los CEBA públicos de las UGEL (Unidad de Gestión Educativa Local) 01,05 y 07 de Lima, previamente seleccionados, en los Centros de de Educación Técnico Productiva –CETPRO-, los que otorgarán las certificaciones correspondientes. Sería bueno que esfuerzos de esta naturaleza se amplíen para responder a las expectativas de miles de personas jóvenes y adultas.

44 Testimonios de los estudiantes de la EBA. Dirección General de Educación Básica Alternativa. En Miradas y Propuestas diferentes para mejorar la Educación. Temas para la reflexión. OEI-IDIE-Generalitat Valenciana. Lima 2009. Pág. 77

b) Factores asociados al logro de aprendizajes

Para obtener logros de aprendizaje en los estudiantes, el Estado debe asegurar que la educación sea aceptable y adaptable. Es decir, asegurar una educación pertinente, adecuada culturalmente y de buena calidad; lo suficientemente flexible que se adapte a las necesidades de los estudiantes, de la sociedad y de la comunidad, y que posibilite la permanencia en el sistema educativo.⁴⁵

En el caso de la Educación Básica Alternativa, estas obligaciones del Estado deben expresarse en asegurar para las instituciones educativas, currículos pertinentes, adaptados a la diversidad, docentes idóneos, formas de atención flexibles y diversificadas, mecanismos adecuados de acompañamiento y apoyo logístico sostenido. Y las instituciones educativas, deben asegurar un clima institucional cálido y una gestión autónoma y participativa.

En estos campos han habido algunos avances, pero también nos encontramos con aspectos que deben desarrollarse más y situaciones que vulneran el derecho de los jóvenes y adultos a tener un servicio de calidad y adecuado a sus expectativas y necesidades.

Currículos pertinentes

Es un hecho que existen avances en materia curricular. El modelo curricular en la década del 80 no era funcional a las expectativas de las personas jóvenes y adultas, posiblemente porque su ámbito estuvo muy ligado al mundo escolarizado, con enfoques similares a la educación de niños y adolescentes. Las propuestas curriculares ponían énfasis en los contenidos de las asignaturas, con una profusión de temas a desarrollar –particularmente en educación secundaria– que resultaba irrelevante, lejano de los intereses y necesidades de la población adulta, que busca resolver problemas urgentes de sobrevivencia y desarrollo.

En la década del 90 hubo intentos de modificar esta situación. El Diseño Curricular Nacional de Educación Primaria empieza a introducir temas como salud, trabajo, familia y comunidad, aunque el énfasis sigue siendo el desarrollo de destrezas básicas, con tratamiento muy similar al de primaria de menores.

45 VIGO Gladys y Teresa Nakano. El Derecho a la Educación en el Perú. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE) y Foro Educativo, Lima 2007. Páginas 42 y 44.

Los cambios más significativos se han dado en esta década, con el cambio a la Educación Básica Alternativa. Ya la Ley General de Educación 28044 establece la necesidad de un currículo abierto, flexible, integrador y diversificado. Es el Ministerio de Educación el responsable de elaborar los diseños curriculares básicos nacionales y las instancias regionales y locales de diversificarlo para responder a las características de los estudiantes y del entorno (art. 33).

El Reglamento de la Modalidad –Decreto Supremo 015-2004-ED- establece que los aprendizajes que deben alcanzar los estudiantes se organicen por ciclos, al igual que las formas de evaluarlos. El Reglamento reitera las características señaladas en la Ley pero señala una nota muy importante para esta modalidad: “Responder a la pluriculturalidad, el multilingüismo y la diversidad de grupos socioculturales con un enfoque intercultural, para asegurar procesos de Educación Bilingüe a estudiantes de lengua y cultura originales.” (Art. 28, inciso b).

Este énfasis en currículos interculturales, como también currículos basados en competencias, está también presente en el Proyecto Educativo Nacional-PEN- cuando define los diseños curriculares básicos como Marcos Curriculares Nacionales Interculturales, Inclusivos e Integradores que señalan las competencias fundamentales que requieren todos para desarrollarse como personas, aportar al desarrollo humano y productivo del país y contribuir a la cohesión social, superando exclusiones y discriminaciones. Estas competencias les permitirán desempeñarse eficaz, creativa y responsablemente en diversos contextos ambientales y socioculturales y en un mundo globalizado.⁴⁶

Frente a este marco normativo se han dado cambios en los diseños curriculares en comparación con los programas existentes en la década del noventa. Hay un mayor acercamiento a contenidos disciplinares que se ajustan más a los requerimientos de los adultos; igualmente al desarrollo de capacidades que les permiten actuar en su realidad.

Al igual que en otras modalidades y formas del Sistema, el avance más significativo es la inclusión de las competencias como elemento central del diseño curricular básico. En EBA la definen como “...un saber actuar

46 Proyecto Educativo Nacional al 2021. la educación que queremos.-Ministerio de Educación-Consejo Nacional de Educación.-Lima Perú.- 2007.- Pág 68

de manera reflexiva y eficiente, tanto en el campo de las relaciones de las personas con la naturaleza, con los objetos, con las ideas, como en el de las relaciones sociales. Este saber actuar no alude solamente a una capacidad manual técnica, operativa, sino además a un saber cómo, porqué y para qué hacerlo.”⁴⁷.

Para el ejercicio de las competencias formuladas para cada ciclo, plantean aprendizajes a lograr, que expresan capacidades, conocimientos y actitudes que deben lograr durante un ciclo (en Inicial e Intermedio) y durante grados (en el Avanzado). Estos aprendizajes deben desarrollarse en situaciones problemáticas, retadoras y novedosas que tienen que ver con la vida personal, ciudadana y laboral de los estudiantes⁴⁸.

Las razones para establecer estas diferencias entre los dos primeros ciclos y el Avanzado no están especificadas en los documentos curriculares. Posiblemente se siga repitiendo la organización adoptada por EBR o que están definidas en las normas de personal: un docente por ciclo en Primaria (Ciclos Inicial e Intermedio) y uno por área y por grado en Secundaria (Ciclo Avanzado). El Reglamento de la Modalidad establece que los aprendizajes a lograr y las competencias dan derecho a la certificación recién al finalizar el ciclo.

Esto último es un avance importante en materia curricular porque permite desarrollar competencias en períodos más largos, en períodos variables de acuerdo a las experiencias de los estudiantes. Además, porque de esta manera los estudiantes no perderían el período promocional o “repetirían el año” - lo que significa volver a cero-, por tener diferentes ritmos de aprendizaje o porque se ven obligados a dejar temporalmente el CEBA. Cada vez que termina un período académico establecido por las normas, los estudiantes que han sido evaluados durante todo ese período, reciben una constancia para su ingreso a otro período. Esta constancia da cuenta de los logros obtenidos hasta ese momento.

Este avance importante en materia curricular, no tiene aún su correlato en la realidad. El tema de las competencias ha sido una larga discusión en el MED con relativos consensos. Pero a nivel de las instituciones educativas, el problema radica en la poca comprensión del concepto por parte de los docentes, lo que lleva a obviarlo y continuar con la rutina expositiva en sus procesos de enseñanza.

47 Diseño Curricular Básico Nacional de Educación Básica Alternativa 2010.-Dirección General de Educación Básica Alternativa. pág. 37

48 Loc cit.

Por otro lado, el tema de interculturalidad y de diversificación de los diseños curriculares básicos nacionales, no ha sido aún suficientemente abordado en todo el sistema educativo. Particularmente la educación formal ha creado distancias entre los estudiantes, su cultura y la valoración de otras culturas, excluyendo de sus diseños curriculares el patrimonio cultural, la lengua, los saberes y formas de explicar el mundo que tienen otras culturas. La escuela, en algunos casos, hasta llega a discrepar con los saberes y necesidades de los colectivos en los que interactúan sus estudiantes.

En el tema de la diversificación, las directivas del MED son muy generales y es el Consejo Nacional de Educación el que ha iniciado un trabajo de apoyo en la construcción de diseños curriculares regionales y locales. Ya en el Proyecto Educativo Nacional destacaban la importancia de elaborar currículos regionales que complementen el currículo con conocimientos pertinentes al medio⁴⁹.

Particularmente en EBA es importante este tema porque es la modalidad que atiende a personas con diversas edades, trayectorias educativas, historias de vida y trabajo, género, etnia. Si bien los diseños curriculares de EBA han intentado superar currículos frondosos en contenidos temáticos, no se pierde aún esa visión de currículos monoculturales, que en la práctica no se diversifican en función de la heterogeneidad de los estudiantes y de su contexto.

Los intentos de diversificación se han reducido a incluir en los diseños temas transversales o a considerar un tercio curricular para aprendizajes ligados a sus contextos, intentos que no han sido aplicados en las instituciones educativas con fines de diversificación curricular. Un mayor apoyo técnico en la formulación de los Proyectos Educativos Institucionales –PEI– ayudaría a plantear un currículo más cercano a los estudiantes que asisten a la institución.

En la diversificación no se agota el tema de la pertinencia del currículo. Como lo afirma Lucy Trapnell, un nivel más avanzado que el de la diversificación curricular lo constituyen los currículos interculturales. Para ella el camino

49 Política 5.2 del resultado 1, del Objetivo Estratégico 2 "Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.- Proyecto Educativo Nacional al 2021.-Ministerio de Educación y Consejo nacional de Educación.- Lima Perú. 2007

es diferente. Implica reconocer y reflexionar sobre la existencia de otras formas de saber diferentes a las que han definido los diseños curriculares actuales y buscar nuevas formas de organizar el currículo que respeten la diversidad.⁵⁰ Al respecto, el Sis Loc cit. tema Educativo en su conjunto aún no ha abordado este tema.

La mayor responsabilidad para concretar estos temas la debe asumir la Región Educativa, en un esfuerzo de compatibilizar los saberes de diversas culturas que coexisten en su ámbito, con los de la tradición occidental.

Evaluación diferente

Trabajar un currículo por competencias significa evaluar desempeños, y para ello hay necesidad de formular los indicadores que permitan evaluar si los estudiantes están en un tramo inicial, intermedio o final del logro de la competencia planteada en el currículo. La existencia de estos indicadores claramente definidos, no sólo permite la evaluación de la competencia planteada, sino orienta los procesos de enseñanza-aprendizaje, garantiza la estandarización de las pruebas de ubicación que hoy están sujetas a criterios variados y poco técnicos y facilita los procesos de convalidación de los aprendizajes logrados en la educación no formal.

Este trabajo está reservado a las instituciones educativas. Las orientaciones que se dan en los diseños curriculares básicos sobre evaluación son muy generales y no llegan a establecer dichos indicadores. Las normas de evaluación adicionales enfatizan más en los procedimientos para la calificación y en algunas pautas generales para la promoción y convalidación de aprendizajes.

Hablar de evaluar desempeños es una tarea que va más allá de la simple calificación. Es practicar una evaluación formativa basada en tareas –muy vinculadas a situaciones de vida- en las que el estudiante movilice sus capacidades, conocimientos, inclusive valores y actitudes. Estas tareas guardan estrecha relación con las actividades que el docente ha promovido para ejercitar las competencias.

Pero los docentes de la EBA –y posiblemente muchos de otras modalidades- tienen una práctica pedagógica basada en la información que manejan de las disciplinas en las que fueron formados, información que transmiten

50 TRAPNELL, Lucy.-
Conocimiento y Poder: una
mirada desde la educación
intercultural y bilingüe.-
www.revistaargumentos.
org.pe

a través de métodos netamente expositivos. Por ello, evalúan sólo información transmitida. No ejercita competencias y en consecuencia no tiene elementos para evaluarlas. Su práctica pedagógica no enfrenta a los estudiantes a situaciones en la que éste investiga, indaga, crea, analiza, defiende sus puntos de vistas, busca información para resolver problemas que la vida diaria le plantea. En consecuencia no está habilitado para evaluar desempeños, para formular indicadores del logro de competencias que ni las ejercita en su aula.

Y en esta práctica cotidiana de enseñar y evaluar a los estudiantes jóvenes y adultos, éstos se enfrentan a un tema de discriminación que afecta la calidad de los aprendizajes que logra, poniéndolo en desventaja con el estudiante de EBR. Los docentes de la modalidad tienen una percepción equivocada de las posibilidades de aprendizaje de los estudiantes que pertenecen a sectores pobres y en extrema pobreza. Y, en consecuencia plantean exigencias mínimas para enseñar y para evaluar, desvalorizando sus capacidades. Con una actitud paternalista, suelen recompensarlos con buenos calificativos, que no reflejan los logros que plantean los diseños curriculares.

Docentes idóneos

El docente es uno de los agentes fundamentales en el proceso formativo de jóvenes y adultos. Asume un rol mediador en relación al aprendizaje autónomo de los estudiantes, promueve el desarrollo educativo en el CEBA y proyecta su accionar hacia la comunidad, apoyando su desarrollo e incorporándola como espacio de desarrollo de aprendizajes.

En los estudios previos a la definición de la Educación Básica Alternativa como modalidad innovadora ya se hablaba de un educador polivalente, capaz de atender la heterogeneidad de los estudiantes, adaptarse a la diversidad de contextos, muy marcados por la carencia; y, sobre todo, que dé sostén a un servicio educativo que debe lograr el acceso, permanencia y éxito en los aprendizajes de jóvenes y adultos.⁵¹

51 RIVERO José y Otros.
Op.Cit. pág.260

LOS NUEVOS ROLES DE LOS DOCENTES



El Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010 aprobado por Resolución Ministerial N° 542-2005-ED establece la necesidad de efectuar cambios sustantivos en la institucionalidad de la modalidad, que exige "...un cuerpo profesional y humano de educadores, con confianza en las potencialidades de los estudiantes, que tenga las capacidades y actitudes para atender a diversos grupos socioculturales y etarios, que trabaje como comunidad de aprendizaje, con creatividad y con actitud investigativa permanente. Requiere también la participación de diversos actores sociales en los procesos de aprendizaje."⁵²

52 Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. Orientaciones para el proceso de conversión de los Centros y Programas de Educación de Adultos en Centros de Educación Básica Alternativa-CEBA-y su creación. R.M. N°542-2005-ED. Página 4

Dicho Plan establece como uno de los componentes importantes la formación continua, orientada a asegurar una sólida formación inicial y en servicio, especializada, que corresponda al nuevo rol que debe asumir el docente. El Plan propone:

- Una formación inicial establecida en convenio con universidades e institutos pedagógicos
- Formación en servicio especializada, a cargo de universidades acreditadas
- Programas de actualización docente a través de aulas mentor experimentales, educación a distancia y eventos de diversa duración.

Asimismo el Plan señala algunos indicadores de seguimiento vinculados con este componente:

- Docentes con competencias profesionales acordes con necesidades pedagógicas y de organización de los CEBA.
- Docentes con prácticas diferentes y capacidad investigativa y de permanente experimentación.
- Docentes organizados en equipos que trabajan cooperativamente.
- Estabilidad de los equipos docentes.

Estos cambios propuestos aún no han sido asumidos como política de Gobierno. La formación inicial ha tenido siempre un carácter marginal.

La desatención de esta modalidad educativa por varias décadas originó la supresión de Facultades y/o programas de educación que profesionalizaban en Educación de Adultos o Andragogía (existentes en la Universidad Enrique Guzmán y Valle, Universidad Federico Villareal, Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Aún en esta década, la opción ha sido sólo llevar la formación de educadores de adultos a nivel de postgrado, y esta oferta sólo se concentra en las universidades.

La formación continua y especializada, como en toda América Latina, suele ser muy esporádica y asistemática y sin ningún respaldo político y aún se encuentra separada de la formación inicial. La capacitación de los docentes de EBA no ha sido incluida dentro de los programas de capacitación emprendidos por el MED. La modalidad, desde la década del 90, no ha participado en las acciones de mejoramiento de la calidad que

con préstamos de la cooperación internacional han abordado el tema de la capacitación y de la producción de materiales en EBR.

La DIGEBA, con sus exiguos recursos, ha buscado diversas estrategias para actualizar a los docentes: capacitación a distancia dirigida por su propio personal o en convenio con prestigiosas instituciones de España y México; becas al extranjero de docentes calificados, eventos de capacitación descentralizados de corta duración, etc.

La RM 341-2009-ED, "Normas para la Gestión de las Actividades Educativas 2010", establece que, a partir del 2010, la capacitación docente en EBA debe ser asumida por las DRE (Dirección Regional de Educación) y UGEL, según sean los casos. Sin embargo, como estos procesos de capacitación requieren apoyo económico, en las DRE y UGEL no son considerados como prioridad en los presupuestos. Además no cuentan con el personal capacitado y con tiempo para dedicarse a estas tareas. A ello se agrega que su movilidad es alta y dan mayor peso al acompañamiento a EBR.

Pero además un docente idóneo no es sólo el que se capacita. Lo es también aquél profundamente motivado y con una adecuada autoestima, capaz de actuar asertivamente en los diferentes espacios de intervención: aula, escuela, comunidad. Y esta es quizás una de las mayores debilidades de los docentes. No están motivados para el trabajo, posiblemente porque lo consideran un adicional a otras actividades más importantes para ellos y que las realizan en el día. Ello genera tardanzas e inasistencias frecuentes, poca preparación de los procesos de enseñanza aprendizaje y escaso involucramiento en la vida escolar.

Su baja autoestima tiene mucho que ver con la desvalorización social de la profesión docente y la desatención del gobierno a esta modalidad y repercute también en la relación con el estudiante.

Formas diversas de atención

La tendencia en la última década en materia de educación de jóvenes y adultos ha sido que ésta responda a las reales necesidades de los destinatarios. La propia legislación educativa peruana reitera la necesidad de propuestas educativas flexibles, implementadas en formas de atención

presencial, semipresencial o a distancia que ofrezcan a las personas una serie de caminos formativos. Acordes con sus posibilidades.

Posiblemente sean las formas de atención más abiertas (semipresencial y a distancia) las que tiendan a reducir las limitaciones que el adulto encuentra para estudiar: tiempo y posibilidades de desplazamiento a lugares específicos. Estas formas de atención son más factibles de desarrollar si se cuenta con una propuesta curricular de tipo modular, materiales de autoaprendizaje debidamente diseñados para tal fin, maestros capacitados para conducir este tipo de proceso formativo, todo ello inscrito y articulado en un subsistema.

La organización curricular de tipo modular es ya una propuesta que se ha estado implementando en países como Chile, México, Costa Rica, ligada a una concepción más flexible del servicio educativo. Estos países han elaborado módulos centrados en los lenguajes de base, secuenciales y con una presencia permanente en el proceso educativo. Otros referidos a competencias más independientes entre sí, que si bien no exigen secuencialidad, están presentes en todo el proceso formativo (Como los referidos a educación ambiental y social). Inclusive han experimentado con módulos optativos (arte, tecnología de la información, segunda lengua, etc.) que atienden aptitudes e intereses personales. Son opciones distintas pero igualmente certificables y necesarias que favorecen la formación integral de las personas jóvenes y adultas.

Lo interesante es que todos estos módulos pueden ser obligatorios para quienes requieren continuar sus estudios, pero opcionales para quienes requieren seguir trayectorias cortas y adquirir un tipo de competencia necesaria para ellos.

El trabajar con módulos rompería también la rigidez actual del concepto de promoción de un grado o ciclo determinado y se corregirían las deformaciones de la "repetición de año" o de que todos deben avanzar a un mismo ritmo.

Los materiales de autoaprendizaje conducen parte de los procesos formativos y permiten desarrollar la capacidad de aprendizaje autónomo del adulto, en función de su tiempo y ritmo de aprendizaje. Para mayor

garantía estos materiales pueden ser elaborados por instituciones especializadas en los temas que aborda. Por ello la necesidad de asumir la educación de personas jóvenes y adultas como un movimiento social más amplio que trasciende la escuela.

Los docentes requieren una formación especializada y polivalente para asesorar el avance personal, conducir las actividades de interaprendizaje, facilitar el acceso a otros materiales y soportes técnicos.

En relación a este tema, el Proyecto PAEBA-PERU, que desarrolló un programa de alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos de zonas urbano- marginales de Lima, experimentó esta forma de organización modular. Este proyecto organizó las competencias que planteaban las diversas áreas del currículo y las distribuyó por niveles de aprendizaje y no por años o meses de estudio. Esta distribución se expresó en los diferentes cuadernos de trabajo para las diferentes áreas, cada uno de los cuales correspondía a un nivel de aprendizaje (módulo). El paso de los estudiantes por cada de los módulos era variado, dependiendo de la dedicación. Esta modalidad asumida permitió que los participantes, que en algún momento tuvieron que ausentarse, retomaran sus aprendizajes en donde se habían quedado.⁵³

La DIGEBA también ha iniciado la experimentación de esta forma de atención contando en la actualidad con material de auto aprendizaje para los grados 1 y 2 del Ciclo Intermedio elaborado con el apoyo de la OEI. También está en consulta en el portal de la DIGEBA, una guía metodológica para la organización e implementación de la forma de atención semipresencial.

La forma semipresencial se apoya en tres eventos a la semana: 10 horas dedicadas a los encuentros presenciales, 2 para la atención tutorial y el tiempo que el estudiante elija para desarrollar los materiales de aprendizaje. El período promocional es de 800 horas que pueden ser distribuidas de lunes a domingo.

Hoy está recayendo en los docentes la responsabilidad de elaborar su propio material de auto aprendizaje para continuar el programa. Muchos de ellos aún no comprenden la propuesta educativa y mucho menos están capacitados para elaborar material de esta naturaleza. Posiblemente los especialistas de los órganos descentralizados estén en la misma situación que los docentes, lo que les dificulta su trabajo de acompañamiento a la experiencia.

53 La experiencia del PEABA PERÚ, está sistematizada en el documento El PAEBA-PERÚ: una experiencia para la reconstrucción de la Educación Básica de personas jóvenes y adultas.

La información recogida en los informes de monitoreo de la DIGEBA corroboran esta apreciación, y lejos de ser una fórmula innovadora, se convierte en un medio de mayor discriminación: menos horas de atención a los estudiantes y el uso de algún material extraído de Internet. Esta situación pone en desventaja a estos estudiantes con aquellos que asisten regularmente a los programas presenciales.

Por otro lado la DIGEBA ha establecido el Programa de Ampliación del Servicio de Educación Básica Alternativa en horarios no convencionales- Forma Semipresencial- Ciclo avanzado, normado por la directiva 021-2010-ME/VMGP/DIGEBA/DPEBA, el que se está aplicando en 11 CEBA públicos de Lima y Callao. De acuerdo a esta norma la experiencia descansa en 44 docentes contratados, quienes trabajan con grupos de aprendizaje, en turnos de mañana y tarde, incluyendo sábados y domingos, desarrollando los procesos pedagógicos por campos: Ciencias y Humanidades.

En ambos casos, por escasez de recursos, la DIGEBA no está en capacidad de entregar un material por alumno o elaborar todo el conjunto de materiales requeridos para asegurar continuidad educativa. Emprender una tarea de esta naturaleza requiere un buen soporte presupuestario. De lo contrario se generarían falsas expectativas en los estudiantes y desconcierto en los docentes.

Por otro lado, está en preparación el lanzamiento de un programa experimental de educación a distancia para el Ciclo Avanzado en el 2011, en los CEBA ubicados en Lima y Piura. Esta forma de atención es más compleja que la semipresencial porque requiere, además del material de auto aprendizaje completo para el ciclo, la implementación de la plataforma virtual, la capacitación del personal en el uso de tecnologías de información y comunicación y en la aplicación del software educativo, el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación como el correo electrónico, Internet, teleconferencias, bibliotecas virtuales etc.

De no contarse con el suficiente presupuesto para emprender esta tarea, sería más provechoso consolidar la propuesta de atención semipresencial y reforzar experiencias exitosas que se están dando en el país como la de Escuelas Radiofónicas de FE y ALEGRÍA.

Clima Institucional adecuado

Para lograr aprendizajes efectivos es necesario también crear un clima de encuentro humano. Los procesos pedagógicos son procesos relacionales que crean un determinado ambiente o clima institucional, de respeto por el otro, de calidez pero a la vez de firmeza, de trato muy personalizado; o, un ambiente autoritario, de trato impersonal y frío.

Como base de aprendizajes efectivos, es importante impulsar relaciones de convivencia basadas en afecto y en el respeto y valoración de la diversidad; la negociación como forma de establecer normas y regular conflictos; y la disciplina como medio para ganar en armonía y eficacia.

Ocupa un lugar central en este esfuerzo institucional por crear un clima institucional motivador y adecuado, la confianza que docentes y directivos tengan en las potencialidades de ser y aprender que tienen los estudiantes. Esto es muy importante sobre todo cuando se trata de personas que viven en escenarios donde predominan variadas formas de exclusión.

Por lo general, los docentes que trabajan en instituciones educativas públicas ubicadas en comunidades pobres, piensan que sus estudiantes son incapaces de aprender. En el caso de los programas que atienden a jóvenes y adultos, el problema se acentúa y muchos docentes desvalorizan también su experiencia ganada.

Esta desvalorización limita también sus necesidades de aprendizajes y se refleja en sus estilos de enseñanza y en sus mecanismos de evaluación y promoción. En su práctica pedagógica se plantean mínimas exigencias de calidad y limitados aprendizajes. Y suelen demostrar una actitud paternalista en el momento de evaluarlos, situaciones que agravan su situación de marginación.

En el caso de la EBA, el hecho de tener expectativas positivas frente a lo que es capaz de hacer y lograr un estudiante, permite que éste -al sentirse y ser visto como hábil y capaz- desarrolle su autoestima y en consecuencia las posibilidades de éxito son mayores. Es importante también la valoración de su cultura, de sus formas particulares de aprender, de sus saberes adquiridos a lo largo de su vida.

Gestión participativa

La Ley General de Educación N° 28044 y el Reglamento de Educación Básica Alternativa establecen algunos espacios y mecanismos de participación como el Consejo Educativo Institucional-CONEI-, el Consejo de Participación Estudiantil –COPAE-y las Redes.

El CONEI es el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana del CEBA que contribuye con una gestión eficaz, transparente, ética y democrática. Está presidido por el Director e integrado por representantes de los docentes, estudiantes, ex alumnos y representantes de la comunidad, invitados por el CEBA.

El COPAE representa a los estudiantes en las diversas instancias de gestión de la Institución Educativa, defendiendo sus derechos y fomentando la convivencia armónica entre todos los actores de la comunidad educativa. Formula también propuestas para mejorar la calidad y pertinencia del servicio educativo.

Las Redes son instancias de cooperación, intercambio y ayuda recíproca entre instituciones educativas ubicadas en espacios geográficos cercanos o afines en sus proyectos institucionales. Estas redes deben trabajar en forma articulada con otras instituciones del sector público y de la sociedad civil.

El Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010 también define la participación como el elemento central de la gestión de los CEBA. Señala que "...quienes acceden a ella, sus grupos de referencia y las comunidades de donde proceden, deben intervenir, en forma organizada, en la toma de decisiones sobre la misma. Tampoco debe plantearse un proceso de implementación de la EBA sobre la óptica de las instancias administrativas de la educación. Sino convocando a diversas instituciones preocupadas por la educación y el desarrollo local."⁵⁴

Este es uno de los aspectos más avanzados en la modalidad. Existen esfuerzos sostenidos sobre todo en relación a la implementación de los COPAE, logrando que muchos directores incorporen a los estudiantes en la toma de decisiones en materia de gestión, tanto pedagógica como administrativa.

54 Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. Orientaciones para el proceso de conversión de los Centros y Programas de Educación de Adultos en Centros de Educación Básica Alternativa-CEBA-y su creación. R.M. N°542-2005-ED. Página 7

La DIGEBA también ha institucionalizado los encuentros locales y nacionales de estudiantes, los que permiten arribar a conclusiones y recomendaciones que se alcanzan a los órganos responsables de la modalidad. Precisamente la DIGEBA ha recogido, en uno de los encuentros nacionales, testimonios que avalan estos logros:

“Yo siempre participaba en clases por ser consciente que debo aportar con mis ideas y conocimientos, hacer que mis demás compañeros participen sin temor. Hoy me siento comprometido con mis compañeros y haré respetar sus derechos porque me encontraba al margen de cuáles eran los reglamentos y derechos que existe en el COPAE.” (Julio Echeagaray G. Ica)⁵⁵

“...mi mayor experiencia es la dirigencia estudiantil. Me ha dado preparación y posibilidad de dirigir diversos acuerdos entre los estudiantes de todos los centros educativos del Cusco de Educación Básica Alternativa como presidente del COPAE y delegado principal para la ciudad de Lima al encuentro de Dirigentes Estudiantiles del Perú.” (Pedro Martínez Y. Cusco)⁵⁶

Acompañamiento técnico permanente

La administración educativa está organizada en varios niveles. El nacional representado por el Ministerio de Educación; el regional por las Direcciones Regionales de Educación (DRE); y, el local, por las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las instituciones educativas. Todas ellas enmarcadas en políticas de descentralización.

Estas instancias regionales y locales tienden a burocratizarse y cerrarse a la participación social, base de la EBA. Ello no ha permitido su liderazgo en el desarrollo de la educación en su ámbito. A esta ausencia de un liderazgo sólido se sumaron evidentes muestras de debilidad administrativa, escasa capacidad de convocatoria y en algunos casos muestras de corrupción.

Para el caso específico de la implementación de los CEBA, estas instancias no suelen contar con personal dedicado exclusivamente a la atención de la modalidad. Los que ocupan estos cargos tienen que desempeñarse en tareas administrativas o apoyar otras modalidades. Además muchos

55 Testimonios de los estudiantes de la EBA. Dirección General de Educación Básica Alternativa. En Miradas y Propuestas diferentes para mejorar la Educación. Temas para la reflexión. OEI-IDIE-Generalitat Valenciana. Lima 2009. Pág. 90.

56. Ibid. Pág.84

de ellos están en condición de “encargados”, destacados de otras plazas (docente o directivo). Su selección obedece en muchos casos a criterios políticos, por lo que su estabilidad también se ve afectada en tiempos cortos, lo que influye en su rendimiento. A ello sumamos sus limitaciones de formación y los escasos recursos que se les asigna, lo que no les permite un acompañamiento más cercano a los docentes en materia pedagógica. Este es un tema central en relación al mejoramiento de la calidad de los CEBA. El propio Plan de Conversión de Educación Básica Alternativa 2005-2010 señala la necesidad de efectuar cambios sustantivos en esta materia para poder contar con “una administración educativa que priorice y oriente los esfuerzos institucionales a la atención de los más desfavorecidos. Una administración que haya superado su visión escolar de la educación, con una dinámica propositiva y promotora, con capacidad de convocatoria a instituciones públicas y a organizaciones sociales para un trabajo conjunto.”⁵⁷

El mismo Plan propone acciones para fortalecer las capacidades, a fin de contar con equipos técnicos de calidad y redes de apoyo social. Asimismo señala algunos indicadores que permitirán evaluar su desempeño:

- Apoyo activo y sustancial de las autoridades educativas.
- Administración educativa que prioriza y orienta esfuerzos institucionales hacia la atención de los más desfavorecidos.
- Equipos promotores del desarrollo educativo con capacidad de convocatoria.
- Redes de apoyo social regionales y locales funcionando
- Administración que asegura a los CEBA planta física adecuada, recursos presupuestales, recursos pedagógicos y técnicos.

Apoyo logístico sostenido

Para el Sistema Educativo, Educación Básica Regular es la modalidad que recibe la máxima atención. Posiblemente ello haya contribuido a que toda la administración educativa se organice y defina sus normas en función de la dinámica de las instituciones educativas de EBR, las que vienen atendiendo de manera muy similar durante varias décadas.

57 Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. Orientaciones para el proceso de conversión de los Centros y Programas de Educación de Adultos en Centros de Educación Básica Alternativa-CEBA-y su creación. R.M. N°542-2005-ED. Página 5.

EBA plantea servicios muy diferentes a los de la escuela tradicional: diversos horarios y calendarios, atención todo el año y todos los días de la semana, formas presenciales, semipresenciales y a distancia, diversos períodos promocionales en función de los avances de los estudiantes, etc. Todo ello no es comprendido en su magnitud por el personal administrativo que debe dar el soporte logístico, y en consecuencia, no es implementado.

Por ello se choca con la inflexibilidad de las normas de Personal, de Estadística, de Actas y Certificados, que se rigen por un sistema único, aplicable a EBR pero no a los cambios que quiere introducir la modalidad, sobre todo en términos de selección, nombramiento, ubicación de los docentes, de su carga horaria, de las herramientas que utiliza en sus procesos educativos, etc.

A estos problemas administrativos se suma la falta de recursos, de aportes sostenidos de la cooperación internacional, aspecto que ya analizamos ampliamente en acápite anteriores.

La situación de la Educación Básica Alternativa que atiende con sus programas a personas jóvenes y adultas, expuesta en los acápite anteriores, es bastante preocupante. La poca importancia otorgada a esta modalidad en las políticas educativas y en sus estrategias de desarrollo, no corresponde a la dimensión de la demanda potencial ni a la necesidad de responder con justicia a la población afectada por la exclusión social. Se hace necesaria una mayor valoración social y política de la educación de personas jóvenes y adultas.

Apoyo logístico sostenido

Para el Sistema Educativo, Educación Básica Regular es la modalidad que recibe la máxima atención. Posiblemente ello haya contribuido a que toda la administración educativa se organice y defina sus normas en función de la dinámica de las instituciones educativas de EBR, las que vienen atendiendo de manera muy similar durante varias décadas.

EBA plantea servicios muy diferentes a los de la escuela tradicional: diversos

horarios y calendarios, atención todo el año y todos los días de la semana, formas presenciales, semipresenciales y a distancia, diversos períodos promocionales en función de los avances de los estudiantes, etc. Todo ello no es comprendido en su magnitud por el personal administrativo que debe dar el soporte logístico, y en consecuencia, no es implementado.

Por ello se choca con la inflexibilidad de las normas de Personal, de Estadística, de Actas y Certificados, que se rigen por un sistema único, aplicable a EBR pero no a los cambios que quiere introducir la modalidad, sobre todo en términos de selección, nombramiento, ubicación de los docentes, de su carga horaria, de las herramientas que utiliza en sus procesos educativos, etc.

A estos problemas administrativos se suma la falta de recursos, de aportes sostenidos de la cooperación internacional, aspecto que ya analizamos ampliamente en acápite anteriores.

La situación de la Educación Básica Alternativa que atiende con sus programas a personas jóvenes y adultas, expuesta en los acápite anteriores, es bastante preocupante. La poca importancia otorgada a esta modalidad en las políticas educativas y en sus estrategias de desarrollo, no corresponde a la dimensión de la demanda potencial ni a la necesidad de responder con justicia a la población afectada por la exclusión social. Se hace necesaria una mayor valoración social y política de la educación de personas jóvenes y adultas.

4.3. SITUACIÓN DE LA ALFABETIZACIÓN

La alfabetización es la oferta educativa para jóvenes y adultos que viene ofreciéndose en el país desde hace más de 60 años. Desde su aparición ha sido concebida como “campañas”, la mayoría de ellas de erradicación y otras de superación del analfabetismo en nuestro país, pero todas concebidas como momentos de corta duración, que no pasaban de 2 a 6 meses, con asistencia inter diaria en sesiones de dos horas, consideradas inicialmente suficientes para el logro de la lectura y escritura. Unos años más tarde surge el concepto de post alfabetización, igualmente, en períodos de no más de tres meses, básicamente de refuerzo de la lectura.

En las últimas décadas, los diversos movimientos mundiales de cambio educativo, asumen la alfabetización como un elemento medular de la educación de personas jóvenes y adultas, como un derecho y a la vez como un factor de justicia social. Es sin duda una valiosa herramienta de desarrollo personal y social, un instrumento que contribuye con el bienestar del participante y con la construcción de la identidad cultural de los pueblos.

Por ello la alfabetización se plantea como un proceso educativo inserto en una práctica social, que apoya otros procesos de promoción y desarrollo (organización, producción, estrategias de sobrevivencia, comunicación, etc.). Es un elemento transversal a todos los procesos formativos. De esta manera se supera el concepto de que alfabetizarse es sólo adquirir una técnica, saber leer y escribir y que el tránsito entre el analfabetismo y el alfabetismo es rápido, mecánico.

Estos avances conceptuales los asume también el país cuando plantea en el Reglamento de Educación Básica Alternativa, que la Alfabetización comprende el aprendizaje de distintos niveles de dominio del lenguaje escrito y de otros códigos culturales, en el marco de una educación continua e integral durante toda la vida. Corresponde al primer ciclo de Educación Básica Alternativa. Asimismo reitera que **"...el aprendizaje de la lectura y escritura, y de las nociones y operaciones matemáticas elementales, más que una simple adquisición de técnicas, debe significar la apropiación de nuevos conocimientos y actitudes para comprender códigos y razonar, relacionarse con otros, aprender, conocer y expresarse libremente."** 58

¿Cómo han asumido los diversos gobiernos el tema de la alfabetización?. Sin duda en todos ellos la alfabetización ha merecido una especial atención, aunque con enfoques e intenciones diferenciadas. En todos, el objetivo ha sido disminuir drásticamente las tasas de analfabetismo, aunque sus resultados no hayan sido siempre exitosos. Un recorrido por todos ellos nos permitirá analizar los efectos de cada propuesta y constatar el aporte de cada uno para el cumplimiento del derecho de todos a una educación de calidad y continua.

58 Reglamento de Educación
Básica Alternativa. Artículo
66

4.3.1. Esfuerzos en el campo de la alfabetización

Inicialmente las ofertas de alfabetización fueron únicamente de parte del Estado. En las últimas décadas es que aparecen ofertas de la sociedad civil, así como de algunas iglesias y municipios. Sin embargo, la oferta del Estado fue y es la más significativa, en cuanto al volumen de atención, por lo que su impacto en la disminución de las tasas de analfabetismo ha sido mayor.

a) Esfuerzos Iniciales

En 1944 se llevó a cabo la campaña de Culturización y Alfabetización a cargo del Ministerio de Educación, con un reporte oficial de 150,000 alfabetizados. En 1957, los Planes de Alfabetización y Educación de Adultos reemplazaron a las campañas, teniendo como propósito central la enseñanza de la lectura y escritura asociada al trabajo, en lo que se llamó la alfabetización funcional. Se calcula que entre 1957 y 1969 se logró alfabetizar a 250,000 analfabetos absolutos, de los cuales 150,000 corresponden al Año de la Alfabetización (1963).

Entre los años 1969 y 1971 funcionaron los denominados Centros de Educación para el Desarrollo (CEDEC). Esta institución surgió para superar las limitaciones e ineficacia de las tradicionales campañas y tenía como objetivo proporcionar a los adultos y adolescentes que no recibieron educación formal, una educación básica indispensable en función de sus intereses sobre todo de trabajo, para mejorar sus niveles de vida. La atención total en esos años alcanzó a 160,500 personas de las cuales sólo el 40% eran analfabetas. Estos programas fueron reemplazados por otros de muy corta duración denominados Programas Especiales de Educación de Adultos (PEEA).

b) El Programa de Alfabetización Integral (ALFIN)

Con la Reforma Educativa en el año 1972 se puso en marcha el Programa de Alfabetización Integral (ALFIN) que duró tres años, programa que destaca la necesidad de ver la alfabetización en sus dimensiones sociales, políticas y culturales. Este programa se propuso acciones a más largo plazo para superar el concepto de campaña. Para ello no sólo se formó

a alfabetizadores rentados y voluntarios, sino se estableció una red de coordinadores que los apoyaba en su trabajo, sostenidos también por Unidades de Base de Alfabetización Integral ubicadas en diversas zonas del país, soporte administrativo que intentaba dar continuidad a los esfuerzos alfabetizadores.

La propuesta de ALFIN se inspiró en la educación liberadora, humanista y transformadora que propuso Paulo Freire. Se intentaba erradicar el analfabetismo pero a través de cruzadas educativas de concientización y ejercicio de ciudadanía muy similares a la emprendida en Cuba.

Como lo señala Raúl Vargas, "...fue un esfuerzo incumplido, no obstante la abundante conceptualización que produjo y la importancia que se le concedió en la esfera política oficial y también dentro de los grupos políticos y eclesiásticos progresistas y no concordantes necesariamente con el gobierno militar."⁵⁹

El mismo autor señala que, pese a los esfuerzos realizados, en cuatro años sólo se alfabetizó a 241, 216 personas, el 20% de la meta de 1,2 millones. Las razones para ello fueron muchas: el haber iniciado la tarea con población de habla castellana en un país donde los mayores índices de analfabetos está en zonas donde el habla es el quechua, el aymara o lenguas nativas de la selva. También las trabas burocráticas, cambios en la estrategia. Pero quizás el mayor escollo lo tuvo en la desconfianza del poder militar ante una operación que asumía la concientización como una de las más importantes variables de la alfabetización.⁶⁰

Si bien no se lograron las metas deseadas, es necesario destacar su importante aporte a las propuestas de alfabetización posteriores, que necesitan ser planteadas como procesos educativos y culturales de más largo alcance, que van más allá de la simple adquisición de la lectura y escritura.

c) El Plan Nacional Multisectorial de Alfabetización

Entre 1981 y 1985 la reducción del analfabetismo fue asumida como área

59 VARGAS Raúl, Éxitos y problemas del modelo educativo peruano.-En Alternativas de Alfabetización en América Latina y el Caribe.-UNESCO OREALC.-Santiago, Chile.-1998. Pág. 312.

60 Ibid. Pág. 312 y 313

prioritaria y estratégica. Para ello se establece el Plan Nacional Multisectorial de Alfabetización para dicho periodo, que se propuso alfabetizar en 4 años a 1 millón, 58 mil 160 personas, lo cual significaba la reducción en un 55.9% de la población total analfabeta, que según el censo de 1981 ascendía a 1 millón 737 mil 213 personas. Se programó el concurso de 34,201 alfabetizadores, de los cuales 19,067 eran rentados y 15,134 eran voluntarios.⁶¹

La propuesta alfabetizadora se centró en tres áreas: Lenguaje, Matemática y Promoción Comunal. La información estadística de sus logros no fue debidamente trabajada. Se tiene una información de que a diciembre de 1983 se había alfabetizado a 497,172 adultos y que se tenía los recursos programados para atender a otros 560,988 iletrados entre 1984 y 1985, dejando a la próxima administración gubernativa el reto de alfabetizar a los restantes 679,053 adultos analfabetos.⁶²

Según información que consigna Raúl Vargas- sostenida por informes de las direcciones departamentales y zonales de educación- entre 1981 y 1984 se logró alfabetizar a cerca de 600,000 personas, lo que representaba el 78.4% de lo programado. Si se considera lo logrado en 1985, se estaría alcanzando un total de 781,000 personas alfabetizadas, lo que representa el 45% del total de la población analfabeta.⁶³ No hay información sobre el número de adultos realmente alfabetizados, es decir los que habían logrado los objetivos educacionales propuestos por el programa.

Cabe destacar que en este periodo se contó con el apoyo político necesario para emprender innovaciones en este campo que contribuyeran a la mejora de la calidad de la oferta del Estado, para lo cual se captaron recursos de la Cooperación Internacional. Uno de esos proyectos con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y la OREALC-UNESCO permitió crear el Centro de Producción Audiovisual – ALFAVISIÓN-, responsable de la producción, aplicación y validación de módulos de aprendizaje audiovisuales para zonas andinas, a través del uso del video y la radio. Elaboró también material para la alfabetización en lengua materna de poblaciones quechuas (Chanca y Collao) y propuestas de postalfabetización.

61 Ibid. Pág. 314

62 MARTÍNEZ Mariano y Roly Pacheco.-Una estrategia de Alfabetización a través de medios audiovisuales.- En Alfabetización y medios audiovisuales. Estrategias y propuestas metodológicas.-Proyecto Per 81/005 "Apoyo al Plan Nacional Multisectorial de Alfabetización 1981-85".- Lima 1983.-Pág. 13.

63 VARGAS, Raúl. Op.cit. pag. 315

Si bien no hay cifras concretas de la cantidad de alfabetizados por este proyecto porque se trataba de la validación de una propuesta desde el Estado, fue un esfuerzo innovador que fue transferido al siguiente gobierno quien no le dio la continuidad requerida.

d) Educación para la Vida

En el período 1985-2000, primer gobierno del Presidente Alan García denomina a su nueva política educativa “Educación para la Vida”. Los diagnósticos sobre alfabetización demuestran que los mayores problemas radican en la falta de continuidad de las acciones de alfabetización (postalfabetización), en la carencia de materiales que consideren la lengua y la cultura de los usuarios y en la incorporación en los programas de los analfabetos funcionales.

En este período se crearon las Unidades de Servicios Educativos –USE- como organismos descentralizados y desconcentrados que asumieron, a través de comisiones multisectoriales, el proceso de alfabetización. Asimismo, se promovió el voluntariado de los Institutos Pedagógicos Superiores y de los Programas de Educación de las Universidades, en cumplimiento de una norma dictada por el Ministerio de Educación que obligaba a los estudiantes a cumplir con la acción alfabetizadora, como requisito para la obtención de su título profesional. La función de los “Voluntarios” fue alfabetizar. Dicha acción no tuvo el éxito esperado.

El Plan de Alfabetización del APRA focalizó su tarea en el trapecio andino (Puno, Cusco, Huancavelica, Abancay y Ayacucho). No hay mayor información sobre logros efectivos, posiblemente porque se concentraron esfuerzos en garantizar la cobertura de la educación primaria.

e) El Programa de Alfabetización en un nuevo espacio institucional

El Programa Nacional de Alfabetización se instala en el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano –PROMUDEH- en el año 1996. Por primera vez en la larga historia de la alfabetización en el país,

sale del Ministerio de Educación y se ubica en otro sector. Las razones que señalaban para este cambio es dar un tratamiento integral a la problemática de las mujeres analfabetas, sobre todo de sectores marginados, objetivo de este nuevo Ministerio.

Su paso al PROMUDEH no significó un avance significativo. El uso político que se hizo de este programa, la fuerte presión por demostrar decrementos significativos en el número de analfabetos, la debilidad de las acciones de asesoría y supervisión, la descoordinación total con el MED, influyeron en la calidad del proceso y en sus resultados y crearon desconfianza en la población, disminuyendo significativamente su participación en dichos programas, no sólo como beneficiarios directos sino como actores involucrados en su desarrollo.

Al finalizar la gestión del Programa en PROMUDEH (2001), se inició la ejecución del programa de alfabetización a través de Instituciones Promotoras de Alfabetización (IPA), seleccionadas mediante un proceso de concurso público. Esta modalidad de atención continuó en 2002 cuando el Programa regresó nuevamente al Ministerio de Educación.

En cumplimiento de la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 27573 la transferencia del Programa Nacional de Alfabetización al Ministerio de Educación se hace en febrero de 2002 y pasa a depender del Viceministerio de Gestión Pedagógica. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2002 y el Decreto Supremo N° 003-2003-ED refrendan este acto.

4.3.2. La Alfabetización en la presente década

Ya el panorama al 2001 era preocupante en términos de equidad. La población analfabeta joven y adulta se estimaba en 2,087,093 personas, que representaba el 12,1% de la población de 15 y más años del país. El 65,6% de la población analfabeta estaba en el área rural, presentando una tasa de analfabetismo de 24,8%. El 75,2% eran mujeres y el 59,6% tenían 50 y más años.

-Cuadro 18-
Población Analfabeta y tasa de Analfabetismo 2001

Sexo / Ámbitos de residencia / Nivel de Urbanización	Población Analfabeta	Tasa de Analfabetismo
Perú	2. 087. 093	12.1
Según sexo		
Hombre	516. 998	6.1
Mujer	1. 570 .094	17.9
Según Área de Residencia		
Urbana	716 .423	6.1
Rural	1. 370 .670	24.8
Según Nivel de Urbanización		
Lima Metropolitana	189 .123	3.6
Ciudades Capitales	324 .532	6.7
Otras Ciudades	202. 769	12.6
Rural	1 370 .670	24.8

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares IV Trimestre 2001

Casi dos tercios de la población analfabeta residía en seis departamentos del país: Lima (241,961), Cajamarca (216,799), Cusco (169,240), Puno (162,617), Piura (160,174), Ancash (158,699), La Libertad (115,713) y Junín (103,940). Solo las áreas periféricas de Lima Metropolitana concentraban 189,123 iletrados (9,0% de la población analfabeta del país).

Esta situación es la que lleva al Ministerio de Educación a declarar el Programa Nacional de Alfabetización como uno de los cuatro programas estratégicos del sector, siempre dependiendo directamente del Vice

Ministerio de Gestión Pedagógica (Octubre del 2002) y su impulso se da en dos gestiones claramente diferenciadas, las que son motivo del presente análisis.

a) La Alfabetización en el marco del Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012

En el año 2002 se afianzó el proceso de transferencia y se finalizó el proceso de alfabetización iniciado en setiembre del 2001 por PROMUDEH, bajo la modalidad de prestación de servicios de terceros, a través de las denominadas Instituciones Promotoras de Alfabetización (IPAS).

En este proceso se atendió al 8,4% de la población analfabeta del país de 413 Distritos del país en 18 departamentos. De los 174,778 reportados al final de este proceso 41,950 fueron considerados como alfabetizados (24,0%).

En setiembre del 2002, siguiendo la modalidad de ejecución establecida en el PROMUDEH, el Programa Nacional de Alfabetización –PNA -, a través de la Oficina de Administración del Ministerio de Educación, convoca a Concurso Público N° 009-ED-2002 para la selección de las Instituciones Promotoras de Alfabetización (IPAS) que ejecutarán la alfabetización. Como resultado de esta convocatoria se seleccionó a 44 Instituciones Promotoras de Alfabetización (IPAS) que ejecutaron la alfabetización en 15 departamentos del país, entre octubre del 2002 y enero del 2003.

Declarado el Programa de Alfabetización como un programa estratégico se ve la necesidad de elaborar un plan que dé direccionalidad a las acciones que el Programa ejecute. En Octubre del 2002 se aprueba el Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012, documento orientador de la gestión del PNA en el largo plazo.

Este Plan plantea el problema del analfabetismo como el resultado de dos situaciones de inequidad. Por un lado, la marginación de vastos sectores de la población a un derecho reconocido universalmente: el derecho de todas las personas a la educación; por otro, su exclusión a ejercer plenamente

su derecho a la ciudadanía y a una vida digna y plena.

De allí que no se puede aislar el problema del analfabetismo del conjunto de la realidad socioeconómica, política, cultural y educativa de cada una de las regiones del país. Ser analfabeto en el Perú implica pertenecer a un grupo excluido, sin acceso o acceso limitado a los servicios que brinda el Estado y con relativas oportunidades de acceder al mercado laboral.

Por ello la preocupación por aquellos departamentos y localidades tipificados como pobres o en extrema pobreza que muestran una alta tasa de analfabetismo: Apurímac, Huancavelica y Ayacucho. Asimismo por aquellas grandes ciudades como Lima, Cajamarca, Cusco y Puno que, debido a los procesos migratorios campo-ciudad, albergan a cantidades considerables de analfabetos absolutos y funcionales, muchos de los cuales aún siguen siendo vernáculo hablantes.

Este Plan tuvo como finalidad asegurar que el proceso de alfabetización se ejecute con calidad. Se sustentó en una visión renovada de la Alfabetización entendida no sólo como desarrollo de competencias comunicativas, con una visión integral del lenguaje sino también el uso significativo de ese logro como medio de expresión, comunicación y aprendizajes permanentes. La alfabetización debía ser considerada como componente integral de la educación básica y necesariamente vista como una meta intencional de ésta.

La meta anual de atención señalada en el Plan era de 250.000 iletrados desde el 2003 hasta el 2012. La meta estimada de alfabetizados que se presenta en el cuadro 18 (tomado del Plan Maestro) la determinaron en función de los índices de eficiencia del sistema educativo formal, los que deberían evolucionar favorablemente, incrementándose la meta de alfabetizados.⁶⁴

La definición de la meta global del Programa la establecieron respondiendo al acuerdo de las Naciones Unidas de disminuir en 50% la tasa de analfabetismo en el Decenio de la Alfabetización. En el país, mediante Resolución Ministerial N° 0271-2003-ED también se declaró al periodo 2003-2012 como Decenio de la Alfabetización en el Perú, que aspiró a lograr el objetivo de disminuir en 50% la tasa de analfabetismo en el país.

64 Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012.- Ministerio de Educación. Programa Estratégico de Alfabetización.-Lima Octubre del 2002.-Pág. 12

Por razones presupuestarias no se alcanzaron las metas deseadas, pese a que el programa contaba con todas las herramientas que podrían asegurar mayores éxitos: propuesta educativa, guías para el alfabetizador y cuadernos para los alfabetizandos, propuestas de monitoreo, promoción, capacitación, organización del programa, etc. Sólo requerían financiamiento para la acción concreta de alfabetizar.

Cuadro N° 19

AÑO	TASA DE ANALFABETISMO DE POBLACIÓN DE 14 AÑOS (Que se incorpora a la población analfabeta) (%)	POBLACIÓN ANALFABETA POR DEFICIENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO	POBLACIÓN ANALFABETA	TASA	ATENCIÓN PEALF	EFICIENCIA PROMEDIO DEL PEALF 2000 - 2001	ALFABETIZADOS
2001	2.8%		2,087,093	12.1%		24%	
2002	2.8%	15,716	2,029,255	11.3%	312,996	24%	73,554
2003	2.7%	15,214	1,976,968	10.8%	250,000	27%	67,500
2004	2.6%	14,697	1,916,665	10.2%	250,000	30%	75,000
2005	2.6%	14,733	1,848,898	9.6%	250,000	33%	82,500
2006	2.5%	14,190	1,773,088	9.0%	250,000	36%	90,000
2007	2.5%	14,200	1,689,789	8.4%	250,000	39%	97,500
2008	2.4%	13,635	1,598,423	7.8%	250,000	42%	105,000
2009	2.4%	13,633	1,499,556	7.2%	250,000	45%	112,500
2010	2.3%	13,063	1,392,619	6.5%	250,000	48%	120,000
2011	2.3%	13,060	1,278,180	5.9%	250,000	51%	127,500
2012	2.2%	12,486	1,158,166	5.2%	250,000	53%	132,500

FUENTE: INEI. Proyecciones de población
INEI. ENAHO 2001
MINEDU. Estimaciones PEALF.

Por ejemplo, el proceso de atención al analfabetismo en el 2003, se inició con la focalización de la atención a nivel nacional, las coordinaciones con las DRE y UGEL para la promoción de la comunidad organizada en comités distritales de alfabetización liderados por sus gobiernos locales, la localización de los círculos de alfabetización y la selección de alfabetizadores y supervisores.

Inicialmente se programó cubrir todo el país, con una meta de atención de 200,000 participantes para lograr el compromiso asumido de reducir la tasa de analfabetismo en 50% al 2013; sin embargo, recortes presupuestarios restringieron la meta atención a 53,985 analfabetos (2,6% de la población analfabeta del país), inscritos en 3,040 Círculos de alfabetización en 18 departamentos y en localidades con alta concentración de analfabetos. Esta decisión última obedecía a la necesidad de racionalizar los costos de monitoreo y seguimiento.

Se consideraron dos estrategias de atención: la “Alfabetización Total” y la “Alfabetización Porcentual”. La primera tenía como meta atender a la totalidad de la población analfabeta de una región, con el objetivo de reducir a su mínima expresión la tasa de analfabetismo en ese ámbito; y la segunda, solo atender a una parte de la población analfabeta del ámbito. La “Alfabetización Total”, se ejecutó en Madre de Dios, Tacna y Tumbes, en el marco de “desarrollo de las fronteras vivas”.

A inicios de julio del 2003, este proceso experimenta nuevamente otro recorte presupuestario, afectándose el período de atención y no el recorte de la meta por ser un aspecto muy sensible en la población. El período se recorta de 8 a 6 meses, peligrando el logro de sus objetivos. Las acciones tuvieron que concluir en octubre y no en diciembre como estaban planificadas inicialmente.

Este recorte presupuestal afectó también la ejecución del Programa de Educación Alternativa, el que –utilizando el soporte tecnológico-educativo de los Centros de Educación a Distancia del Proyecto Huascarán- ofertaría programas de alfabetización a las comunidades rurales monolingües. Se dejó de atender así a 3,030 participantes de los departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Cerro de Pasco, Piura y Tumbes.

La ejecución de la alfabetización en el año 2003 demandaba también capacitar a 91 especialistas de las Direcciones Regionales de Educación para el acompañamiento, supervisión, monitoreo y evaluación de la alfabetización en sus ámbitos. Así como también acompañar la capacitación de 3,095 alfabetizadores a nivel nacional,

quienes tenían a su cargo igual número de círculos de alfabetización en el país. Y capacitar a 236 supervisores y especialistas de las DRE y UGEL para la ejecución del programa de atención al analfabetismo absoluto y a 250 monitores y 18 especialistas de las DRE y UGEL para la ejecución del Programa de Actualización Educativa dirigido a jóvenes analfabetos funcionales de 15 a 24 años.

Es necesario destacar que, a pesar de haber sido declarado como programa estratégico del Ministerio de Educación, el Programa Nacional de Alfabetización, fue el más afectado con los mayores recortes presupuestales y las asignaciones sucesivas fueron cada vez menores en relación a las asignaciones recibidas en el PROMUDEH, como lo podemos apreciar en el Cuadro 20.

-Cuadro N° 20-

Presupuesto de Ejecución del Programa Nacional de Alfabetización

AÑO	2001	2002 (1)	2003	2004 (2)
Presupuesto Ejecutado (en nuevos soles)	60,103,841	30,187,718	12,467,386	18,119,994
Presupuesto efectivo 2003				7,855.897
Porcentaje	100.0	50,2	20,7	13,1

Notas:

(1) Hasta el 2001, el Programa Nacional de Alfabetización dependía del PROMUDEH

(2) El Presupuesto de S/. 18,119,994 de 2003, incluye pagos por compromisos contraídos el año 2,002 por S/. 10, 264,097.13 para cumplir con los contratos suscritos con las Instituciones Promotoras de Alfabetización que no pudieron ser cumplidos en el 2002, por el recorte de octubre de ese año. Es así que el presupuesto real y efectivo para ejecutar acciones de alfabetización correspondientes al ejercicio de 2003 es de S/. 7,855,897, que representa el 13,1% del Presupuesto que contaba el Programa cuando dependía del PROMUDEH.

Pese a todas las limitaciones presupuestarias, desde el 2002, año en el que el Programa Nacional de Alfabetización se reintegró al MED hasta el 2005, se atendió a 470, 077 participantes y logrado la alfabetización de 182,628. Para el 2006, se tuvo previsto atender a 90,905 participantes y alfabetizar al 40% ⁶⁵ que significaba 36,362 alfabetizados. En consecuencia, en el período 2002-2006 se

⁶⁵ En el Plan Maestro se supuso una tasa de éxito de 40%, cifra más realista teniendo en cuenta los índices de deserción frecuentes en este tipo de programa.

brindó el programa a 560,982 participantes y alfabetizado a 218,990. Esta cifra significa el 50% de lo que se programó en el Plan Maestro, y fue recogida de los informes anuales de evaluación del Plan Operativo.

-Cuadro 21-

**Atención del Programa Nacional de Alfabetización,
meta ejecutada y niveles de logro**

2002			2003			2004		
META EJECUTADA	ALFABETIZADOS	% DE LOGRO	META EJECUTADA	ALFABETIZADOS	% DE LOGRO	META EJECUTADA	ALFABETIZADOS	% DE LOGRO
144,653	68,227	47.2	50,264	18,387	36.6	127,982	38,991	30.5

2005			2006
META EJECUTADA	ALFABETIZADOS	% DE LOGRO	META PROGRAMADA
147,178	57,023	38.70%	90,905

Fuente: Informes de los Ejecutores Directos de la Alfabetización de las UGEL y DRE en su ámbito.

En un trabajo del Profesor Miguel Aréstegui Moras⁶⁶, y tomando los datos de ALFANET (Programa Informático de Alfabetización) encontramos resultados bastante cercanos:

Año	Alfabetizados	Avance (%)
2002	63 148	3.5
2003	18 406	1.0
2004	38 948	2.1
2005	58 096	3.1
2006	36 061	2.0
TOTAL	214 745	11.7*

(*) Con relación a la población analfabeta registrada en el Censo Nacional de 1993

Estos datos se refieren a los participantes que además de haber concluido el período de alfabetización han alcanzado los logros de aprendizaje determinados en el currículo correspondiente.

También es importante destacar las estrategias asumidas, las que cubrieron campos hasta ese momento poco atendidos. Estas estrategias fueron:

Atención al analfabetismo absoluto en poblaciones monolingües castellano hablantes

Esta estrategia cubría las 26 regiones administrativas que tiene el país y su ejecución estuvo bajo la responsabilidad de las instancias de gestión educativa descentralizadas: Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local.

El Programa Nacional de Alfabetización, para la ejecución de acciones en este campo, se nutrió de la experiencia que desarrolló el Programa de Alfabetización

66 ARÉSTEGUI MORAS, Miguel.- "Avance consolidado de alfabetizados 2002 – 2006", Según regiones, provincias y distritos, Lima, marzo 2007. Pag.3. Inédito.

y Educación Básica de Adultos "PAEBA-PERÚ, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI. Este Programa atendió las áreas periféricas de Lima Metropolitana y Callao y de Arequipa, desde el 2003 a 6,200 iletrados en 300 Círculos de Alfabetización en los distritos de Villa El Salvador y Comas.

El Programa PAEBA-PERÚ validó no sólo una propuesta pedagógica (metodología y materiales educativos) sino una propuesta organizativa funcional, con equipos básicos que garantizaban un trabajo eficiente, ordenado y de proyección a la comunidad. Estos equipos apoyaron sustantivamente las acciones de capacitación del Programa Nacional de Alfabetización.

También, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos, se ejecutó el componente "Alfabetización y Ciudadanía" del Proyecto PER-6240 en las zonas alto andinas de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, con una meta de atención de 4,000 iletrados en 267 Círculos de Alfabetización.

Programas de Bialfabetización

Esta estrategia partió de una concepción de alfabetización basada en el respeto a las diferencias étnicas y culturales, y abordó la problemática de salud reproductiva y de género de las mujeres y hombres del campo, quienes no ejercen a plenitud sus derechos sexuales y reproductivos. Ello significó un avance en el campo de la alfabetización, toda vez que en el país, una de las expresiones más significativas de discriminación de las diversas etnias se ha expresado a nivel lingüístico. El castellano es el idioma oficial de todas las instituciones del Estado, restringiéndose el uso de las lenguas originarias al ámbito familiar y comunal.

Estos programas se ubicaron, a manera experimental, en los Departamentos de la sierra sur: Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Puno, y en localidades de la selva: Junín (zona selva), Ucayali. Tenían como propósito que los alfabetizandos adquieran destrezas para leer y escribir en lengua materna y en castellano como segunda lengua, afirmando y valorando su identidad étnica y cultural.

Las lenguas maternas atendidas fueron: Quechua, Aymara, Ashaninka, las que contaban con materiales adaptados a sus diferentes realidades.

Para validar propuestas se contó con el aporte de la Cooperación Internacional de la Agencia Italiana de Cooperación, a través del CEPAL, en los temas de medio ambiente, producción, género y salud reproductiva, en el departamento de Huancavelica con una meta prevista de 1,000 participantes.

Por otro lado, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA) se desarrolló la experiencia demostrativa del Proyecto de Alfabetización para la vida, en el departamento del Cusco, con una meta de atención de 2 Círculos de Alfabetización, con el objetivo de adecuar y validar una propuesta de Bi-Alfabetización Quechua-Castellano en Salud Reproductiva con Enfoque de Género e Interculturalidad.

Atención al analfabetismo funcional

En concordancia con los objetivos del Plan Maestro, la atención al analfabetismo funcional se dio a través de programas de Actualización Educativa para jóvenes de 15 a 24 años, con educación primaria incompleta, que por diversas razones, abandonaron el sistema educativo y constituyen la población analfabeta por desuso. El objetivo era afianzar los aprendizajes adquiridos en relación a competencias comunicacionales y matemáticas, y propiciar la continuidad educativa del joven alfabetizando.

Este programa se ejecutó el año 2003 en las ciudades de Lima, Arequipa, La Libertad y Piura, con una meta prevista de 5,000 participantes en 250 círculos de alfabetización. La evaluación de este programa experimental mostró su validez como estrategia de atención ya que, en un proceso de cuatro meses, logró que un 17.8% se insertase en el sistema educativo. Por razones de índole presupuestal no se continuó en los siguientes años.

b) El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA)⁶⁷

Con la aprobación, en el 2003, de la Ley General de Educación N° 28044, la alfabetización pasa a estar comprendida en la modalidad de Educación Básica Alternativa, integrándose a la estructura orgánica del Ministerio de Educación como Dirección de Alfabetización, dependiente de la Dirección General de Educación Básica Alternativa. Sin embargo, a partir de setiembre de 2006, en el segundo período gubernamental del Presidente Alan García, se crea el Programa

⁶⁷ Toda la información referente al PRONAMA ha sido recogida del Informe de la Evaluación del Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA–, realizada por el Convenio Andrés Bello. Junio de 2009 y alguna de su página web. Hay aún reserva en el manejo de la información que permita profundizar el estudio.

Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA, dejando su ubicación anterior y pasando a depender directamente del Ministro de Educación.

La estructura organizativa del PRONAMA comprende un Consejo Ejecutivo, integrado por seis ministros, presidido por el Ministro de Educación y una Dirección Ejecutiva responsable de la planificación y administración del Programa. Además cuenta con áreas y equipos técnicos operacionales. El trabajo de alfabetización en los círculos correspondientes lo realizan los facilitadores, supervisados y monitoreados por supervisores y sectoristas.

El Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011

El PRONAMA, de partida desconoce las estadísticas de los censos nacionales y las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística, y establece como base de inicio la existencia de 2,500,000 analfabetos, no coincidiendo con la información de los censos de de 2003 y 2007, como figura en el Cuadro N° 22.

-Cuadro N° 22-

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD QUE NO SABE LEER NI ESCRIBIR, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y SEXO, 1993 Y 2007

Sexo / Área de residencia	Censo 1993		Censo 2007		Variación Intercensal	
	Población analfabeta 1/	Tasa de analfabetismo	Población analfabeta 1/	Tasa de analfabetismo	Absoluto	%
Total 1/	1 784 281	12.8	1 360 653	7.1	-423,628	-23.7
Hombre		7.1	336 630	3.6	-150,483	-30.9
Mujer	1 297 168	18.3	1 024 023	10.6	-273,145	-21.1
Urbana	683 841	6.7	549 257	3.7	-134,584	-19.7
Rural	1 100 440	29.8	811 396	19.7	-289,044	-26.3

1/ Excluye a las personas que no declararon su condición de alfabetismo.
Fuente: INEI - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993 y 2007.

Además, no hay uniformidad en las cifras que se consignan en diversos documentos. Así en la publicación del PIA – OEI: “PLAN IBEROAMERICANO DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN BÁSICA DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS” ,⁶⁸ Documento base, figura el siguiente dato proporcionado por el PRONAMA: tasa de analfabetismo 12,3 % que representa 2 211,092 iletrados. No consigna ninguna fuente.

Sobre la base de estas aproximaciones, el PRONAMA se propuso como objetivo prioritario erradicar el analfabetismo al 2011, logrando tasas de analfabetismo no mayores del 4% como lo recomienda la UNESCO.

Para el período 2006-2011 se propuso atender a 2 millones 500 mil iletrados, con una tasa de éxito del 70%, lo que suponía alfabetizar a 1 millón 750 mil a partir de una movilización social con énfasis en el voluntariado. Esta meta está distribuida de la siguiente manera:

AÑO	META
2006	49,527
2007	535,252
2008	694,024
2009	655,340
2010	565, 857

Los lineamientos de política del Plan destacan particularmente: la acción descentralizada del PRONAMA, la inclusión de la alfabetización en programas sociales y de desarrollo, regionales y locales, el respeto por las características sociolingüísticas de los estudiantes, apoyo a los enfoques y métodos de alfabetización que aseguren altas tasas de éxito, participación comunal en la vigilancia social del Programa.

68 Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas Jóvenes y Adultas, 2007 – 2015, Documento Base. Pag.8

Estos lineamientos son más difíciles de lograr en programas de corte centralista. PRONAMA, pese a la existencia de convenios con diversas Regiones Educativas, aún mantiene centralizadas las decisiones en diversos campos, particularmente el financiero y de producción de materiales.

Lo más importante es quizás el presupuesto del PRONAMA, que refleja el apoyo político brindado. De acuerdo al Plan para el periodo 2006-2011 y el informe de gestión, la ejecución presupuestal alcanza a 480, 522,696 soles para alfabetización y 308, 675,577 soles para la continuidad educativa, lo que hace un total de 709, 198,242 soles.

La propuesta alfabetizadora

El PRONAMA desarrolla dos procesos. Uno es el Programa de alfabetización a través de los círculos de alfabetización con un máximo de 15 participantes, los que son atendidos por supervisores (cada uno con 15 círculos) y un coordinador local. A partir de diciembre del 2008 comenzó los programas de continuidad educativa para los egresados de sus programas de alfabetización, a cargo de un docente facilitador.⁶⁹

Con respecto al Programa de Alfabetización, éste debe equivaler al Ciclo Inicial de Educación Básica Alternativa y en consecuencia, debería estar orientado por las competencias y los aprendizajes que propone dicha modalidad, como lo establece la Ley General de Educación y el Reglamento de la Modalidad. Posiblemente el hecho de ser el PRONAMA un programa bandera del Gobierno, con independencia técnica y financiera, ha hecho que mantenga también independencia en sus propuestas curriculares.

El Diseño Curricular de Alfabetización elaborado por el PRONAMA, tiene como áreas centrales, la lectura, la escritura y el cálculo matemático básico, los mismos que se adquieren apoyados en los temas de los ejes transversales: Deberes y Derechos, Educación y Cultura, Familia y Comunidad, Vida Sana, Trabajo y Producción, y Medio Ambiente.

⁶⁹ El D.S.Nº 18-2008-ED dispone que la Dirección Ejecutiva del PRONAMA asuma las funciones de la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa respecto a los ciclos Inicial e Intermedio del PEBAJA sólo para efectos del ámbito de las personas atendidas por el PRONAMA.

Se ha fijado los siguientes objetivos:

- El logro de competencias comunicativas (lectura comprensiva y escritura de textos simples de la vida cotidiana del iletrado) y matemáticas (cálculo matemático básico con números del 0 al 100), dándoles un valor agregado en función a la utilidad de las mismas en su vida cotidiana.
- Un acercamiento reflexivo a la realidad social, económica, cultural y natural del iletrado, a través del tratamiento de temas de interés vinculados a esa realidad.
- El desarrollo, fortalecimiento y autoafirmación de la identidad personal de los participantes, estimulando sus habilidades sociales y su autoestima, revalorando su pertenencia a un grupo y su capacidad de trabajar en equipo para alcanzar un objetivo común.

Para la lecto-escritura define como contenidos: lectura y escritura de vocales, consonantes, palabras, oraciones y párrafos cortos, así como comprensión de los textos. Para el cálculo matemático básico: reconocimiento y escritura de números naturales y decimales y planteamiento y resolución de problemas en el campo de dichos números.

Un tema muy importante es el de la diversificación curricular, lo que los evaluadores del Programa denominan "contextualización". Al respecto ellos señalan que "... La contextualización se manifiesta desde dos perspectivas. La primera de ellas, a través de la alfabetización bilingüe intercultural, para lo cual han desarrollado textos de Quechua (Chanca, Cusco y Wanka), Amará, Asháninca, Awajún, Shipibo, Huambisa y Matsigenka. El segundo aspecto de la contextualización se refiere a la adecuación al medio cultural inmediato de los participantes, su trabajo y sus necesidades específicas. En este caso, existe una orientación general en la guía del facilitador y el tema se incluye en las capacitaciones; pero el esfuerzo es aún insuficiente para lograr una contextualización adecuada. Ni en los textos, ni en las video clases se precisan orientaciones específicas para atender las necesidades de los diferentes contextos..."⁷⁰

La comisión evaluadora reconoce que los ejes transversales son muy importantes para la sociedad actual, pero señalan que el tratamiento de los mismos en el Programa es muy general lo que se explica por ser el programa masivo, resultando

70 Resumen Ejecutivo del Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA- de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. Pág.8

imposible cubrir las necesidades e intereses de cada localidad con materiales centralizados.

Ello no es sólo percepción de los evaluadores que observaron deficiencias por parte de los facilitadores en el tratamiento de los temas en las sesiones de trabajo, lo que las hacía aburridas, según el propio informe. También recogieron en el trabajo de campo realizado con grupos focales de familia y líderes comunales, la sugerencia de que el Programa responda más a las características e intereses de las regiones o zonas donde funcionan los círculos de alfabetización. Por ello recomiendan una mayor preparación metodológica de los técnicos y facilitadores para profundizar dichos temas en cada localidad y evitar que los participantes abandonen el círculo.⁷¹

Este tema de la adecuación de las propuestas curriculares y de material educativo a las características, necesidades y expectativas de los estudiantes, ha sido también uno de los temas sobre el que han demostrado preocupación diversos especialistas en la materia, precisamente por haberse considerado adaptar sólo un método y no intentar un acercamiento a otras experiencias nacionales –sobre todo en materia de alfabetización bilingüe intercultural- que han demostrado ser propuestas adecuadas a cada realidad.

¿En cuánto tiempo se desarrollan dichas capacidades y destrezas?

Inicialmente se estableció una duración del Programa de Alfabetización de 50 sesiones, 40 de lecto- escritura para el manejo de las vocales, consonantes y combinación de letras y 10 para la consolidación, producción de textos y evaluación. Adicionalmente se consideró 15 sesiones para cálculo matemático (números naturales y decimales, sumas, restas, comparación, resolución de problemas y ejercicios) y 6 sesiones para consolidación de los temas y evaluación.⁷²

La Directiva N° 14-2010-ME-PRONAMA (que refrenda lo establecido en la Directiva 035-2009-ME-PRONAMA), estableció que la duración del programa depende de la estrategia asumida. Para la alfabetización en español, el Programa se desarrolla en 78 sesiones (208 horas pedagógicas) distribuidas de la siguiente manera:

- Programa básico que se desarrolla en 50 sesiones con 133 horas pedagógicas organizadas en 3 a 5 sesiones por semana, donde se desarrollan los

71 Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA- de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009.. Pág. 85

72 MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2008.-págs 299 y 300

contenidos de lecto-escritura y cálculo matemático

- Programa de reforzamiento con 28 sesiones y un total de 75 horas pedagógicas.

Este tema de la duración que debe tener un Programa de Alfabetización aún no es un tema resuelto, por las diversas posiciones al respecto. Hay preocupación en toda América Latina por procesos cortos de alfabetización que se limitan a la transmisión de un código instrumental, al aprendizaje de las grafías. La alfabetización es algo de mayor complejidad. "Significa el aprender a utilizar la lectura y escritura en situaciones específicas con la finalidad de lograr ciertos propósitos. En este sentido, el leer y escribir son recursos comunicativos que sirven para actuar en el mundo social. Por ello Alfabetizarse abarca no sólo la apropiación del sistema de escritura, sino también la construcción de los usos y prácticas comunicativas de la lengua escrita." ⁷³ Tarea de esta naturaleza no puede ser abordada en tiempos muy cortos.

Esta preocupación por el tiempo del proceso también ha sido compartida en la evaluación efectuada a PRONAMA, donde se recoge la solicitud de que se alargue el tiempo de estudio. A esta solicitud se suma el tema de los horarios. Al respecto el informe señala que "...el horario de los círculos en gran cantidad de regiones no se corresponde con las necesidades de los participantes, lo que puede causar también el abandono de los mismos." ⁷⁴

Con respecto a la Alfabetización Bilingüe, ésta desarrolla la alfabetización en lengua originaria y en una segunda etapa de castellanización, utilizando textos en lengua nativa y en español. Las guías metodológicas y los cuadernos de trabajo han sido adaptados a lenguas nativas, manteniendo la misma estructura, orientación, contenidos, procedimientos, secuencia y esquema de tiempo, del método "Aprender y Crecer" empleados en la versión en español. Las lecturas de reforzamiento también son traducidas a la lengua nativa.

De acuerdo a la Directiva, el Programa se desarrolla en tres etapas:

- Sesiones de aprendizaje utilizando la lengua nativa, mediante la utilización de temas y palabras generadoras de uso habitual en los participantes. Se usa el alfabeto de cada lengua.

73 SCHMELKES Sylvia y Judith Kalman. La Educación de Adultos: estado del arte. Hacia una estrategia Alfabetizadora para México. Instituto Nacional de Educación de Adultos.- México. Mayo 1996. Pág. 21

74 Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA- de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. Pág. 85

- Etapa de transición entre la lengua nativa y el español, que permite al participante aprender a leer y escribir en español, a partir del conocimiento logrado en su lengua. En esta etapa se utilizan textos en lengua nativa y en español.
- Español, etapa en la que se afianza el proceso de aprendizaje de la lectura y escritura en español, utilizando la guía metodológica y el cuaderno de trabajo correspondiente al español.

La directiva presenta una tabla -que transcribimos- en la que se establecen tiempos diferentes para la alfabetización en las diversas lenguas originarias. La duración máxima es de 272 horas pedagógicas (Aimará) y la mínima de 235 (Shipibo). No hay información sobre las razones de estas diferencias y queda aún la preocupación de que si es suficiente para cubrir las tres etapas señaladas en la directiva.

-Cuadro 23-

PROCESO DE ALFABETIZACIÓN, SEGÚN LENGUA DE INTERVENCIÓN							
N°	LENGUA	PROGRAMA BÁSICO DE INICIACIÓN		PROGRAMA DE REFORZAMIENTO		TOTAL	
		N° DE SESIONES	HORAS PEDAGÓGICAS	N° DE SESIONES	HORAS PEDAGÓGICAS	N° DE SESIONES	HORAS PEDAGÓGICAS
1	Aguaruna	62	165	28	75	90	240
2	Aimará	74	197	28	75	102	272
3	Asháninka	66	176	28	75	94	251
4	Huambisa	61	163	28	75	89	238
5	Quechua Chanka	60	160	28	75	88	235
6	Quechua Cusco	73	195	28	75	101	270
7	Quechua Wanka	66	176	28	75	94	251
8	Shipibo	60	160	28	75	88	235

No se cuenta con información resultante de procesos de evaluación de la experiencia. El informe de evaluación del PRONAMA que nos ha servido de base, sólo hace referencia a la existencia de textos de Quechua Chanca y Aymará, Asháninca, Awajún, Shipibo y Huambisa.

También la propuesta desarrolla la alfabetización inclusiva, la que está normada en la directiva estudiada. La meta es alfabetizar a las personas con discapacidad severa visual y auditiva, con el objetivo de minimizar y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje de todos los iletrados. El proceso se realiza en los mismos círculos de alfabetización, adicionando una hora pedagógica al concluir la sesión sólo para estos estudiantes con la finalidad de reforzar sus conocimientos.

Al igual que la alfabetización bilingüe, no se ha realizado aún una evaluación de los resultados de esta experiencia. La información que se cuenta es de la existencia de textos en el sistema Braille y en el lenguaje de señas, adaptaciones del método “Aprender y Crecer”.

El segundo proceso educativo que realiza el PRONAMA es el de Continuidad Educativa de los egresados del PRONAMA, a través de los Círculos de Aprendizaje de Continuidad Educativa –CACE- que atienden a 25 estudiantes cada uno, a cargo de un docente facilitador. Los Supervisores atienden a 15 círculos.

En cada grado del Ciclo Intermedio se ha considerado 408 horas. Los docentes se reúnen con los estudiantes 3 a 5 veces a la semana, con un promedio de 10 horas semanales. Igualmente programa dos horas semanales adicionales para la tutoría, que puede ser individual o grupal, para asegurar que los estudiantes adquieran los aprendizajes y/o desarrollen actividades de interés, con énfasis en educación para el trabajo.

Este proceso aún no ha sido sistematizado y evaluado para conocer su impacto, más aún cuando no están coordinadas las acciones con la Dirección General de Educación Básica Alternativa, órgano que tiene a su cargo los CEBA, instituciones que última hora han recibido, por parte del PRONAMA, la responsabilidad de la supervisión y certificación de los estudiantes, en un volumen que excede sus posibilidades para un adecuado seguimiento y evaluación de la experiencia, sin que previamente se haya hecho un reforzamiento institucional de estas instituciones educativas.

Estrategia de Trabajo del PRONAMA

El PRONAMA tiene una cobertura nacional y está presente en todas las regiones y UGEL del país. Su alcance es a nivel de todos los distritos y centros poblados. El servicio lo brindan a través de “círculos de atención”, que funcionan en locales

comunales o en viviendas particulares, por tal razón no cuentan con mobiliario adecuado y suficiente y tampoco con instalaciones de agua y luz. Los círculos son atendidos por facilitadores de alfabetización, en su mayoría jóvenes de ambos sexos con quinto año de secundaria (Educación Básica Regular, completa).

Los participantes que asisten a los círculos cuentan con: un cuaderno del participante que, según la opinión de los evaluadores del Convenio Andrés Bello, "...en el que se plasma el método, Aprender y Crecer"⁷⁵. Además, con un cuaderno de ejercicios y un texto de lecturas de reforzamiento. También con un soporte de apoyo que son las video clases.

Se aborda la alfabetización a través de tres modalidades:

- Atención directa ejecutada por las Direcciones Regionales de Educación y UGEL con participación de los Consejos Participativos de Educación local y regional y los gobiernos locales.
- Convenios, a través de alianzas estratégicas, acuerdos con instituciones representativas de la sociedad y de la comunidad.
- Atención de otras instituciones públicas y privadas sin el apoyo técnico y financiero del MED, que realizan este tipo de funciones en cumplimiento de sus objetivos institucionales. Esta forma de atención es estimada por PRONAMA para ser registrada en la meta global de atención.

En la información estadística que está al alcance, no se ha podido apreciar datos discriminados según modalidad de atención.

Es necesario destacar que el PRONAMA se propuso una serie de acciones de apoyo a la alfabetización, las cuales pudieron cristalizarse en muchos aspectos gracias al apoyo político con el que contó el Programa y a los recursos financieros que pudo manejar. Destacan sobre todo:

- * Actividades de información, educación y comunicación para lograr la sensibilización de la población y para obtener y canalizar recursos. En este campo las acciones de difusión son constantes sea a través de medios de comunicación masiva como de medios más artesanales, lo que favorece para poner el tema de la alfabetización en la agenda social de las diferentes regiones y localidades.

La directiva N° 014-2010-ME-PRONAMA señala como uno de los objetivos de estas actividades la vigilancia social respecto al desarrollo de los círculos

75 Resumen Ejecutivo del Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA– de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. Pág. 7

de alfabetización, CACE y el desempeño de los facilitadores. Para ello considera como principales actividades la elaboración de pancartas, pintas en las paredes y cerros y la confección de banderolas. Creemos que este tema es muy importante en el marco del ejercicio pleno de ciudadanía; por ello se destaca en todas las propuestas innovadoras de gestión educativa. El PRONAMA deberá profundizar este tema, más aún porque el país requiere una acción gubernamental transparente, participativa, democrática y de resultados efectivos.

- * Movilización social para captar voluntariado para ampliar la atención del Programa. Al respecto existe la normatividad requerida pero sólo se ha logrado contar con la información proporcionada por el equipo evaluador del Programa: “El programa se concibe como una acción voluntaria, pero se percibe en muchas localidades poca participación en cuanto a la labor de alfabetizar voluntariamente, lo que reduce las posibilidades de una mayor atención.”⁷⁶
- * Bibliotecas Comunes en los lugares donde se ha cumplido con la meta para fortalecer acciones de postalfabetización. De acuerdo a la información que aparece en la página web de PRONAMA, en el periodo 2008-2009 se han implementado bibliotecas comunales las cuales se integran a los círculos de alfabetización con módulos portátiles de lectura para que los círculos se conviertan en espacios de lectura, con libros vinculados al contexto de los participantes.

Para ello se lanzó una campaña nacional de recojo de diversos libros. Posiblemente el Programa tuvo que discriminar los textos recogidos para que lleguen a cada localidad aquellos que más se adaptan a su realidad y al manejo de las habilidades de lectura de la población y al uso de determinada lengua.

- * Campaña “Ver para leer” destinada a dotar de lentes de lectura a los participantes de los círculos de alfabetización y continuidad educativa que lo necesiten después de la evaluación optométrica y examen clínico oftalmológico. Asimismo detectar otras patologías oculares que requieran una atención especializada. La intervención debería ser directa en aquellos lugares de mayor pobreza, que carezcan de profesionales de oftalmología y optometría.

En la página web del Programa se consigna que en el periodo comprendido entre

76 Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA– de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. Pág.83

el 2007 y 2009, se atendió a 193,768 participantes de los cuales 115,402 han recibido lentes. Según el informe de la comisión evaluadora del PRONAMA sobre la campaña, ésta "...no logró concretizar lo planificado por encontrarse una serie de dificultades para el otorgamiento de lentes, por la carencia de oftalmólogos en las diferentes regiones, lo que origina que no todos los participantes se beneficiarán con las campañas. Por ejemplo, existen regiones que sólo se pudo contratar, por el Estado, uno o dos oftalmólogos." ⁷⁷ Iniciativas como estas merecen una amplia movilización social.

Logros obtenidos

El Presidente Alan García declaró al Perú como País Libre de Analfabetismo el 12 de Junio el 2011 y mediante un Decreto Supremo oficializó el "13 de junio como Día del Perú Libre de Analfabetismo". En una ceremonia especial realizada en Palacio de Gobierno dijo que se alfabetizaron a 1 670,000 personas y que más de 500,000 ya alfabetizados fueron incorporados a la continuidad educativa. Dijo también que la tasa de analfabetismo se redujo del 11% a 2,82%, en este quinquenio⁷⁸.

Anteriormente, en un discurso pronunciado en Julio del 2010, dijo que hasta esa fecha se había atendido a 1 millón 630 mil participantes, y logrado que 1 millón 100 mil logaran las competencias necesarias en lectura y escritura y cálculo matemático, lo que representaba una tasa de éxito de 67.48%. En el mismo discurso declaró a 9 departamentos del país libres de analfabetismo Estos departamentos son: Tumbes, Tacna, Lima, Ica, Arequipa, callao, Moquegua, Ucayali y Loreto. Asimismo declara que existen 246 mil de los nuevos alfabetizados que continúan su educación básica.

En la página web del PRONAMA se señala como logro en la alfabetización en el período 2006-2009, la atención de 1, 660,375 personas, de las cuales 994,080 se han alfabetizado, lo que representa una tasa de éxito del 59.8%. Si discriminamos la información entre el 2006-2008 (período de la evaluación externa del PRONAMA), los atendidos han sido 1, 458,381 y los alfabetizados 836,539, lo que representa una tasa de éxito del 57.36%.

Como podemos apreciar, las informaciones sobre las metas logradas son diversas y no coinciden entre sí. También el informe de evaluación externa del PRONAMA, nos señala que en el período 2006-2008 se atendió a 1, 293,621 y se alfabetizó a 821,051 con una tasa de éxito del 63%. De una población meta de 2, 500,00 se ha avanzado en alfabetizados un 32.8%⁷⁹

77 Ibid.pág.84

78 RPP.www.com.pe. Martes 14 de junio

79 Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA- de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. Pág. 109

Este tema de las metas de atención y de personas alfabetizados es un tema muy sensible, sobre todo cuando se trata de programas con fuerte corte político, y ha preocupado a diversos especialistas.⁸⁰

Precisamente sobre el tema de metas de atención el profesor Sigfredo Chiroque, ex consejero del Consejo Nacional de Educación, en su blog (día 18 de octubre del 2010), señala: “Según el Censo Poblacional del 2007 (realizado con y por el actual Gobierno), la sumatoria de los analfabetos en los 18 distritos donde ha actuó el PRONAMA del 2007 al 2009, ascienden a 71,828. Según las estadísticas del PRONAMA, el número de alfabetizandos en esos 18 distritos de Lima Metropolitana asciende a 137,602. Se habrían alfabetizado un 91.57% más de personas, casi el doble de reconocimiento numérico hecho por el Censo.

En el caso de Lima Metropolitana, el mayor número de alfabetizados en referencia a los analfabetos censados en algunos distritos resulta más preocupante. Señala tres como ejemplo:

- En Villa María del Triunfo, el Censo 2007 registró 5,928 analfabetos; mientras el PRONAMA registró 37,572 alfabetizados;
- En Puente Piedra, el Censo 2007 registró 2,062 analfabetos; mientras el PRONAMA registró 6,775 alfabetizados;
- En Carabayllo, el Censo 2007 registró 501 analfabetos; mientras el PRONAMA registró 1,551 alfabetizados.”⁸¹

Estas incongruencias puede deberse a diversos factores, que los señala también el informe de la evaluación externa. Uno tiene que ver con las contradicciones de los datos estadísticos ofrecido por las instituciones especializadas que no precisan con claridad el número real de analfabetos existentes en el país sobre los cuales pueden establecerse metas objetivas.⁸² Sin duda es un hecho que Programas de esta naturaleza no cuentan con una línea de base más realista en base a un Censo específico sobre el tema.

Pero una de las razones que más se acerca a las causas de estas incongruencias es lo que señala el mismo informe: la presencia en los círculos de participantes analfabetos con otros que saben leer y escribir. Esto lo manifestaron los participantes que desertaron del Programa, como una de las razones del abandono.⁸³

En relación a las metas de alfabetizados, éstas pueden depender del concepto que se maneje de persona alfabetizada, del tipo de evaluación que se practica para declarar a la persona alfabetizada y las capacidades que en ellas se miden. Precisamente el Informe de la evaluación externa señala que en la aplicación de

80 La revista Tarea, en setiembre de 2009 y los blog Espacio compartido y Otra Mirada, publican un pronunciamiento firmado por 53 connotados educadores y especialistas: “Las cifras de alfabetizados acentúan la falta de credibilidad del gobierno del Presidente García”. ¿ES POSIBLE EDUCAR SIN TRANSPARENCIA Y VERDAD?, donde expresan sus dudas sobre el tema y sobre los resultados de la evaluación externa.

81 “Reforma educativa apristas y alfabetización: ¿será verdad tanta belleza?”. 18 de octubre de 2010. www.chiroque.blogsopt.com

82 Informe sobre los resultados de la Evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la alfabetización –PRONAMA- de la República del Perú, realizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración. Lima- La Paz, Julio de 2009. pág. 111

83 Ibid. Pág.82

las pruebas que han realizado los alfabetizados no se evalúa con el mismo rigor la escritura, que es donde presentan mayores deficiencias.⁸⁴

En cuanto a evaluación de logros de aprendizaje, nos remitiremos al Informe de la evaluación externa, donde dan cuenta de la aplicación de una evaluación a una muestra de 16,016 alfabetizados.

En la Tercera parte del Informe: Valoraciones finales, la Comisión evaluadora concluye que “En el desarrollo de habilidades de lectoescritura, comprensión y cálculo matemático se obtuvieron el rendimiento fue superior al 80%. No obstante en el aspecto legibilidad de la escritura este porcentaje es menos, 73%. Es significativo el alto rendimiento en la comprensión lo que se justifica por la continuidad de estudios que se les da a los alfabetizados mediante el cuaderno de reforzamiento.”⁸⁵

Al interior del informe se manejan datos más desagregados. Así se señala en relación a la comprensión lectora, de las 16,016 personas, 14,465 aprobaron con los criterios de Muy Bien y Bien, lo que alcanza el 90%, por lo que la mayoría se encuentra en el nivel esperado.⁸⁶

No se ha tenido acceso a información sobre los niveles de complejidad de las lecturas empleadas en la evaluación ni los indicadores de logro de las capacidades y habilidades desarrolladas. En el rubro Dimensiones, categorías, subcategorías e indicadores de evaluación no encontramos alusión a indicadores de logro de aprendizajes a utilizarse en la evaluación. El propio diseño curricular de la alfabetización sólo señala -de una manera muy general- lo que denomina capacidades: Leer palabras, leer frases, leer párrafos, comprender lo que lee (responder preguntas o resolver problemas matemáticos).

En relación a la escritura distinguen la expresión escrita de la legibilidad de la escritura. Con relación a la primera señala que fueron 10,318 los alfabetizados que obtuvieron Muy bien y Bien, lo que representa el 65% del total de alfabetizados de la muestra. Sin embargo, esta prueba no la respondieron 3,220 (fueron sólo 12, 796), por lo que el porcentaje sería de un 81%.⁸⁷

Por la afirmación recogida de la página 86 del informe: “Un número de personas declaradas alfabetizadas no pudieron hacer la carta (20%)” se deduce que se evaluó en este aspecto la redacción de textos simples relacionados con su vida cotidiana. No se tiene información sobre los indicadores de logro con respecto a la producción escrita.

El tema de la legibilidad de la escritura del alfabetizado se evaluó al colocar su nombre, lugar donde vive y las personas con quienes comparte. Sumando los

84 Ibid. Pág. 86

85 Ibid, páginas 110-111

86 Ibid. Pág. 88

87 Ibid. Pág. 89

criterios de Muy Bien y Bien, se alcanzó el 78% de éxito⁸⁸. Al final del informe se habla de un 73%.

Finalmente, en relación al cálculo matemático, se evaluó lo que en el informe llaman operaciones matemáticas: una adición y el reconocimiento de números naturales. Sólo contestaron 12,783 alfabetizados, de los cuales 10,321 alcanzaron Muy Bien y Bien, lo que significa que el 81% de los que respondieron saben matemática de acuerdo a los objetivos del Programa⁸⁹.

Cabe señalar que el Programa, en el Diseño Curricular establece como capacidades a lograr: reconocimiento y escritura de números del 0 al 100, la realización de sumas y restas con números enteros y decimales y la resolución de problemas que contengan operaciones de suma y resta, aplicados a la vida cotidiana.

Es un hecho que las conclusiones de la evaluación tienen algún sesgo. No creemos que se tuvo información sobre si las pruebas se aplicaron a analfabetos absolutos o funcionales. No olvidemos que los propios desertores del Programa señalaron la existencia en un mismo círculo de personas con analfabetismo absoluto y otras que sabían leer y escribir.

Con relación a la continuidad educativa, en la página web del Programa se informa que en el periodo 2008-2009 se atendieron a 246, 951 estudiantes del primer grado del Ciclo Intermedio, el 10,976 círculos de aprendizaje de continuidad educativa en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Huánuco.

En cuanto a la Continuidad Educativa solo se conoce por el discurso del presidente que 500,000 estudiantes están en esta fase. Sin embargo, esta incorporación no se registra como un aumento de matrícula en la EBA.

Sólo una evaluación exhaustiva al finalizar el período 2006-2011, con criterios técnicos y no políticos, permitirá plantear reajustes al Programa.

Cabe anotar que en el recorrido que acabamos de realizar en torno a los logros de la alfabetización en todos los años de existencia de este Programa, nos haría pensar que el problema del analfabetismo se está resolviendo, erradicando -como se suele afirmar-. Sin embargo los diversos Censos si bien arrojan disminución en la tasa de analfabetismo, las cifras absolutas se mantienen o disminuyen mínimamente. Ello tiene mucho que ver con la eficiencia interna del sistema educativo sobre todo en el medio rural, que engrosa el contingente de analfabetos. Por ello, la necesidad de enfocar como un todo la alfabetización de niños y adolescentes con la alfabetización de personas jóvenes y adultas.

88 Ibid. Páginas 89 y 90

89 Ibid. Pág. 90

4.4. PANORAMA GENERAL DE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA

El mundo vive una etapa de profundos y rápidos cambios tecnológicos, sociales y culturales, marcados por la globalización. Cambios que se sustentan en una revalorización del conocimiento como factor de desarrollo y de la educación como herramienta para forjar futuro, que abre la vía para un desarrollo sostenido.

En este contexto se destaca la importancia del aprendizaje de los jóvenes y adultos a lo largo de la vida como factor clave de las transformaciones no sólo de las personas sino de las sociedades, así como de la construcción de equidad e igualdad de oportunidades.

Este reto que debe asumir la educación de personas jóvenes y adultas exige la presencia de oportunidades educativas que atraviesen todo el continuo de la educación, que doten a las personas de competencias necesarias para ejercer sus derechos y construir una sociedad más justa y democrática. En este continuo se ubica la Educación Comunitaria (equivalente a la educación no formal que se da en otros países), la que es componente del Sistema Educativo y no debe ser vista como ajena o paralela a la Educación Básica y Educación Superior, sino como parte de un mismo sistema que forma integralmente a la persona.

Para comprender mejor los alcances de la Educación Comunitaria en el país es importante analizar su recorrido, en un primer momento como Educación No formal y luego su ubicación como Educación Comunitaria en la actual legislación educativa.

4.4.1. Trayectoria de la educación No Formal en el país

El sentido y espíritu de la educación no formal, la encontramos en la Ley General de Educación Decreto Ley N° 19326, promulgada en marzo de 1972, cuando reconoce y norma que “La educación es 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 como educativa es su naturaleza y no la persona o entidad que la realiza”. (Art. 1)

Igualmente cuando define que “...el acto de educar y de ser educado es un derecho y una obligación que alcanza a todos los miembros de la comunidad y que se proyecta desde el nacimiento hasta la muerte”⁹⁰ reconociendo así los imperativos de la autoeducación, la educación permanente y la educación no escolarizada.

90 Ley General de Educación.-
Decreto Ley 19326.
Exposición de motivos.
Pág.11

Precisamente, la Extensión Educativa fue la modalidad que se inscribió dentro de la amplitud con la que la Ley concebía la Educación, la que no debía estar circunscrita a la educación regular, formal. La mencionada Ley define esta modalidad como "...el conjunto de acciones que realizan el Estado y la comunidad mediante la educación no formal, utilizando preferentemente el tiempo libre, con el fin de promover e impulsar la educación permanente de la población peruana, contribuyendo a su concientización y a su formación integral." (Art. 236)

Esta visión más integral de la educación obligó también a asumir una gestión educativa más integrada, involucrando a diversos sectores, empresas y a la sociedad civil con los que se desarrollaban acciones conjuntas en relación a la educación de las personas jóvenes y adultas.

Programas como UNITARIA orientaron sus acciones a estimular la autoeducación y el interaprendizaje, a promover la cultura nacional con la participación de la colectividad y a orientar las actividades de cultura física, deportiva y recreacional.

En la década del 80, con la dación de la Ley N°23384, la Extensión Educativa es reemplazada con "educación extraescolar", la que abarcaba sólo las actividades que los estudiantes del sistema formal desarrollaban con fines recreativos y deportivos, fuera de la escuela. Es una década donde se privilegia la educación formal y desde esta óptica se ve también la educación de jóvenes y adultos, retomándose concepciones tradicionales que enfatizaban en la educación escolar.

En la década del 90, la educación no formal quedó desplazada definitivamente –al igual que toda la educación de adultos–, porque las políticas y los planes de mejoramiento de la calidad educativa se concentraron en la educación de menores, sobre todo primaria, línea prioritaria dictada por organismos como el Banco Mundial.

La nueva Ley General de Educación N° 28044 promulgada en agosto del 2003, rescata el concepto más amplio de educación y la define como "...un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferentes ámbitos de la sociedad." (Art. 2°).

Este concepto más integral y ampliado de la educación obliga al Estado a garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y a la

sociedad le asigna la responsabilidad social de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo.(Art. 3ª)

El reconocimiento jurídico de que la educación se desarrolla también en diferentes ámbitos de la sociedad, abre paso a la incorporación de la Educación Comunitaria en el Sistema Educativo, como una forma que se desarrolla desde las organizaciones de la sociedad y que "...se orienta al enriquecimiento y despliegue de las de las capacidades personales, al desarrollo de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y a la promoción del desarrollo humano..."(Art. 46º).

Es esta forma educativa la que se aproxima más a lo que mundialmente se denomina como Educación No Formal, si bien en la Ley no se hace referencia explícita los términos formal, no formal e informal. Tampoco ubica dentro de esta nueva forma, a los programas que desarrollan otras entidades del Estado. Sin embargo hace alusión a ellos cuando establece que todo el Sistema Educativo debe mantener relaciones funcionales con otras entidades del Estado para potenciar el servicio educativo.(Art. 26)

4.4.2. La Educación Comunitaria y los esfuerzos de articulación con otras modalidades y formas del Sistema Educativo

Al igual que la educación no formal, la Educación Comunitaria se concibe como la forma educativa que comprende todas las prácticas, procesos y actividades educativas, deliberadamente intencionales, que se desarrollan fuera del ámbito escolar. En cuanto a las personas jóvenes y adultas, les proporciona los aprendizajes esenciales y más inmediatos para enfrentar las exigencias de los permanentes cambios. Desarrolla un amplio rango de actividades importantes para la educación que se encuentra fuera del marco de las instituciones educativas formales.

Ese conjunto de procesos educativos abarcan diversos campos, principalmente:

- De Desarrollo Comunal, orientados al cambio social, al mejoramiento del bienestar personal y comunal, al desarrollo y producción, donde el hecho educativo es complementario.
- De Desarrollo Cultural y Recreacional, con actividades de carácter más abierto
- De Desarrollo Asociativo, como actividades sindicales, de formación político-partidaria, religiosa, o deportiva.

Estos procesos educativos son prácticas voluntarias destinadas a personas de

cualquier edad, origen o intereses que se dan donde el grupo de interés vive y trabaja. Suelen servir de complemento a la educación formal pero no culminan necesariamente con la entrega de certificaciones similares, aunque suelen reconocerse los aprendizajes logrados.

Quizás uno de los mayores aportes de esta forma educativa del Sistema Educativo es su capacidad de adaptarse, por su flexibilidad, a la heterogeneidad de los sujetos educativos. Además se ubica más rápidamente en diversos espacios geográficos y puede responder con mayor rapidez que el sistema formal, a las situaciones de cambio que se presentan en la vida de las personas.

También constituye un valioso complemento y ampliación de los procesos educativos que se dan en las Instituciones educativas formales, por lo que las competencias logradas a través de estos programas, requieren ser reconocidos oficialmente para ampliar los escenarios formativos de las personas.

Esta visión más sistémica e integral de la educación en el país debe reflejarse en un Sistema Educativo que articule los espacios en los que se dan los aprendizajes a lo largo de la vida: familia, comunidad, sistema escolar, trabajo, medios de comunicación; establezca relaciones de complementariedad entre ellos y reconozca y valore los aprendizajes que se dan en espacio diferentes a la escuela.

Por ello, la Ley General de Educación N° 28044 plantea un Sistema Educativo integrador y flexible, que abarque y articule todos sus elementos y permita a los usuarios organizar su trayectoria educativa de acuerdo a sus necesidades y posibilidades. (Art.25°). Ello significa que las personas pueden transitar con fluidez por las diversas etapas, modalidades y formas del Sistema Educativo, con la seguridad de que sus competencias logradas en diferentes espacios, van a ser reconocidas para garantizar su continuidad educativa.

También la Ley General de Educación, en su artículo 26° establece los medios que pueden asegurar esta articulación; la certificación, la convalidación, subsanación, pruebas de ubicación y cualquier tipo de evaluación del aprendizaje realizado dentro o fuera de las instituciones del Sistema Educativo. No pone límites a los medios de articulación. Abre las posibilidades de definir procesos, mecanismos de complementariedad para asegurar aprendizajes pertinentes e integrales y potenciar los servicios educativos. Asimismo para ampliar las especialidades profesionales de las personas.

La aplicación de los medios de articulación y complementariedad compromete a todas las instancias de la administración educativa, principalmente a las Instituciones Educativas y Programas y a las organizaciones de la sociedad que

desarrollan procesos formativos de Educación Comunitaria. Por ello la necesidad de un funcionamiento interrelacionado y racional de todos ellos.

La Ley también encarga a los organismos del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa –SINEACE- la definición de los lineamientos para hacer uso efectivo de los medios y de aquellos mecanismos y procesos que garanticen complementariedad de los servicios educativos. De este modo se garantiza el derecho de las personas a continuar procesos formativos de acuerdo a sus posibilidades.

En el caso específico de la articulación entre la Educación Comunitaria con la que se brinda en las instituciones educativas del sistema formal, tanto la Ley como el Reglamento de Educación Comunitaria establecen mecanismos de articulación y complementariedad:

- La convalidación de los aprendizajes que se logren a través de los programas desarrollados por las organizaciones de la sociedad, debidamente certificados, por las instituciones educativas, en las modalidades, niveles y ciclos de la Educación Básica, Educación Técnico Productiva y en la Educación Superior (no incluye a la universidad).⁹¹
- La complementariedad de acciones con las Instituciones Educativas, para compartir programas y actividades educativas que aporten a la educación de los estudiantes y al desarrollo comunitario. Estas acciones deberán estar inscritas en los Proyectos Educativos Institucionales y Proyectos Curriculares y de innovación, por ello aportan no sólo a las acciones institucionales sino al trabajo en aula. También las instituciones educativas ofrecerán diversos procesos formativos a la comunidad, con propósitos específicos, en la línea de la educación a lo largo de la vida.⁹²

Los aprendizajes que se logren en estas acciones de complementariedad deben ser objeto de certificación, los mismos que deben ser convalidadas en procesos educativos, sean formales o no formales.

Precisamente estos mecanismos de articulación y complementariedad se pueden dar con mayor fluidez entre la Educación Básica Alternativa, La Educación Técnico Productiva y la Educación Comunitaria. En primer lugar porque las tres están interesadas en una formación para el trabajo de sus estudiantes. Por otro lado, la Educación Básica Alternativa plantea innovaciones en su oferta educativa que facilitarían su articulación con las otras formas: duración flexible de sus grados y ciclos, formas de atención diversas - sobre todo semi presenciales y a distancia,

91 Ley General de Educación N° 28044. Lima 2004.-Artí 47 y Reglamento de Educación Comunitaria D.S. N° 013-2006-ED.-Art. 6°

92 Reglamento de Educación Comunitaria.- Art. 7°

posibilidad del desarrollo de sus procesos educativos en diversos espacios comunales y con diversos agentes, horarios y calendarios flexibles.

El tema de la convalidación de aprendizajes aún está a nivel de normas muy generales que ha emitido el MED. No se han dado aún experiencias de convalidación de aprendizajes. Posiblemente se deba a dos razones. La primera porque no se ha asegurado aprendizajes equiparables en todos los procesos formativos materia de convalidación. Si el sistema aseguraría estándares de aprendizaje consensuados con sus respectivos indicadores de logro se facilitaría la equiparidad de los aprendizajes y se unificarían los procesos de evaluación. Tampoco hay prácticas de trabajo conjunto en la formulación de los Diseños Curriculares Nacionales, actuando cada modalidad o forma educativa como entes aislados.

Una segunda razón puede estar relacionada con el tema de la acreditación de las instituciones para garantizar aprendizajes equiparables en calidad. El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa - SINEACE, a través de sus órganos competentes acredita a instituciones de Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior, pero dicha acreditación no está establecida en relación a Educación Comunitaria. Aún no se han definido posibles mecanismos que permitan reconocer socialmente estos programas y tener la garantía de que ofrecen un buen servicio.

En relación a la complementariedad de los servicios formales y no formales las acciones no son sistemáticas ni responden a políticas expresas del Estado, quien tiene la obligación de promover la Educación Comunitaria. Y una de estas obligaciones está establecida en el Reglamento de Educación Comunitaria y es la de "facilitar interacciones y complementariedades entre las organizaciones que desarrollan programas y actividades de Educación Comunitaria y las Instituciones Educativas que ofrecen Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior." (Art. 10, inciso a).

Hay iniciativas muy particulares que se dan a nivel de las Regiones y localidades y dependen de la permeabilidad y disposición de las personas que ocupan un cargo en un momento determinado y no de esfuerzos institucionales. Es el caso por ejemplo de instituciones que desarrollan procesos de formación profesional y de capacitación laboral y que establecen alianzas con Centros de Educación Técnico Productiva e Institutos Superiores Tecnológicos, no sólo para que certifiquen a sus estudiantes sino para compartir propuestas innovadoras en este campo.

Es el caso por ejemplo de la ONGD Soluciones Prácticas, que desarrolla procesos formativos y de capacitación vinculados con necesidades básicas de poblaciones preferentemente de áreas rurales de las Regiones de San Martín, Cajamarca, Ancash, Cusco e Ica.

Su trabajo institucional se orienta a poblaciones de menores recursos, con altos niveles de exclusión social y educativa, por lo que sus procesos formativos se proponen reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida de los pobladores, mejorar sus ingresos, promover la asociatividad e insertar a los participantes en el desarrollo local, provistos de competencias sociales y técnicas y de innovaciones tecnológicas.

Las capacitaciones no sólo atienden a jóvenes y adultos, a productores, agricultores, líderes comunales, sino que el trabajo que realizan con ellos tiene un efecto sobre colectivos como las asociaciones, las comunidades y familias campesinas, las escuelas.

Muchos de los procesos de capacitación han comenzado a tener impacto en el Sistema Educativo formal. Uno de esos primeros impactos es en la Educación Técnico Productiva, con las alianzas con los Centros de Educación Técnico Productiva, donde han incursionado en opciones ocupacionales más acordes con la realidad y el desarrollo local. Esta alianza les permite también formalizar la certificación de sus participantes.

La relación con las Educación formal también se ha orientado a apoyar en instituciones educativas de EBR, los procesos de diversificación curricular, elaboración del Proyecto Educativo Institucional y los Proyectos Curriculares de Centro, la concreción de proyectos innovadoras, incluyendo en todos ellos la temática de desarrollo de capacidades técnicas. Asimismo se ha apoyado capacitación de docentes en temas como educación ambiental.

En el caso del Centro de Demostración y Capacitación en Tecnologías Apropriadas - CEDECAP en Cajamarca, se ha incursionado en proyectos innovadores como el Centro de Formación Profesional de Fe y Alegría –CEFOP-, donde se insertan en la Educación Técnico Productiva y Educación Superior Tecnológica con el tema de energía renovable.

Estas iniciativas se dan también en otras regiones y con otras organizaciones que desarrollan la educación no formal, pero no siempre encuentran la acogida, el reconocimiento, valoración y promoción por parte del Estado y de las Instituciones Educativas, aún cuando estas iniciativas contribuyen al logro de los fines que se ha propuesto la educación.

Sin duda la Educación Comunitaria es el canal más inmediato para la permanente actualización de los jóvenes y adultos y una plataforma principal para la concreción de la educación a lo largo de la vida, por lo que debería ser parte esencial de las políticas educativas de un país. Su presencia y articulación con otras modalidades y formas del Sistema Educativo va a permitir una educación para todos, así como, la continuidad educativa, el fomento al seguimiento de la formación y la compatibilización del estudio y el trabajo.

4.4.3. Agencias que desarrollan Educación Comunitaria en el país

La Ley General de Educación N° 28044 reconoce que los aprendizajes necesarios para la vida no se adquieren sólo en la escuela sino a través de diversos espacios como municipios, empresas, partidos políticos, organizaciones sociales de base etc. Por ello destaca la función social de la sociedad y la hace responsable de impulsar la Educación Comunitaria.

Asimismo el Proyecto Educativo Nacional al 2021, ha definido como su objetivo estratégico 6 “Fomentar en todo el país una sociedad capaz de formar ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y bienestar de la comunidad.” Y al hablar de sociedad señala algunas instituciones que, sea desde el Estado como de la propia comunidad, están llamadas a dar su contribución a la educación de todos los ciudadanos.

Dentro de toda esta gama de instituciones y organizaciones que cumplen este rol, y que están comprendidas en la educación no formal, queremos destacar a tres agentes que asumen la responsabilidad de educar a la población joven y adulta, desde esferas educativas diferentes a las establecidas por la educación formal: la sociedad civil, los organismos públicos y los municipios provinciales y distritales.

La sociedad civil se constituye en uno de los sectores más amplios que brinda programas educativos a una variada demanda. Están incluidas en este sector las Organizaciones No Gubernamentales, las Iglesias, hasta organizaciones sociales y gremiales de los diversos campos de la actividad laboral y profesional.

Los diversos Ministerios (Salud, Agricultura, Trabajo etc.) y órganos del Estado como Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual - INDECOPI, Superintendencia Nacional Tributaria - SUNAT, Jurado Nacional de Elecciones - JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, y otros, desarrollan procesos formativos en temas de su competencia, en el

marco de las políticas públicas: en el campo de la salud preventiva, la promoción de capacidades empresariales, los procedimientos electorales y la formación ciudadana, la educación tributaria etc.

Las Municipalidades, que hoy juegan un rol importante en la educación del país en cumplimiento de las normas de descentralización, desarrollan actividades de promoción y capacitación orientada al desarrollo de los miembros de la comunidad, sea en forma individual u organizada.

La gama de programas e instituciones es tan variada y profusa que no nos vamos a detener en especificar cada uno de ellos sino señalar aquellas características que permiten que estos programas contribuyan con el derecho que tienen las personas a una educación de calidad y pertinente.

a) Organizaciones de la sociedad civil

Muchos de los logros de la Educación Comunitaria están vinculados con el trabajo que realiza la sociedad civil, y particularmente por la experiencia en este campo de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), experiencia marcada por la corriente de educación popular surgida en la década del 60 en América Latina con una orientación de cambio y transformación social.

En este campo estamos abarcando sobre todo a las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que se caracterizan por tener objetivos sociales y en consecuencia, orientarse prioritariamente hacia los sectores pobres y marginados de la sociedad

Estas organizaciones generalmente trabajan a nivel micro, con programas de poca cobertura pero con un acercamiento más frecuente y profundo a la población y mayores acciones de seguimiento. Los niveles de formación son de los más heterogéneos. Desarrollan desde capacitaciones muy específicas y de corta duración hasta la formación más integral en procesos educativos más prolongados.

Es necesario destacar algunas características que marcan el accionar de estas organizaciones:

Sus Fines y Objetivos

Estas experiencias educativas orientan su trabajo por un lado, en función de los fines y objetivos específicos del proyecto o programa con el que dan respuesta a la problemática comunal; y por otro lado, por los objetivos de las

propias instituciones promotoras y de las organizaciones que las financian. Se observa también que en la mayoría de los casos hay coherencia entre la filosofía y la cosmovisión particular de las organizaciones patrocinadoras con el sentido de los proyectos o programas que ejecutan.

En este marco podemos agrupar estas prácticas educativas no formales en aquellas que se orientan al logro de:

- **Una vida en democracia.** Muchas de estas experiencias educativas buscan desarrollar en los sujetos: una conciencia histórica y política que parta fundamentalmente del conocimiento y ejercicio de sus deberes y derechos, como persona y ciudadano; la defensa de la democracia, hombres y mujeres con capacidad de decisión y conducta autónoma y responsable; personas que cuenten con habilidades de análisis y de organización para resolver problemas individuales, familiares y sociales; formación de líderes fundada en el respeto de los derechos humanos; fortalecimiento del sentido de pertenencia e identidad; la valoración de su lengua, arte, folklore como elementos sustanciales de su cultura y la práctica permanente de valores como la ayuda, la solidaridad, la colaboración.
- **Una mejor calidad de vida.** Otro sector de estas experiencias se orienta a lograr que en las comunidades, en situación de pobreza o pobreza extrema y los sujetos se conviertan en agentes activos y promotores de cambio, capaces de generar y gestionar propuestas que les permitan hacer frente a los problemas derivados de las condiciones precarias en las que se encuentran y alcancen una mejor calidad de vida. Estas experiencias realizan un trabajo de implementación o mejora de los servicios básicos de agua, desagüe, energía eléctrica, atención y cuidado de la nutrición y salud. Fortalecen también la conciencia colectiva, en el marco de valores como la solidaridad y ayuda, a fin de generar recursos que permitan la atención de sus necesidades personales y de grupo.
- **Formación para el mundo del trabajo.** Algunas organizaciones focalizan su atención en aquellos jóvenes y adultos cuya preocupación es insertarse en el mundo laboral, en mejores condiciones de capacitación y calificación, de acuerdo a las demandas que la actualidad impone al mercado laboral. En ese contexto, se trazan como objetivo preparar a los sujetos para su inserción o un mejor desempeño en el mundo laboral, así como incentivar y apoyar la creación de negocios o microempresas, que posibiliten el desarrollo personal y de la comunidad.

Por ello la variada gama de contenidos desarrollados que precisamente corresponden a la heterogeneidad de los objetivos. Podemos sistematizar de manera general la temática abordada, utilizando las mismas categorías que agrupan a sus objetivos:

Para lograr una vida en Democracia:

- Educación y Participación ciudadana
- Derechos humanos
- Valores éticos, Equidad y enfoque de género
- Descentralización , Municipalización y Regionalización
- Gestión Pública
- Organización y Liderazgo
- Educación intercultural y bilingüe
- Planificación, elaboración y gestión de presupuesto participativo

Para lograr una mejor calidad de vida:

- Consejería y Atención en Salud, a la prevención de las enfermedades y problemas de salud estimados como los de mayor demanda (desnutrición, osteoporosis, hipertensión, colesterol alto, stress, diabetes várices y otros).
- Enfoque integrado de la salud y alimentación.
- Gestión integral del ambiente y de los recursos.
- Tratamiento integral de los residuos sólidos.
- Sistemas de abastecimiento comunal de agua.
- Eliminación sanitaria de excretas y re uso de aguas residuales.
- Cuidado del medio ambiente.

Para lograr una formación para el trabajo:

- Modelos financieros
- Gestión empresarial y cooperativa
- Formación empresarial y liderazgo empresarial
- Elaboración de proyectos productivos locales y negocios

- Microfinanzas
- Información contable financiera
- Promoción del micro-ahorro
- Conocimiento, manejo de tecnologías de información y comunicación

Los sujetos que atienden

En estas experiencias, las personas jóvenes y adultas, hombres y mujeres son reconocidos individualmente y en interrelación con su medio. Es decir, el sujeto educativo es caracterizado a partir de su inserción social, de su ubicación en la sociedad. Por ello no sólo promueven actores sociales sino que tiene impacto sobre sus colectivos: familias, organizaciones sociales de base, gremios, etc.

Los programas que ofertan estas instituciones parten del reconocimiento de que los sujetos a quienes atienden presentan un común denominador: pertenecer a un sector poblacional en situación de pobreza, marginación y exclusión social e integrada en su gran mayoría por migrantes que provienen de diferentes regiones del país, por lo tanto con una gran diversidad cultural étnica y lingüística. También personas que han sido objeto de discriminación en razón a su procedencia económica, social y cultural. Gran parte de sus participantes no ingresaron oportunamente en el sistema educativo o tempranamente vivenciaron experiencias de fracaso escolar. Mujeres y hombres se encuentran en situación de desempleados o desempeñando empleos precarios, que no les reportan los ingresos básicos para alcanzar una vida digna y de calidad. La inadecuada alimentación así como las condiciones insalubres en las que viven los hacen proclives a contraer enfermedades de tipo carencial o infeccioso.

En ese sentido los programas o proyectos que desarrollan se basan en el conocimiento de los sujetos, en interrelación con un contexto determinado, con sus peculiares características y problemas, que se explican en conexión con la realidad regional, nacional y mundial. Este acercamiento a los sujetos les permite conocer la ubicación social y económica de los jóvenes y adultos dentro de la sociedad, los roles que desempeñan (padre, madre, hijo, obrero, estudiante, dirigente vecinal, microempresario, trabajadora doméstica, etc.), las responsabilidades que han asumido o deben cumplir en función a esos roles, (saber dirigir, orientar, capacidad para tomar decisiones, cuidar de él mismo

y de su familia etc.). Conocen también sus temores, miedos y fracasos (a ser rechazados, engañados, estafados, a no lograr sus metas); sus esperanzas y expectativas (mejora de condiciones de vida, tener más conocimientos, un trabajo, un mejor porvenir para sus ellos y para sus hijos).

Este conocimiento de los sujetos y su realidad, posibilita a estas instituciones, atenderlos en sus demandas y necesidades reales, fácticas y presentes, para que puedan salir airoso en las situaciones que la vida cotidiana les plantea. (Formación de líderes, capacitación a microempresarios, capacitación a trabajadoras del hogar, culminación de estudios básicos de primaria y secundaria, defensa de su etnia y cultura, etc.).

La Propuesta Educativa

Estas experiencias, sin duda, han aportado a la renovación pedagógica de la educación de personas jóvenes y adultos, en una búsqueda de mayor consistencia y recreación de sus propuestas educativas.

En estas experiencias educativas encontramos una preocupación y búsqueda constante por responder a las características y demandas tanto individuales como grupales de las personas jóvenes y adultas. La flexibilidad de los procesos educativos que se vivencian en estas experiencias, nos ponen al frente de proyectos y programas cuyos temas y contenidos, lugares de trabajo, horarios, métodos y materiales educativos no son impuestos de manera autoritaria por la institución patrocinadora o facilitadores, sino concertados y consultados en diálogo permanente con los usuarios, quienes exponen sus opiniones y puntos de vista.

El impacto de sus acciones y programas

Pese a que existe esta variedad y riqueza de experiencias educativas de la sociedad civil, no podemos dejar de señalar dos debilidades: una tiene que ver con la poca convergencia de estas prácticas –entre ellas y con el Estado- en los espacios locales o regionales. La segunda es su baja cobertura. Son experiencias a pequeña escala, mayormente poco sostenibles en el tiempo, que tienen dificultades cuando se intenta masificarlas a partir de políticas de Estado.

Los organismos de la sociedad civil que contribuyen a la educación de personas

jóvenes y adultas son muchas y es muy difícil alcanzar-para fines de este estudio- una información detallada de su trabajo. Sin embargo, sólo para dimensionar su contribución, presentaremos en el anexo 11, las experiencias de instituciones como Alternativa, Aidesep, Alfalit, CARE y Edaprospro, con las que se estableció contacto.

b) Los Organismos Públicos

Es un hecho que aún nos movemos en un Estado que tarda en reformarse, con una administración pública que aún no logra los niveles de eficiencia que espera la ciudadanía y que muchas veces se subordina a los intereses partidarios de quienes están en el poder. Pese a ello se han desarrollado importantes experiencias de educación no formal que contribuyen y complementan la labor que realiza el Ministerio de Educación.

Estas prácticas se fundamentan en el reconocimiento de la educación como un derecho básico de las personas y como un proceso permanente, abierto y flexible que permita que las personas jóvenes y adultas, tanto hombres como mujeres, puedan alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y social, así como participar en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Los objetivos de los programas y proyectos así como los temas específicos responden a las demandas de los individuos y a las políticas y fines propios de cada sector. En su trabajo intentan acercar al Estado y sus servicios hacia las poblaciones objetivo para fomentar la equidad y la responsabilidad compartida entre éste y las comunidades.

La población que participa en los programas es, además de diversa, amplia en términos de cobertura: usuarios de los servicios del Estado, funcionarios y trabajadores de las entidades públicas, organizaciones sociales y no gubernamentales, población en situación de riesgo.

Para el presente estudio se han considerado aquellos sectores, básicamente sociales, que tienen programas educativos.

Ministerio de Trabajo y Promoción Social

Los procesos educativos ejecutados por este ministerio se orientan a la capacitación de personas jóvenes y adultas (mujeres, hombres, adultos mayores, personas con discapacidad) de los sectores más vulnerables, en áreas diversas, con la finalidad de que adquieran nuevos conocimientos y habilidades, para ingresar, mantenerse o mejorar su calificación el mercado de trabajo, en el marco de las demandas del modelo económico.

Además de ello, posibilitan el acceso de los y las jóvenes de escasos recursos al mercado laboral, mediante la capacitación técnica, complementadas con información, habilitación e intermediación laboral. Asimismo promueven y facilitan el desarrollo y formalización de la micro y pequeña empresa, como formas de generar nuevos espacios laborales.

Otro de sus campos es el desarrollo de nuevas formas de relación laboral, utilizando tecnologías de información y comunicación, como los cursos de capacitación realizados con personas con variados grados de discapacidad. En el caso de la capacitación dirigida a mujeres de escasos recursos se trazaron objetivos para desarrollar y fortalecer en las participantes su autoestima, el conocimiento y dominio de sus derechos como personas y trabajadoras.

Ministerio de Producción

Las acciones educativas que lleva adelante el Ministerio de Producción se orientan a la formación y perfeccionamiento de habilidades y competencias en diversos sectores y temas especializados con énfasis en el aspecto productivo. Por ello las experiencias ejecutadas son diversas y se dan a través de distintas modalidades y niveles de complejidad. Así encontramos, además de los cursos de alto nivel, para calificar profesionales, cursos para micro y pequeños empresarios, que trabajan o están interesados en trabajar en actividades productivas.

Ministerio de Salud

En la misma línea que los anteriores ministerios, la oferta de capacitación del Ministerio de Salud es variada. Así encontramos programas que específicamente

se orientan a contribuir al desarrollo humano integral de los estudiantes y de la comunidad educativa, mediante el fortalecimiento de acciones de promoción de la salud en las Instituciones Educativas. Otros se dirigen a promover el desarrollo de municipios y comunidades saludables, para contribuir con la generación de entornos y comportamientos saludables en los escenarios de los municipios y la comunidad.

Desarrollan, también, programas de formación dirigidos a fortalecer competencias del personal de salud, autoridades locales y municipales, líderes, organizaciones sociales y comunales.

Ministerio de Agricultura

Este sector apunta al fortalecimiento de las organizaciones de productores, orientándoles empresarialmente en el marco de provisión de servicios de buena calidad para competir con éxito en el mercado.

Tienen como meta desarrollar capacidades de concertación en el sector público agrario para que, conjuntamente con el sector privado, lleven a cabo políticas de fomento y calidad de los procesos, servicios y productos. Otro de sus grandes objetivos es posibilitar a los jóvenes la adquisición, actualización, complementación o ampliación de sus conocimientos y aptitudes para lograr su desarrollo personal y profesional.

Otra línea de sus programas educativos tiene como objetivo luchar contra la desertificación y la pobreza rural. (Ejemplo PRONAMACHCS), así como el aprendizaje del manejo de recursos naturales y la ampliación de las áreas cultivables.

c) Los Municipios Provinciales y Distritales

La preocupación de gran parte de los Municipios provinciales y distritales es el tema de la infraestructura. El tema educativo, que debe ser central por las funciones que la descentralización le ha asignado, no recibe aún la atención debida. Se está desaprovechando así la fortaleza que tiene un gobierno local de ser un espacio de confluencia de intereses y motivaciones. Bien puede ser también una posibilidad de reencuentro y coordinación de movimientos sociales de base, movimientos populares, ONGD, gremios, y en general agentes sociales

preocupados por la educación no formal.

La información con relación a la naturaleza y cobertura de sus acciones educativas no está debidamente sistematizada ni difundida. Sólo el año 2001, como integrante del Consejo Nacional de Educación de Adultos, participó la Municipalidad provincial de Lima Metropolitana, la que convocó a municipalidades distritales de Lima, municipalidades provinciales de la Merced, Callao, Luya-Lamud de Amazonas, de Ocros-Ancash y de Barranca, a un largo proceso de encuentro, reflexión y análisis sobre su rol frente a la educación de adultos, que culminó con la presentación de un informe en la Conferencia Nacional de Educación de Adultos realizada entre el 4 y 5 de diciembre del 2001.⁹³

En dicho informe se da cuenta de lo siguiente:

Objetivos de los programas

El objetivo central de su trabajo está orientado a crear oportunidades para el desarrollo humano, prioritariamente de los sectores de la población que padecen marginación y exclusión económica, social, cultural y educativa. También la formación social de los padres de familia de los estudiantes que habitan en su jurisdicción.

Por ello la variedad de objetivos que cada Municipalidad se propone:

- Promoción de la alfabetización y de escuelas de padres
- Desarrollo de capacidades locales en materia de gobierno municipal
- Bienestar de la tercera edad
- Formación de Microempresas
- Promoción de los derechos y de las responsabilidades sociales
- Mejora de la calidad de vida
- Desarrollo Ciudadano
- Preparación Académica de los jóvenes.

Principales actividades desarrolladas

Al igual que los objetivos, las actividades son de lo más variadas. Las más recurrentes son:

- Capacitación de jóvenes y mujeres adultas en talleres ocupacionales, microempresa, orientación familiar, medio ambiente.

93 El Informe figura en la memoria de la I Conferencia Nacional Educación de Jóvenes y Adultos en el Perú, elaborada por la Dirección Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos publicada el 2002 (páginas 109 a 113)

- Vacaciones útiles
- Capacitación de municipios escolares y brigadas ecológicas
- Programas de Alfabetización
- Escuela de Padres
- Capacitación en producción, comercialización y desarrollo empresarial
- Cursos de revalorización y autoestima
- Capacitación en seguridad y protección familiar
- Derechos de los adolescentes
- Preparación de trabajos artesanales
- Capacitación de dirigentes vecinales
- Charlas sobre defensa civil
- Prevención del consumo de drogas

En el trabajo realizado, las Municipalidades no cuentan con presupuestos que cubran todas las necesidades de los programas. Tampoco una infraestructura adecuada; pero sobre todo, poca disposición de las autoridades para apoyar este tipo de actividades.

Esta es la tendencia que se mantiene hasta ahora con respecto al desarrollo de acciones de Educación Comunitaria de los municipios. Sin embargo, con la aprobación de la Ley General de Educación y en concordancia con la Ley de Descentralización, a partir del 2007 se inicia el proceso de Municipalización de la Gestión Educativa, a través de un Plan Piloto (2007 – 2008). Luego entre el 2009 – 2010 se establece una etapa de expansión y la etapa de generalización prevista entre el 2011 – 2015. Este proceso transfiere a los municipios distritales la gestión de las instituciones educativas de la Educación Básica.

Para finalizar ¿Cuántas de estas experiencias de Educación Comunitaria han sido recogidas por el Estado para enriquecer sus propuestas educativas formales y sus políticas y estrategias?. No hay información precisa al respecto. Sin duda es una constante la incomunicación entre el MED y las organizaciones que desarrollan programas de Educación Comunitaria en temas centrales como son los enfoques y contenidos curriculares, las innovaciones metodológicas y tecnológicas, los sistemas de evaluación, el tema de educación para el trabajo etc.

Esta incomunicación se presenta también entre los propios órganos del MED. Se percibe la ausencia de Educación Comunitaria en el discurso de directores y especialistas de las otras modalidades y formas del Sistema Educativo. Sólo el funcionamiento del Sistema Educativo como un todo articulado, permitirá la interlocución entre la educación formal y no formal.

4.4.4. El Estado y la promoción de la Educación Comunitaria

En el Reglamento de Educación Comunitaria – Decreto Supremo N° 013-2005-ED- se asigna al estado la responsabilidad de promover la oferta de programas y actividades de Educación Comunitaria, teniendo en cuenta la diversidad del país y respetando la autonomía de las organizaciones de la sociedad. (Art. 8°).

Esta tarea de promoción debe realizarla priorizando poblaciones y comunidades en situación de pobreza y discriminación, a la que corresponde precisamente la población joven y adulta, demandante de educación y asegurando que las experiencias sean innovadoras y aporten al desarrollo de la educación, de la cultura, la ciencia y la tecnología del país.

El mismo Reglamento establece que esta promoción la realizará el Estado incentivando y apoyando alianzas estratégicas con sus diversos sectores, capacitando a promotores comunitarios, fomentando la optimización de recursos económicos y materiales de la comunidad y el uso de infraestructura; pero, particularmente, facilitando interacciones y complementariedades entre las organizaciones que desarrollan Educación Comunitaria y las Instituciones Educativas de Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior.

Para impulsar estas acciones crea la Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental, responsable de diseñar políticas de Educación Comunitaria, promover sus acciones, el reconocimiento de los aprendizajes logrados en sus programas y establecer la base de datos de las organizaciones que brindan Educación Comunitaria, que ya está en funcionamiento.

En esta Dirección, se han realizado esfuerzos por fortalecer el diálogo entre el Estado y la sociedad civil y por identificar los aportes de las organizaciones de Educación Comunitaria. Para ello ha constituido el Colectivo de Educación Comunitaria y realiza Encuentros Nacionales orientados al reconocimiento y difusión de experiencias de articulación con la escuela, espacios que han permitido recoger propuestas de convalidación y certificación de aprendizajes logrados en programas de Educación Comunitaria y estrategias y mecanismos de articulación con las instituciones educativas.

Pese a los esfuerzos realizados, el impacto de sus acciones no es el deseado no sólo por las limitaciones de personal y de recursos asignados a esta Dirección, sino por la desarticulación de los propios órganos del Ministerio de Educación, por la invisibilidad de Educación Comunitaria en las decisiones de política del Ministerio de Educación y de las instancias Regionales y locales. Todas ellas privilegian a las modalidades del Sistema Educativo, particularmente a la Educación Básica Regular.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. DE CARÁCTER GENERAL

* Políticas con recursos

El Estado expresa sus prioridades de atención a través de políticas, las que se expresan en leyes, reglamentos, resoluciones y otras normas. Se puede afirmar que en cuanto a la normatividad, el derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas en el País, está más que suficientemente normado. Sin embargo, se comprueba que tanto las políticas y el discurso formal no garantizan que este derecho se cumpla. Mientras que la decisión política que se traduce en el otorgamiento de recursos suficientes, sí estaría garantizando efectivamente el cumplimiento de este derecho. En el Perú desde siempre, la modalidad educativa de Educación de Personas Jóvenes y Adultas no ha contado con recursos para responder al mandato de las propias leyes de Educación y menos a los compromisos internacionales.

Como excepción, se resalta la conducta con respecto a la alfabetización en el actual período de gobierno, al haber dotado de los recursos y medios

administrativos necesarios para las acciones de alfabetización, en tanto fue un objetivo político de esta gestión. Sin embargo, ello no significa que se trate de una política permanente, sino de una preferencia presidencial, con un manejo temporal del Programa, que ha dejado de lado a la modalidad de Educación Básica Alternativa.

Se requiere la instalación de un Observatorio EPJA, un colectivo representativo que dé alertas al Estado y a la sociedad en su conjunto del incumplimiento del derecho a la educación de personas jóvenes y adultos, así como haga reconocimientos e informe de avances en el cumplimiento de este derecho.

* **Nuevas propuestas**

Las exigencias de la sociedad del conocimiento en permanente y vertiginosos cambios, requiere de propuestas educativas diversas para personas jóvenes y adultas, tanto como programas de educación básica, como de actualizaciones, que acrediten a las personas para el ingreso al mundo del trabajo así como para el mejoramiento permanente de sus desempeños.

5.2. CON RESPECTO A LA EDUCACIÓN BÁSICA

* **Pertinencia de la Educación Básica Alternativa (EBA) como oferta para la educación de personas jóvenes y adultas.**

Pareciera que la tendencia de esta modalidad es a convertirse en una modalidad de niños y adolescentes que por su condición de pobreza requieren programas educativos más flexibles. Se tiene la impresión que la presencia mayoritaria de niños y adolescentes en los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) ha alejado a los personas jóvenes y adultas, al menos eso nos revela la tendencia de matrícula y de permanencia en los CEBA.

Por otro lado, la EBA como modelo educativo, presenta propuestas agotadas, poco significativas para las personas jóvenes y adultas, que en su mayoría buscan mejorar sus desempeños, como ciudadanos, como padres, como trabajadores, en este mundo actual, moderno y cambiante.

La oferta de una educación básica, pensada, formulada y ejecutada como una mala copia de la educación básica de menores, no solo es poco atractiva para los jóvenes y adultos, sino totalmente alejada y descontextualizada del escenario real donde éstos se desenvuelven.

Por lo que se hace necesario reconceptualizar la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, de acuerdo al marco teórico discutido y suscrito en reuniones internacionales. La misma que diversifique ofertas educativas, siendo una de ellas la Educación Básica de Jóvenes y Adultos. Además que impulse con procesos educativos flexibles y diversificados: la educación campesina, la educación de la mujer, de los trabajadores sin educación básica, del adulto mayor, de los nativos, de las personas privadas de su libertad, de las personas con discapacidad.. Estos procesos podrían definirse como programas estratégicos de la EPJA.

Para ello se recomienda plantear la modificación de la actual Ley General de Educación, para que se defina y se reconozca la educación de personas jóvenes y adultas como una modalidad del Sistema Educativo, con programas formales y no formales, haciendo de la comunidad local una escuela abierta, “educación en la comunidad, por la comunidad y para la comunidad”.

Consecuentemente, esta modificación de la Ley debe suponer plantear la flexibilización de la Básica Regular, tanto en su organización como en sus formas de atención, de tal suerte que sea posible atender en esta modalidad a los niños y adolescentes, tanto a los que comparten educación y trabajo, así como a los que estén en extra edad.

* Medidas compensatorias

La Ley General de Educación define como uno de los principios de de la educación, la equidad, mediante la cual se “garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad”⁹⁴. La misma Ley, en el Art. 18, establece 10 medidas de equidad, las mismas que no se cumplen en el caso de la educación de jóvenes y adultos y de los niños y adolescentes de los centros de Educación Básica Alternativa. Por ejemplo, no se les hace entrega de materiales educativos como a los estudiantes de toda la Básica Regular. Tampoco les alcanza algún tipo de dieta alimenticia, a pesar de ser estudiantes pobres y algunos pobres extremos.

94 Ley General de Educación.
Art. 8, inciso b.

* Formación y capacitación docente

Recién el 5 de enero del 2011, se aprobó el Diseño Curricular para la carrera profesional de Profesor de Educación Básica Alternativa, el mismo que será aplicado, con carácter experimental, en institutos superiores pedagógicos del país. Hasta antes de este hecho no era prioridad del Ministerio de Educación la formación docente encargada de atender a personas jóvenes y adultas.

Por otro lado, desde hace cuatro años el Ministerio de Educación, desarrolla el “Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente”. Este Programa, hasta la fecha, no alcanza a los docentes de la Educación Básica Alternativa. Este hecho constituye una evidencia más que la atención de los estudiantes pobres no es una prioridad del Ministerio de Educación.

* Naturaleza e identidad de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA).

Como ya se ha expresado, en el Perú rige -desde Agosto del 2004- la Ley General de Educación 28044. Esta norma incorpora la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en un nuevo horizonte pedagógico; la integra como parte de una de las tres modalidades de la etapa de educación básica, con el nombre de “Educación Básica Alternativa”. Esta nueva modalidad atiende a jóvenes y adultos, pero además a niños y adolescentes que trabajan o se encuentran en extra edad para asistir a la modalidad de Educación Básica Regular (con la básica especial conforman las tres modalidades del Sistema Educativo). Esto hace que el rango de edad normada para atención en esta modalidad sea a partir de los 9 años.

La presencia de niños y adolescentes en las llamadas “escuelas nocturnas” data de las últimas décadas, pero en cantidades reducidas. Sin embargo, cada año aumenta la presencia de éstos y disminuye la de los jóvenes y adultos por lo que se nota una mayor proximidad pedagógica y metodológica a la Educación Básica Regular, cuya edad normada de atención es entre los 06 a 17 años. Este fenómeno hace que la educación básica para las personas jóvenes y adultas acelere su pérdida de identidad, tomando siempre como referencia al tipo de educación formal como modelo a seguir en todos los procesos pedagógicos desarrollados en las instituciones educativas. De allí que el servicio no sea lo suficientemente atractivo para los jóvenes y adultos, no solo por la resistencia a

compartir los mismos espacios con los niños y adolescentes, sino en razón a las diferentes expectativas. Los docentes, como es natural, priorizan para el trabajo educativo, las expectativas en función de la mayor presencia de usuarios de una determinada edad, en este caso, de niños y adolescentes.

* Atención de la demanda

En un estudio realizado en el 2005 mediante una consultoría coordinada por el educador José Rivero, se estimaba que la demanda potencial para la educación básica de jóvenes y adultos era de seis millones de personas⁹⁵. En la actualidad la oferta, tanto pública como privada, es sólo de 290.000 estudiantes⁹⁶, lo que significa una atención a menos del 5% de la demanda potencial. Por ser la educación un derecho fundamental, el mismo que está consagrado por la Ley, debe hacerse todos los esfuerzos necesarios para aumentar la cobertura de atención de estos sectores, a través de múltiples, diversos y variados programas educativos.

* Infraestructura educativa.

Una de las deficiencias más severas y de mayor impacto en los estudiantes jóvenes y adultos de la Educación Básica Alternativa es la referida a la infraestructura. Esta modalidad del sistema educativo no tuvo ni tiene infraestructura propia. Como los CEBA han surgido como una extensión de los centros educativos de menores, a través de una atención vespertina o nocturna, ocupan los ambientes de las instituciones educativas de la Educación Básica Regular. Por este hecho, se establece una relación muy tensa entre las dos ofertas ya que, como expresan los directivos, docentes y estudiantes de Educación Básica Alternativa, no se les permite muy libremente el uso de salas de cómputo, laboratorios y a veces hasta de los servicios higiénicos.

Como ya se ha referido anteriormente la Ley de Educación define a la Educación Básica Alternativa como una oferta flexible y el Reglamento de la misma establece, además tres formas de atención, que puede darse en cualquier época del año y en turnos de mañana, tarde, vespertino y noche. De allí que para el fiel cumplimiento de esta norma es necesario, progresivamente, ir dotando de una infraestructura educativa propia y adecuada para esta modalidad.

95 "La otra educación...", Marco General para la construcción de la Educación Básica Alternativa". 2005, MED

96 Datos proporcionados por la DIGEBA, MED

5.3. CON RESPECTO A LA ALFABETIZACIÓN

* La alfabetización no solo es lectura y escritura

Desde su inicio las acciones de alfabetización se han realizado a través de campañas, de carácter terminal, desarticuladas del sistema educativo y, sin medidas concretas ni recursos necesarios para la continuidad educativa. Por otro lado, a través de los años la llamada “erradicación del analfabetismo” se ha convertido en metas políticas de los diferentes gobiernos y no como una meta educativa que busque el mejoramiento integral de la calidad de la educación.

La alfabetización debe ser diseñada y ejecutada como una propuesta continua que realmente dote a los jóvenes y adultos de las competencias necesarias para el mejoramiento de sus desempeños y para garantizar el aprendizaje a lo largo de la vida.

* Ejecución descentralizada

Los programas de alfabetización, han sido y siguen siendo responsabilidad del Gobierno Nacional (Ministerio de Educación). Este manejo deviene, no solo en indiferencia sino en ausencia de compromiso y responsabilidad de los gobiernos regionales y locales.

Se postula que los programas de alfabetización, tanto en la etapa inicial como en la continuidad educativa, sean parte de las acciones de los gobiernos regionales y locales, como garantía de eficacia y sostenibilidad.

* Necesidad de una política más integral

La superación del analfabetismo supone dos políticas centrales y prioritarias: lucha contra la pobreza y pobreza extrema y mejoramiento de la calidad de la educación. Que el sistema educativo garantice mínimamente una educación primaria de calidad. Dentro de esta política una decidida atención, real y con recursos necesarios, a la educación de personas jóvenes y adultos.

El analfabetismo se supera en la medida que disminuya la pobreza, mejore la educación y que las acciones de alfabetización no sean “campanas” politizadas, cortas, aisladas, si no enmarcadas en una educación de adultos sostenida y continuada, tanto de educación básica, como de procesos educativos de actualización, en el marco de una educación permanente.

5.4. CON RESPECTO A LA EDUCACIÓN COMUNITARIA

* **Versatilidad y adaptación de la educación comunitaria**

Si bien las experiencias de Educación Comunitaria han tenido como punto de partida la necesidad de resolver problemas sentidos por las comunidades, también se han ido adaptando a las exigencias que el escenario mundial reclama, sobre todo en el campo de la ciencia y tecnología. De allí que las experiencias no sólo demuestran flexibilidad a los cambios sino una gran capacidad de adaptarse a las condiciones particulares de los sujetos educativos.

* **La educación comunitaria responde a necesidades más inmediatas**

El desarrollo de las experiencias de Educación Comunitaria, cubre un espacio que aún la educación formal no logra copar. Las organizaciones de la sociedad y sus programas se han fortalecido como consecuencia del abandono del Estado con respecto a necesidades de los sectores populares y a su incapacidad de adecuarse a diversos contextos. Particularmente en el caso de la educación de personas jóvenes y adultas, sus contenidos cubren sus expectativas de sobrevivencia y desarrollo; y sus programas se adecuan a sus características, demandas y posibilidades de conjugar trabajo y estudio. Si bien se han fortalecido en este aspecto, su enfoque predominantemente micro social no impacta en términos cuantitativos.

* **La educación comunitaria como responsabilidad del Estado**

La Educación Comunitaria está cubriendo la cobertura de atención educativa, sobre todo de la población adulta, que debería asumir con responsabilidad el Estado, por la flexibilidad y pertinencia de sus programas. Educación Básica Alternativa se está planteando aún como una modalidad que se desarrolla muy

lentamente y sin recursos, formas de atención más flexibles que podrían ser atractivas para los adultos que disponen de poco tiempo para estudiar.

*** Una mejor articulación de la educación comunitaria con la educación formal**

Hay una ausencia de un sistema integrado con propuestas programáticas a nivel nacional, para una educación continua de personas jóvenes y adultas. Ello se deba probablemente a la poca claridad conceptual de lo que constituye el aprendizaje a lo largo de la vida y el lugar que en él ocupa la educación de adultos, y a la tendencia en nuestros sistemas educativos de relacionar la educación sólo con sistemas formales, regulares, para niños, adolescentes y jóvenes.

Una articulación consistente y fluida del sistema formal y la Educación Comunitaria permitiría estructurar este sistema. Esta articulación debe darse sobre la base de redes de intercambio al interior del propio campo de la Educación Comunitaria y entre ésta y las demás modalidades y formas del Sistema Educativo. Por otro lado, asegurando políticas y estrategias de reconocimiento y validación de los procesos de educación no formal a través de mecanismos de acreditación y certificación de las instituciones promotoras y de los aprendizajes adquiridos por los participantes.

Este trabajo se puede empezar a nivel de los gobiernos regionales y locales y particularmente en los ámbitos rurales donde hay una fuerte presencia de la Educación Comunitaria, generando voluntades, alianzas y compromisos que den soporte a estos programas, sensibilizando a la propia población que aún tiene una imagen desvalorizada de esta educación de jóvenes y adultos, sobre todo formal. La creación de "Centros comunitarios de aprendizaje" como programas no convencionales de educación de personas jóvenes y adultas, de diferente naturaleza, en función de intereses de aprendizaje de familias, de organizaciones laborales, culturales, puede ser una de las formas de concretar estas propuestas programáticas de educación continua de la población.

También la apertura de los Centros de Educación Básica hacia las comunidades, para brindar procesos formativos diversos con propósitos específicos de aprendizaje, en la línea de educación permanente de las personas. De esta

manera se rescataría el concepto de “Educación Básica ampliada” como proceso abierto que responde a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, siempre cambiantes a lo largo de la vida de las personas.

*** Responsabilidad social de la empresa**

La responsabilidad de la educación de personas jóvenes y adultas no es sólo del Estado, debe ser un esfuerzo coordinado y compartido en aras del desarrollo nacional. Por ello se sugiere: institucionalizar mecanismos de participación, coordinación y ejecución de programas de educación de jóvenes y adultos en las propias empresas y en la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- **ARÉSTEGUI MORAS, Miguel**
2007 Avance consolidado de Alfabetizados 2002-2006 según regiones, provincias y distritos". Lima. Inédito

- **CONVENIO ANDRÉS BELLO e Instituto Internacional de Integración**
2009 Informe y resumen ejecutivo sobre los resultados de la evaluación externa del medio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización-PRONAMA- de la República del Perú. Lima-La Paz, Julio del 2009. <http://www.alfa.minedu.gob.pe>

- **CHIROQUE, Sigfredo**
2010 "Reforma Educativa aprista y Alfabetización ¿será verdad tanta belleza?. 18 de Octubre del 2010. www.chiroque.blogspot.com

- **HERNÁNDEZ FLORES, Gloria**
2007 El Derecho a la Educación en México en el Siglo XXI: La Educación de Personas Jóvenes y Adultas. Cátedra Andrés Bello El derecho a la educación lo/Febrero%202007/PonenciaGloriaHernandezfeb.doc

- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA**
2008 Perfil Sociodemográfico del Perú. Censos nacionales 2007:XI de Población y VI de Vivienda. 2da. Edición. Lima.
2009 Resultados definitivos de las comunidades indígenas. En el Resumen Ejecutivo de los Censos Nacionales 2007:XI de Población y VI de Vivienda. Enero del 2009
2010 Evolución de la pobreza al 2009.

- **KALINOWSKI ECHEGARAY, Dina**
2009 Retos y Tensiones de la Educación de Jóvenes y Adultos. En Miradas y Propuestas diferentes para mejorar la educación.-OEI-IDIE-Generalitat Valenciana. Lima

- LATAPÍ, Pablo

2009 El derecho a la educación, su alcance, su exigibilidad y su relevancia para la política educativa. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México. revista@comie.org.mx

- MARTÍNEZ DUEÑAS, Mariano y Roly Pacheco

1983 Una estrategia de alfabetización a través de medios audiovisuales. Alfavisión. Lima

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN

1970 Informe General de la reforma de la educación peruana. Elaborado por la Comisión de la reforma de la Educación.-Lima

1972 Ley General de Educación, Decreto Ley N° 19326.Lima

2001 La Educación de Adultos: un reto contra la exclusión. Dirección Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos.

2001 Memoria de la I Conferencia Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos. Dirección Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos

2002 Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012. Programa Estratégico de Alfabetización. Octubre 2002

2004 Ley General de Educación N° 28044. Lima

2005(a) Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015. Hacia una educación de calidad con equidad. Foro9 nacional de Educación para Todos. Lima

2005(b) Educación: calidad y equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación 28044. Lima

2005(c) Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010. Dirección Nacional de Educación de Adultos. Lima

2006 Decreto Supremo N° 022-2006-ED que crea el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización. Lima

2007(a) Proyecto Educativo Nacional al 2021 La Educación que queremos para el Perú. Consejo Nacional de Educación. Lima

2007(b) Plan Estratégico Sectorial Multianual 2007-2011. Lima

2007(c) Plan Operativo Institucional 2007. Lima

2007(d) Plan Operativo Institucional 2008. Lima

2007(e) Decreto Supremo N° 018-2007-ED Reglamento de la Ley N° 28740 Ley

del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Lima

2008(a) Desarrollo y Estado del Aprendizaje y Educación de Adultos. Rumbo a la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos(2009). Representación de la UNESCO en el Perú-Convenio Andrés Bello-Comisión Permanente de Cooperación con la UNESCO. Lima

2008(b) Decreto Supremo N° 018-2008-ED Pronama asume funciones de la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa. Lima

2008(c) Evaluación del Plan Operativo Institucional 2007. Lima

2008(c) Plan Operativo Institucional 2009. Lima

2008(d) Resolución Ministerial 0072-2008-ED que aprueba la Campaña de matrícula de los alfabetizados por el PRONAMA en el marco de la inclusión educativa. Lima

2008(e) Directiva N° 09-MED-2008 que establece las orientaciones para matricular y garantizar continuidad educativa de los egresados del PRONAMA. Lima

2009(a) Diseño Curricular Básico Nacional de Educación Básica Alternativa 2010 aprobado por Resolución Ministerial N° 0276-2009-ED. Dirección General de Educación Básica Alternativa. Lima

2009(b) Testimonios de los Estudiantes de la EBA. En Miradas y Propuestas diferentes para mejorar la Educación. Temas para la reflexión. OEI-IDIE-Generalitat Valenciana. Lima

2009(c) Evaluación del Plan Operativo Institucional 2008. Lima

2009(d) Plan Operativo Institucional 2010. Lima

2010(a) Directiva N° 021-2010-ME/VMGP/DIGEBA/DPBA Programa de Ampliación del Servicio Educativo de Educación Básica Alternativa en horarios no convencionales, forma semipresencial y ciclo Avanzado. Lima

2010(b) Resolución Ministerial 172-2010-ED Normas para la administración compartida de la Infraestructura y equipamiento educativo en las instituciones públicas que funcionan en un mismo local. Lima

2010(c) Organización e implementación de la forma de Atención Semipresencial. Guía Metodológica. Dirección General de Educación Básica Alternativa. Lima. Inédito

2010(d) Estudio sobre aprendizajes en EBA. Dirección General de Educación Básica Alternativa. Lima. www.digeba.minedu.gob.pe

- OREALC-UNESCO y otros

2000 Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe. Período 2000-2010. OREAL-UNESCO, CREFAL, INEA, CEAAL. En Serie Política 1 de la Dirección Nacional de Educación de Adultos del Ministerio de Educación. Lima

2004 LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, HACIA UN ESTADO DEL ARTE. Informe Regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de seguimiento a CONFINTEA V, Bangkok, Setiembre del 2003. Orealc-Unesco y el Instituto de Educación (UIE), Hamburgo.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA –OEI–

2007 Plan Iberoamericano de Alfabetización y educación. Documento Base. España

2010 2021 Metas Educativas. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. OEI-CEPAL-Secretaría General Iberoamericana. España

- PAEBA-PERÚ

2006 El PAEBA-PERÚ: Una experiencia para la reconstrucción de la Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas. Del sícurso a la praxis. Lima

- PICÓN ESPINOZA, César

2002 Cambio Educativo. Itinerario de un educador peruano. Lima

- QUISPE LLANOS, Renán

2009 Evolución de la pobreza en el Perú al año 2008. Lima http://censos.inei.gob.pe/.../Pobreza/2008/exposición_Pobreza_2008.p

- RIVERO HERRERA, José y otros

2005 La Otra educación...Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa Lima.

- SCHEMELKES, Sylvia y Judith Kalman
1996 Educación de Adultos: Estado del Arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. México.

- TOMASEVSKI, Katarina
2004 Indicadores del derecho a la Educación. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18>

- TRAPNELL, Lucy
s/f Conocimiento y Poder: una mirada desde la educación intercultural y bilingüe. www.rentaargumentos.org.pe

- VARGAS, Raúl
1998 Exitos y problemas del modelo educativo peruano. En Alternativas de Alfabetización en América Latina y el Caribe. UNESCO-OREALC. Santiago. Chile.

- VIGO, Gladys y Teresa Nakano
2007 El Derecho a la Educación en el Perú. FLAPE.FORO EDUCATIVO. Lima

- UNESCO
1997 La Educación de las personas adultas. La Declaración de Hamburgo. La Agenda para el futuro. 5ta. Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas (CONFINTEA V). 14-18 de Julio de 1997
2009 Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para el futuro viable. Marco de Acción de Belém. Sexta Conferencia Internacional de Educación de Adultos. 1-4 de diciembre del 2009.
2010 Informe de seguimiento de la EPT en el mundo "llegar a los marginados". <http://unesdoc.unesco.org/images/001865/18652s.pdf>

 años en Bolivia

**dvv** international
Institut für Internationale Zusammenarbeit
des Deutschen Volkschochschul-Verbandes
Regional
Andina

Asociación Alemana para
la Educación de Adultos

Dirección Oficina Regional
Calle San Salvador N° 1450, Miraflores
Teléfonos: (591-2) 2223784 - 2229259
correo electrónico:
aaalp@dvv-international.org.bo
La Paz, Bolivia
www.dvv-international.org.bo
www.dvv-international.org.bo

