

esente  
ción de  
enes y

**Situación presente de la educación de  
personas jóvenes y adultas en Perú**

JOSÉ RIVERO



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL  
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



# Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú

Primera edición, 2008  
© Centro de Cooperación Regional para la  
Educación de Adultos en América Latina y el Caribe  
Av Lázaro Cárdenas 525, Col. Revolución  
C.P. 61609 / Pátzcuaro, México

El contenido de los textos, y las opiniones  
expresadas en ellos, son responsabilidad de los autores.  
Se autoriza la reproducción parcial o total  
siempre que se cite la fuente

# Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú

José Rivero



---

CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL  
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



# Contenido

Presentación	11
Resumen ejecutivo	13
Contexto nacional .....	13
Principales características de la educación peruana .....	14
La educación con personas jóvenes y adultas .....	15
Programas de alfabetización .....	17
La educación para la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable.....	17
La Educación Básica Alternativa .....	18
La educación popular en el Perú .....	19
Experiencias relevantes .....	19
Principales conclusiones y recomendaciones sobre políticas de educación de adultos en el último quinquenio.....	20
Contexto nacional	31
Tendencias demográficas.....	31
Realidad socioeconómica: la pobreza estructural peruana.....	33
La diversidad cultural en el país: identidad e interculturalidad .....	35
Empleo, productividad y educación .....	36
Los impactos de la pobreza en la educación nacional .....	38
Principales características de la educación peruana	41
Principales cifras de la educación peruana .....	41
Organización del sistema educativo nacional de acuerdo a la Ley General de Educación .....	42
La emergencia educativa .....	48
El proyecto educativo nacional .....	51

La educación con personas jóvenes y adultas	55
Principales antecedentes.....	55
Actual marco jurídico de la EDJA .....	56
Demanda potencial .....	58
Oferta educativa: sus características.....	59
Perfil de los beneficiarios .....	65
Programas No Escolarizados de Educación de Adultos: oferta privada vs. oferta pública .....	69
Centros de educación ocupacional (CEOS) .....	71
La política curricular referida a educación básica de jóvenes y adultos	72
Los docentes .....	74
El financiamiento de la educación con personas jóvenes y adultas .....	78
Programas de alfabetización	81
El analfabetismo en Perú .....	81
Las estrategias de atención de la alfabetización .....	82
El financiamiento de la alfabetización .....	89
Educación para la preservación del medio ambiente y desarrollo sustentable	91
La Red Nacional de Educación Ambiental .....	91
Campaña “Escuelas limpias y saludables” .....	91
Medidas propuestas en el proyecto educativo nacional.....	92
La Educación Básica Alternativa	93
Caracterización de la modalidad .....	93
Estructura de la modalidad .....	94
Institucionalidad y estrategia de conversión .....	96
Balance preliminar del proceso de institucionalización de la EBA.....	99

La educación popular en Perú	101
Visión histórica .....	101
Paradigmas de la educación popular en Perú .....	103
Actuales ejes de acción de la educación popular.....	105
Experiencias educativas más relevantes con personas jóvenes y adultas	107
Experiencias vinculadas al derecho a la educación .....	107
Experiencias vinculadas al desarrollo local.....	110
Experiencias vinculadas a democracia y ciudadanía.....	113
Experiencias vinculadas al trabajo .....	116
Experiencias con incidencia en la educación pública .....	121
Principales hallazgos y lecciones aprendidas	127
Principales conclusiones y recomendaciones sobre políticas EDJA en el último quinquenio	133
A. Respecto de cambios en política y legislación educativa .....	133
B. Respecto de acciones orientadas a la educación como derecho básico	134
C. Respecto de logros en función de una mejor calidad educativa .....	136
D. Respecto de la vinculación de la EDJA con problemas de empleo e ingresos.....	137
E. Respecto de la vinculación de la EDJA con la participación ciudadana .....	138
F. Respecto de avances en educación bilingüe intercultural .....	139
G. Respecto de la educación para la preservación del medio ambiente .....	140
H. Respecto de los principales desafíos y perspectivas de la educación con personas jóvenes y adultas.....	141
Bibliografía	145
Listado de siglas .....	147



# Presentación

El Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), en cumplimiento de su misión como organismo dedicado a la educación de jóvenes y adultos, y con el apoyo del Consejo de Educación de Adultos en América Latina (CEEAL), se propuso realizar un estudio de carácter analítico-descriptivo de la situación de la EPJA en el periodo 2000 - 2006 en 21 países de América Latina y el Caribe. El propósito del estudio fue contar con una radiografía de la región que aporte a este campo de conocimiento información básica y reciente y contribuya a trazar nuevas líneas de acción para el mismo.

La investigación en su conjunto estuvo a cargo de Meynardo Vázquez Esquivel, quien en ese momento, y hasta diciembre de 2007, fungió como titular de la Dirección de Investigación y Evaluación Educativa del CREFAL, con la colaboración de Jorge Rivas, investigador de dicha instancia. El estudio se llevó a cabo a lo largo del año 2006, y tuvo un carácter de registro y análisis proyectivo que aporta información valiosa sobre el estado que guarda la EPJA en la región, basada en los aportes de cada uno de los países participantes.

Para la coordinación del proceso de investigación se integró un equipo de destacadas investigadoras de probada solvencia académica y conocimiento profundo del campo: Miriam Camilo, del CEAAL; Maria Clara Di Pierro, de la Universidad de São Paulo; y Mercedes Ruiz, de la Universidad Iberoamericana de México. La coordinación general quedó bajo la responsabilidad de Arlés Caruso, de Uruguay, colaboradora del gobierno de ese país.

El equipo coordinador fue el responsable de definir el protocolo de investigación, cuyos ejes centrales fueron la construcción del derecho a la educación, la EPJA en el mundo del trabajo y el ingreso, la formación de formadores, la diversidad sociocultural y, como ejes transversales, la pobreza y el desarrollo sustentable y equitativo. Entre diciembre de 2005 y febrero de 2006 se definieron los perfiles y se convocó a las y los investigadores que habrían de tener a su cargo el desarrollo de los estudios nacionales.

Al final de la jornada, los estudios realizados nos ofrecen la siguiente información: contexto (ubicación del país y características demográficas, socioeconómicas y políticas); organización del sistema educativo nacional; antecedentes recientes de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA); marco jurídico de la EPJA; política educativa y social de la EPJA, acciones y programas de gobierno y de las organizaciones civiles; información cuantitativa y financiamiento de la EPJA; experiencias relevantes del campo; bibliografía y en algunos casos se anexan cuadros estadísticos o legislaciones.

La organización y realización de los estudios dio como resultado una forma de trabajo antes desconocida en este campo: la investigación a distancia, la coordinación de las y los investigadores desde cuatro países diferentes, el intercambio de información mediante foros virtuales, etc.

Como parte de las lecciones aprendidas podemos mencionar: la posibilidad de crear un consorcio de instituciones que sostenga una observación bianual del

estado del arte de la EPJA en la región (tarea para la cual el CREFAL puede aportar recursos humanos, capacidad de gestión y experiencia) y que los investigadores a cargo de los informes nacionales se puedan articular como una red o comunidad de investigación asociada a este consorcio o a CREFAL. Así, el resultado es una muestra replicable y mejorable de la posibilidad de realizar investigaciones colaborativas en la región.

Nuestro propósito inicial de contar con resultados de 21 países se redujo a 20, quedándose en el camino el estudio de Guatemala, por razones ajenas a la coordinación del proyecto; las y los investigadores responsables de los estudios nacionales incluidos son: Lidia Mercedes Rodríguez (Argentina), Noel Aguirre (Bolivia), Sergio Haddad (Brasil), Jorge Jairo Posada (Colombia), Patricia Badilla (Costa Rica), Jaime Canfux (Cuba), Javier Corvalán (Chile), Nesly Lizarazo (Ecuador), Silvia Lorena López (El Salvador), Frantz Grandoit (Haití), Germán Moncada (Honduras), Gloria Hernández (México), Odilí Robles (Nicaragua), Luz Aleyda Terán (Panamá), Laura Inés Zayas (Paraguay), José Rivero (Perú), Myrna Rivas (Puerto Rico), Miriam Camilo (República Dominicana), Ma. del Pilar Ubilla (Uruguay) y Blas Regnault (Venezuela).

El estudio que aquí presentamos es el de Perú, a cargo de José Rivero, doctor en educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha destacado en América Latina por ser consultor internacional en educación, en particular sobre políticas educativas, educación comparada, educación de adultos y formación docente para el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), GTZ y SNV.

Estamos seguros de que la mayor riqueza del proceso de investigación que hemos emprendido se encuentra en los informes de cada país; confiamos en que este esfuerzo constituya una plataforma desde la cual se emprendan otros estudios que nos ayuden a comprender mejor el campo de la EPJA y sirvan de apoyo para el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas acordes con las necesidades y desafíos de la realidad latinoamericana.

# Resumen ejecutivo

## Contexto nacional

El aumento de la población peruana en los últimos 65 años ha sido extraordinario: su población creció 4.5 veces al 2005 respecto de 1940, y la de Lima 13 veces durante el mismo período. La tasa de fertilidad ha disminuido dramáticamente; hoy se calcula en 1.8% y en el quinquenio 1980-1985 estaba en 3.2%.

La migración es la principal estrategia asumida por la población para afrontar disparidades regionales. La expulsión por la pobreza del campo a urbes principales, particularmente Lima, y los efectos de la guerra interna en la década de los 80 y parte de los 90 entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas del país, son causa principal de estos movimientos poblacionales.

La pobreza creciente, asociada a grandes desigualdades en la distribución del ingreso, es problema central del país. Un 54.3% de la población vive en situación de pobreza y 23.9% son pobres extremos. La tasa de mortalidad infantil estimada en 1996 en 42 por mil nacidos vivos, la desnutrición crónica de infantes en situación de pobreza y los niveles de mortalidad materna están entre los más elevados de América Latina.

Un rasgo sustantivo peruano es su diversidad cultural y lingüística. Coexisten 72 etnias nativas que hablan más de 40 distintas lenguas. El castellano domina como lengua oficial y de mayor prestigio social. Los pueblos han coexistido bajo diversas formas de dominación, la lingüística entre ellas. El sistema educativo reproduce estas relaciones, deviniendo en claras expresiones de inequidad educativa en desmedro de poblaciones indígenas.

El desempleo y el subempleo son característicos del mundo laboral peruano. Cifras de 2002 indican que un 10% no tiene trabajo y el 43.3% de la población accede a empleos de carácter informal. Los jóvenes son los más afectados: casi dos terceras partes trabajan en forma eventual e informal. El 60.9% del PIB corresponde a la economía informal; según el último censo económico publicado en 1996, de las 236 mil 153 empresas 99% corresponde a pequeñas y medianas empresas. Existen evidencias de la relación entre los niveles educativos alcanzados, la productividad y la calidad del empleo al que se puede acceder; los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de peruanos coinciden con bajos niveles de productividad.

Son múltiples las expresiones de la desigualdad social; así, sólo aquellos estudiantes provenientes de hogares con mayores ingresos tienen más posibilidades de culminar secundaria e ingresar a estudios universitarios. Esto se expresa con más fuerza en el medio rural, que es donde se ubica el mayor porcentaje de analfabetos, particularmente mujeres; la educación primaria es, por lo general, el único servicio al que tienen acceso muchas comunidades. La escasa consideración de lenguas y culturas indígenas como medio de aprendizaje es otro factor que influye desfavorablemente.

En ese contexto fueron particularmente valiosas las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para enfrentar con nuevos argumentos la mejora sustantiva de la educación en medios rurales, devolviéndole dignidad.

## Principales características de la educación peruana

La Ley General de Educación N° 28044, promulgada el 2003, constituye un innegable avance respecto de la normatividad anterior. La calidad y la equidad educativas son su inspiración principal. Introduce el concepto de “sociedad educadora” y promueve la participación comunal. La gratuidad de la educación pública es planteada como fundamento de equidad, complementada con programas de alimentación, salud y entrega de materiales. Se alienta la articulación del sistema educativo así como la diversidad curricular; se propicia que los currículos de la educación básica sean producto del trabajo concertado de sus tres modalidades: regular, alternativa y especial. La Educación Básica Alternativa (EBA), creación de esta ley, ha sido concebida para enfrentar la actual exclusión de jóvenes y adultos sumando, en este caso, a niños y niñas en situación de riesgo. Otros rasgos de la Ley son: mayor autonomía a los centros educativos; fortalecimiento de la articulación intersectorial; se da importancia en ella al nivel de educación inicial y postula destinar no menos de 6% del PIB al presupuesto educativo.

El Ministerio de Educación (MED) atiende a 6 millones 986 mil 815 alumnos y tiene una planilla de 279 mil 024 docentes en todo el país; al mismo tiempo registra y hace seguimiento a 63 mil 272 centros educativos públicos y programas no escolarizados. Su gestión es descentralizada y ejecutada a través de Direcciones Regionales de Educación (DRE) situadas en cada una de las regiones del país y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en niveles provinciales. La nueva Ley General de Educación ha demandado una nueva estructura en el Ministerio. La Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa sustituye a la anterior Dirección Nacional de Educación de Adultos, y asume en sus expresiones formales a la anterior modalidad de educación con jóvenes y adultos, incluyendo programas de alfabetización y la atención de niños, niñas y adolescentes trabajadores o en situación de riesgo; las líneas no formales y comunitarias están a cargo de la Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental.

El año 2003 la educación peruana se declaró en estado de emergencia nacional y se reconoció la baja calidad de la educación nacional. Los magros resultados de estudiantes peruanos en pruebas de evaluación nacional y en otras de evaluación comparada internacional, influyeron para tal decisión. Sin embargo, el enfrentamiento de dicha emergencia deja qué desear siendo que se realiza sin recursos adicionales ni un plan estratégico que propicie movilización social en procura de objetivos y eficiencia en logros.

La presentación al país por el Consejo Nacional de Educación de un Proyecto Educativo Nacional con seis objetivos prioritarios propuestos en el largo plazo (2006-2021) representa un esfuerzo valioso y con potencialidad de cambio sistémico para la educación peruana.

## La educación con personas jóvenes y adultas

La principal expresión de una educación de adultos renovada y sistémica se dio en la década de los 70 como parte constitutiva de una reforma educativa aún recordada. Su concepción comprendió programas directamente vinculados con empresas productivas y otros no formales de extensión educativa además del de educación básica laboral. Los escasos años de vigencia de dicha reforma y los cambios regresivos posteriores influyeron para el empobrecimiento de la modalidad reducida a opciones escolarizantes. Las estadísticas de los 80 muestran un estancamiento y hasta decrecimiento de la primaria de adultos (de 106 mil 300 en 1980 a 65 mil 300 en 1988) y, en cambio, un promedio de 200 mil participantes en la secundaria. El Perú ha sido uno de los escasos países que han mantenido la denominación “educación de adultos” en los diversos niveles institucionales vinculados a esta modalidad, sin considerar que los jóvenes constituyen población mayoritaria en centros vespertinos y nocturnos y en las expresiones de la educación popular.

El basamento jurídico en el que se ha desarrollado la educación de adultos tiene sustento en la Constitución Política del país y en las leyes generales de educación vigentes desde 1980 y, ahora, la N° 28044. Otros instrumentos legislativos vinculantes son la Ley del Consejo de la Juventud y la Ley de Trabajadoras del Hogar.

Estadísticas de 2003 indican que se atiende a 221 mil 424 alumnos secundarios y a 50 mil 149 en primaria, en centros escolarizados y no escolarizados (942 primarios y mil 307 centros educativos secundarios).

Cerca de 3 y 22% de la población de 15 a 24 años y de 40 a más años de edad, respectivamente, son analfabetos. La precariedad educativa peruana con jóvenes y adultos se expresa en que únicamente 31% de jóvenes de 17 a 24 años que no había concluido la educación básica asistió a un centro o programa regular, en tanto que en adultos de 25 a 39 años y de 40 o más con similar perfil educativo, la asistencia fue prácticamente nula.

La población nacional de 25 a 34 años tiene un promedio de 8.9 años de escolaridad, equivalente al tercer grado de secundaria; en medios urbanos 9.9 años y en medios rurales 6.6 años.

Además de constituir en su mayoría jóvenes, son principales rasgos característicos de los beneficiarios de la educación pública destinada a adultos: formar parte de la exclusión social, de una población afectada en sus expectativas; demandantes políticamente débiles; alto grado de heterogeneidad por diversos factores; una mayoría de ellos con marcadas experiencias de fracaso escolar. Lo anterior es causa de una baja aprobación (en secundaria casi la mitad de matriculados) y de altos índices de deserción.

La oferta educativa de la educación ofrecida a los participantes en programas de educación primaria y secundaria de adultos tiene como características: la atención se concentra en ciudades y medios urbanos (diferencia de 18 a uno, a favor de estos últimos); la mayoría de servicios están en Lima; no existe, salvo en secundaria rural,

mayor diferenciación en cuanto a género; el 67% de la matrícula está constituida por población básicamente juvenil y hasta infantil.

Los programas no escolarizados de adultos (PRONOES) combinan momentos presenciales, tutoría y materiales autoinstructivos. La normatividad que alienta la apertura de estos programas promovidos por fuentes privadas ha generado alto crecimiento de los mismos, llegando a situaciones de franca distorsión respecto de las propuestas iniciales de la modalidad. De acuerdo a pesquisas, 52% de sus participantes asisten menos de la mitad de las horas efectivas señaladas obteniendo muy altas tasas de aprobación.

Los Centros de Educación Ocupacional (CEOS) llegan a mil 970 en el país, en su mayoría de gestión privada. Se orientan a proveer de habilidades técnico productivas a jóvenes y adultos con un vasto espectro de cursos y especialidades. A partir de la reglamentación de la Ley General de Educación en 2006 se ha iniciado la reconversión de los CEOS como primer nivel de educación básica, y la creación de Centros de Educación Técnico Productiva como ciclo medio y con oferta diferencial.

La política curricular en la modalidad de educación de adultos ha estado ligada al sistema educativo formal y escolarizado; no formó parte del proceso de cambio curricular alentado durante la década de los 90. A pesar de esfuerzos para construir una propuesta de educación básica de adultos acorde con propuestas más flexibles y abiertas, sigue primando un sesgo escolarizante y homogeneizador con influencia urbana en la propuesta y en la gestión curricular. Ello fue cuestionado en la construcción curricular de la nueva educación básica alternativa.

Existe una sobreoferta docente en el país con un total de plazas cercana a 300 mil. Los docentes de la actual educación básica de adultos de gestión estatal suman, al año 2003, un total de 14 mil 170, de los cuales aproximadamente 20% estarían ocupados en la primaria y 80% en la secundaria. La mayoría de estos docentes tiene un promedio de 20 a 35 años de servicio; en su selección ha primado sobre todo la antigüedad en el servicio y su especialización y el perfeccionamiento brindado para el trabajo con jóvenes y adultos son prácticamente nulos. Sus labores se desarrollan con restricciones en recursos y ocupando locales que no son propios. De acuerdo al estudio, sus metodologías de trabajo predominantes son tradicionales y mantienen una relación con los participantes "vertical, verbal y memorística". De acuerdo con los docentes, las principales razones del fracaso de sus estudiantes son externas al aula: cansancio por jornadas previas de trabajo, dificultades económicas.

No existen programas de formación específica destinados a educadores de jóvenes y adultos ni éstos son considerados como tales en las iniciativas de formación continua de docentes del Ministerio.

Los recursos asignados han sido claramente insuficientes para intentar poner en práctica una educación de adultos más calificada. De acuerdo a cálculos, lo asignado a la educación de adultos representa 0.03% del presupuesto del sector educación. En los recientes quinquenios, a la escasa asignación presupuestal habría que añadir la precariedad de las cifras, constantemente afectadas por sucesivos recortes presupuestales.

## Programas de alfabetización

Las cifras sobre analfabetismo en el país son contradictorias. Si bien el último censo nacional (2005) indica un 8.15% de población en situación de analfabetismo (un millón y medio aproximadamente de personas), hay documentos oficiales recientes que registran cifras cercanas y hasta superiores a dos millones en dicha condición.

La Operación ALFIN (Alfabetización Integral), desarrollada en el marco de la reforma educativa de los 70, es el principal referente histórico en las estrategias aplicadas. La transferencia de la responsabilidad de alfabetizar al Ministerio de la Mujer durante los 90 fue significativa sólo en lo referente a su abierta utilización con fines proselitistas presidenciales. A pesar de mandatos constitucionales, los sucesivos programas de las últimas décadas no han logrado abatir el analfabetismo de la población mayor de 15 años. Su disminución relativa, en cambio, es evidente, particularmente entre las mujeres y en determinadas zonas rurales.

Desde 2002 vuelve a transferirse el Programa Nacional de Alfabetización al Ministerio de Educación. En noviembre de 2002 se declara el Decenio de la Alfabetización en Perú, en consonancia con acuerdos de Naciones Unidas. Es significativo que en 2003 la meta de atención de 200 mil personas fue reducida, por razones presupuestarias, a una cobertura de 50 mil 325, y el número total de alfabetizados efectivos fue de 18 mil 327; la diferencia neta entre lo propuesto y lo obtenido fue de cuatro a uno. Se destaca, sin embargo, un modelo pedagógico y de gestión basado en la participación comunitaria.

A pesar de los alarmantes resultados de jóvenes peruanos en la prueba PISA y de los bajos niveles de lectura existentes en el país, no existe conciencia sobre el fenómeno del analfabetismo funcional y de estrategias para enfrentarlo.

En materia de diversidad lingüístico cultural de la alfabetización, destaca el Proyecto "Experiencia demostrativa de alfabetización quechua castellano, en salud reproductiva, con un enfoque de género e interculturalidad" desarrollado en seis regiones del país. Atendió a 74 mil 089 participantes.

Los presupuestos para la alfabetización en el Ministerio han sido siempre insuficientes y expresión de la ausencia de voluntad política para abordarla. La decisión del nuevo gobierno de Alan García de priorizar la alfabetización de adultos destinando un presupuesto relativamente importante para su quinquenio (cifra equivalente a 100 millones de dólares) modifica las reglas de juego y puede avizorar esperanzas de mayores resultados si la alfabetización supera la idea de "campaña" que parece prevalecer en sus mentores.

## La educación para la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable

Si bien en la modalidad de educación de adultos lo más sobresaliente en esta materia es la consideración en diseños curriculares vigentes de la educación básica

alternativa (área de ciencia, ambiente y salud), las iniciativas más significativas en materia de educación para la preservación del medio ambiente y desarrollo sustentable se expresan en la creación de una Red Nacional de Educación Ambiental y una campaña “Escuelas limpias y saludables”, pero sobre todo, en prospectiva, en las medidas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional para el desarrollo de acciones permanentes de educación ambiental en las comunidades.

## La Educación Básica Alternativa

El Art. 37° de la Ley General de Educación define así a la Educación Básica Alternativa:

[...] tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado.

Su público objetivo está conformado por jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la básica regular o no pudieron culminarla, niñas, niños y adolescentes sin acceso oportuno a dicha educación básica regular, así como estudiantes que requieren compatibilizar estudio y trabajo.

La educación básica alternativa se organiza en programas, ciclos y grados. Tiene cuatro programas: los destinados a niños, niñas y adolescentes (PEBANA), a jóvenes y adultos (PEBAJA), el de alfabetización, y los de actualización. Los “ciclos” (inicial, intermedio y avanzado) se desarrollan en función de determinado grupo de logros de aprendizaje establecidos en el diseño curricular. Los “grados” son etapas en los ciclos que comprenden aprendizajes a ser logrados en lapsos variables de acuerdo a las condiciones personales del participante y a los requerimientos institucionales. El programa de alfabetización corresponde al ciclo inicial; en él también se asume como desafío la alfabetización digital. Los programas de actualización están dirigidos a la comunidad en general y abordan temáticas asociadas a necesidades integrales de la población.

La conversión de los centros de educación de adultos en Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) sigue un proceso normado por dispositivos legales que dan fin a la institucionalidad de educación de adultos. Este proceso ha implicado partir, durante 2005, de 40 centros piloto en el país; comprende dos procesos que durarán hasta 2009: conversión de los actuales centros y programas de educación primaria y secundaria de adultos en CEBA; y, creación de nuevos CEBA.

## La educación popular en el Perú

Los orígenes institucionales de la educación popular en el Perú pueden remontarse a la etapa inmediatamente posterior a la reforma educativa de los 70, asociada a muchos de los elementos propugnados por Paulo Freire y Augusto Salazar Bondy, quienes asocian educación a pobreza como práctica liberadora. Los discursos de la Teología de la Liberación sustentada por Gustavo Gutiérrez, y anteriormente, las tesis de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre, también son referentes de la educación popular en el país. Tres cuestiones temáticas influyen en su accionar: los discursos sobre participación, la integración en un país diverso y multicultural, y la relación campo-ciudad.

Los fundamentos de la educación popular peruana se asemejan a los que la animan en otros países de la región. Surge vinculada a los sectores pobres valorados como gestores de su propio destino; está animada por un proyecto de transformación de la sociedad; asume los aportes freirianos asociando pedagogía a liberación y basándose en el diálogo horizontal entre educador y educando, siendo éste el punto de partida del proceso educativo; tiene como objetivo la conformación de una conciencia crítica de las personas a las que está orientada.

Se reconocen como actuales ejes de la educación popular en el país: a) ciudadanía, derechos humanos y desarrollo social (dando particular relieve a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación); b) vinculación con políticas educativas (con la Campaña Mundial de Educación, el Foro Educación para Todos, y la nueva Ley General de Educación, en particular alfabetización y educación comunitaria); c) vinculación con la democracia (tema de la descentralización, de la participación ciudadana en la gestión pública). En el conjunto de estos ejes se han desarrollado importantes diálogos en procura de consensos, del funcionamiento de mecanismos de participación y de vigilancia ciudadana.

## Experiencias relevantes

Del conjunto de experiencias analizadas se optó por seleccionar casos de experiencias reconocidas como importantes por el conjunto de entrevistados en función de temáticas con elementos de prioridad y de innovación a la vez. Las temáticas y experiencias seleccionadas han sido:

- Vinculación al derecho a la educación: Asociación TAREA, con ámbito en Lima, Cusco y Ayacucho.
- Vinculación al desarrollo local: Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular, con programas en nueve populosos distritos del cono norte de Lima Metropolitana.
- Vinculación a democracia y ciudadanía; Instituto Bartolomé de las Casas, con proyectos en el ámbito nacional.

- Vinculación al trabajo: EDAPROSPPO, Equipo de Educación y Autogestión Social, con programas focalizados en el distrito San Juan de Lurigancho, de Lima Metropolitana.
- Vinculación e incidencia en la educación pública: Fe y Alegría, con centros educativos en Lima y distintas regiones de costa, sierra y selva peruana que abordan el tema de “educación y valores”.

## Principales conclusiones y recomendaciones sobre políticas de educación de adultos en el último quinquenio

### **Respecto de cambios en política y legislación educativa**

En el último quinquenio, período correspondiente al gobierno del Presidente Alejandro Toledo, a pesar de las contradicciones en su gestión, sobresalen importantes cambios en materia de política educativa: a) una nueva Ley General de Educación, con contenidos y estructura superiores a la precedente. En ella se afirma la centralidad del educando; se entiende la educación como proceso permanente durante toda la vida y en ámbitos sociales diferentes; se incorpora la responsabilidad por los resultados educativos vía la evaluación del sistema, de aprendizajes y docentes; da valor a la participación y a la acción intersectorial del Estado y se crean nuevas modalidades de atención educativa. b) Se inicia un proceso de descentralización que pudiera significar el fortalecimiento de la autonomía de instituciones educativas. c) Se crea el Consejo Nacional de Educación con la principal tarea de proponer un proyecto educativo nacional de largo plazo.

Desde el régimen de transición de Valentín Paniagua se han desarrollado importantes acciones colectivas como la consulta nacional “Puertas Abiertas” (2001), se abre el Foro del Acuerdo Nacional (2003) donde se logran consensos sobre políticas de Estado asumidas por todas las principales fuerzas políticas y sociales (la 12ª es la dedicada a la educación). El Proyecto Educativo Nacional es uno de los principales logros de ese proceso. En todas esas instancias la educación con personas jóvenes y adultas se expresa como parte integrante de una política de equidad social y educativa.

La educación de adultos ha sido particularmente afectada en materia legislativa. Para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niñas y niños, jóvenes y adultos, teniendo en cuenta sus características individuales y socioculturales, se organiza en tres modalidades: educación básica regular, educación especial y educación básica alternativa. Con esta última se fusiona lo que se conocía como educación de jóvenes y adultos, excluyéndola en la práctica. Sin embargo, es un aporte innovador de la Ley de Educación: encarna la opción por una educación permanente y suficientemente flexible para facilitar un mayor acceso y pertinencia educativa; atiende a niños y adolescentes desertores, en extraedad o con desempeños laborales, a jóvenes analfabetas y con requerimientos de acreditación en educación básica y personas adultas en similar

situación. En la práctica se está extendiendo el concepto “adulto” a “niños y adolescentes en situación de riesgo”. La educación básica alternativa, entonces, no puede significar sólo respuesta educativa; por su naturaleza y características demanda otras articulaciones con modalidades educativas y programas de otros sectores.

La misma Ley General, refiriéndose a los programas de alfabetización, establece que su fin es lograr en los alfabetizados “el autodesarrollo y el despliegue de capacidades de lectoescritura y de cálculo matemático...”, especificando que forman parte del ciclo inicial de la educación básica alternativa. Dicha definición es insuficiente, reduce las potencialidades de la alfabetización y no alienta la búsqueda de estrategias integrales que comprendan el estudio y abordaje del analfabetismo funcional y el acceso masivo a nuevas tecnologías de información y comunicación.

Los artículos de la Ley General de Educación que se refieren a la alfabetización necesitan ser complementados con una definición más precisa y actualizada del concepto. Así, por ejemplo, habría que hacer referencias a los aprendizajes similares que los niños y niñas hacen en la básica regular y en la básica especial y también dar una ponderación a la llamada alfabetización informática. Asimismo, se requiere aclarar que la alfabetización no supone la existencia de un nivel educativo distinto a la educación inicial o primaria, como deja suponer el texto de dicha Ley, y que más bien conforma la plataforma básica de la educación primaria.

### **Respecto de acciones orientadas a la educación como derecho básico**

Las cifras nacionales son indicativas de un extraordinario esfuerzo nacional por posibilitar que la casi totalidad de niños y niñas se matriculen en primaria: la educación preescolar atiende a 53% entre tres y cinco años y representa uno de los mayores niveles de cobertura latinoamericana. El acceso a la educación secundaria disminuye a 70% de la población de 12 a 16 años. Si bien no hay diferencias importantes de acceso, conclusión y logro de aprendizajes previstos entre géneros, sí se dan entre quienes residen en urbes y en medios rurales y entre quienes son no pobres, pobres y pobres extremos.

El analfabetismo sigue siendo la principal expresión de inequidad en el acceso a la educación como derecho básico. Cerca de 3% de la población de 15 a 24 años y 22% de la población de 40 a más años, son analfabetas. Además, sólo 0.5% de la población de 25 a 39 años que no concluyó primaria o secundaria accede a estos niveles de educación básica. La mayor proporción de analfabetas jóvenes en el área rural y entre los pobres extremos el año 2003, con relación al país en su conjunto, parece explicarse por el considerable menor acceso a la educación primaria por niños y niñas de 6 a 11 años de edad en tales ámbitos a mediados de la década pasada. Los programas de alfabetización no han logrado abatir el analfabetismo de los mayores de 15 años, a pesar de contar con recursos superiores a los destinados a la educación básica de adultos; éstos, por lo general, fueron objeto de sucesivos recortes que desvirtuaron sus objetivos iniciales. La reducción de la tasa

de analfabetismo joven en el período 1985-2003, y el de la población femenina y de pobres extremos, respectivamente, se debe fundamentalmente al gran salto en la cobertura de la educación primaria hasta la casi universalización del acceso a este nivel a mediados de los 90.

Un indicador desfavorable respecto de la educación como derecho es el que la población de 25 a 34 años de edad tenía en promedio nueve años de escolaridad el año 2003. Es decir, los adultos jóvenes del país cuentan con apenas tercer grado de secundaria. El número de años de escolaridad es significativamente menor entre la población del área rural y los pobres extremos, quienes tan sólo culminan el nivel de educación primaria, en promedio. Perú está lejos de lo que propone el Consejo Nacional de Educación en el Proyecto Educativo Nacional: 13 años de escolaridad calificada.

Los efectos de la pobreza creciente sobre las posibilidades del pleno ejercicio al derecho a la educación son particularmente graves. En Perú son tareas pendientes e ineludibles desarrollar políticas y acciones que posibiliten a estudiantes y familias en situación de pobreza, lograr mayores condiciones de *educabilidad*, con ambientes familiares que estimulen afectiva, lúdica e intelectualmente a partir de mejorar sus actuales niveles de calidad de vida y que, a la vez, les posibilite exigir servicios de mejor calidad en su educación. El nuevo escenario social del inicio de siglo representa un serio obstáculo para profundizar en estrategias que promuevan el acceso universal a la educación.

La expansión del desempleo o de formas precarias o informales de integración al mercado del trabajo, el empobrecimiento de la población, nuevas formas de configuración y dinámica de las familias así como la diversificación cultural que acompaña a la fragmentación social, entre otros, son factores que dificultan el acceso de un número creciente de niños, niñas y adolescentes a la educación formal. La multiplicidad de factores que intervienen en la conformación del nuevo escenario social nos confronta con la necesidad de superar la visión sectorial de lo educativo, que aparece como escindido de lo social y como su condición de posibilidad, hacia una concepción que parta de entender la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación abre una agenda fundamental para la reconciliación y la construcción de la democracia en el Perú. Es una oportunidad de refundar el país, en la perspectiva de la reconciliación como nuevo pacto social. La reconciliación representa una gran pista de trabajo a mediano plazo, que incluya a todos, teniendo como base el reconocimiento de los pobres del país, que neutralice las perspectivas individualistas, discriminadoras y autoritarias hoy presentes. Todo rechazo en bloque de los alcances de este informe corre el riesgo de prolongar no sólo en el tiempo, sino en sus consecuencias, la desconfianza, el pesimismo, la indiferencia, la discriminación y hasta el racismo latente en el país. El informe por sí mismo no tiene efectos terapéuticos. Se requiere que forme parte de las herramientas de un vasto movimiento ciudadano por la mejor educación y sociedad en el país.

## Respecto de logros en función de una mejor calidad educativa

El panorama educativo peruano presenta como cifras preocupantes bajos resultados de aprendizajes: 22% de los niños y niñas que aprobaron el 2° grado de primaria no sabe leer ni escribir; entre quienes terminan primaria, más de 90% no logran aprendizajes previstos en las áreas de comunicación y matemática; entre quienes concluyen secundaria, 76% no logra aprendizajes previstos en comunicación y 95% en matemática. Se puede afirmar que la baja calidad de los resultados de quienes concluyen primaria y secundaria constituye el principal problema educativo peruano. Afecta principalmente a todos los niños, niñas y jóvenes, especialmente a los más pobres, pero sin restringirse a ellos.

En este quinquenio la educación peruana fue declarada en situación de “emergencia” expresando una situación deficitaria alarmante. La educación con jóvenes y adultos que en el sistema educativo peruano es modalidad de significación menor, cuenta con escasos recursos y expresa con mayor dramatismo dicha condición deficitaria. A pesar de no haber sido parte de los procesos evaluativos nacionales e internacionales, cuyos resultados fueron determinantes para dicha declaración de emergencia, el análisis realizado sobre la modalidad de educación con jóvenes y adultos señala más problemas que posibilidades y una situación que se ha ido agravando en el transcurso de las últimas décadas. El no reconocimiento oficial de los jóvenes como parte sustantiva de una modalidad destinada y pensada fundamentalmente hacia la persona adulta, agravó en alguna medida la situación.

Respecto de los docentes asignados a centros de educación de adultos, hoy convirtiéndose en centros de educación básica alternativa, se requiere conocer con más profundidad los factores que intervienen y posibilitan la gran diferencia que existe entre docentes del nivel primario y los del secundario. Esto es crucial para determinadas medidas de política; por ejemplo: para determinar la cantidad y tipos de plazas a presupuestar u otras orientadas a prevenir la migración de la educación básica regular a la educación básica alternativa; para establecer las estrategias y programas de calificación de los docentes para la modalidad, particularmente, porque se iniciaría su implementación en el sistema, con nuevos enfoques pedagógicos, desarrollo de determinadas capacidades profesionales, nuevas funciones y roles. Uno de los cambios que supone este proceso es acudir a personal docente joven, con pocos años de haber egresado de sus centros de educación superior, que por lo general posee más posibilidades de asumir la mística y el compromiso que supone la educación básica alternativa; es decir, la selección de personal docente sólo por tener muchos años de servicio debiera ser superada por criterios más abiertos y dinámicos.

Son remarcables los esfuerzos por superar la opción escolarizante en los currículos de la educación de personas jóvenes y adultas; la actual composición curricular recoge ideas innovadoras planteadas desde CONFINTEA V y Dakar. La aplicación experimental de la propuesta curricular en centros de secundaria de adultos con

cinco áreas temáticas que ha servido de base para los primeros pasos de construcción curricular de la nueva modalidad de Educación Básica Alternativa, a la que la Ley General de Educación demanda un currículo “abierto, flexible, integrador y diversificado” con una línea metodológica que asume la actividad, la participación y la cooperación como ejes fundamentales. Es tarea pendiente el rediseño de los currículos nacionales y pautas para la diversificación curricular en los cuatro programas que la integran. La experiencia acumulada señala la conveniencia de que esta tarea sea encomendada por el Ministerio a una entidad educativa afín y solvente respecto a las demandas de esta modalidad educativa.

### **Respecto de la vinculación de la EPJA con problemas de empleo e ingresos**

La principal institucionalidad educativa asociada a problemas de ingreso y empleo es la de los Centros de Educación Ocupacional, orientados a proveer de habilidades técnico productivas a jóvenes y adultos. Lamentablemente no existe en el Ministerio de Educación una evaluación de impacto de los servicios CEOS que muestre efectos en la mejor empleabilidad o mejora de ingresos de sus egresados. La aplicación en las distintas modalidades de Educación Básica, particularmente en la alternativa, del artículo 35° de la Ley General de Educación que demanda como derecho de los egresados un diploma con mención en un área técnica que lo habilite para insertarse en el mercado laboral, es tarea pendiente en la educación peruana. Concretar esta aspiración de la Ley será costoso y complejo; mas, es un desafío indispensable de procurar pensando en las demandas acumuladas de una economía básicamente informal con mayoritaria presencia de pequeñas y medianas empresas donde el *plus* educativo siempre será relevante. El Ministerio está obligado a que la educación básica alternativa sea parte constitutiva de la educación para el trabajo. Ello demandará operacionalizar convenios y acuerdos que posibiliten utilizar la capacidad instalada para vincular la educación con el trabajo productivo, así como prever la inversión indispensable para que ello sea factible.

Se observa un creciente interés en entidades de la sociedad civil, algunas de ellas expresión de educación popular, por vincularse explícitamente, a través de programas y proyectos institucionales, con el estudio y el desarrollo de estrategias que toman la generación de mejores condiciones para el empleo e ingresos familiares como parte medular de su accionar. Algunos proyectos incluyen la generación de mecanismos mutuales y cooperativos destinados prioritariamente al fortalecimiento de pequeñas empresas.

El artículo 47° de dicha Ley abre oportunidades de acreditación de aprendizajes logrados por personas de todas las edades en espacios educativos diferentes al escolar. Este artículo, ubicado en la educación comunitaria, puede contribuir a legitimar, valorar e institucionalizar prácticas educativas vinculadas al trabajo y empleo de organizaciones de la sociedad civil, empresas, movimientos sociales u organizaciones populares y sindicatos, además de otros actores sociales. El Estado

peruano, en cumplimiento de esta Ley, está obligado a promover esas actividades educativas y acreditar, certificar y convalidar los aprendizajes en la educación técnico-productiva.

### **Respecto de la vinculación de la educación de jóvenes y adultos con la participación ciudadana**

El descrédito de las prácticas gubernamentales fue mayúsculo en la presidencia de A. Fujimori, el régimen más corrupto y autoritario de las últimas décadas. La transición democrática iniciada por Valentín Paniagua significó dar particular relevancia al afianzamiento de prácticas democráticas respetando procesos y resultados electorales e iniciando una decidida lucha contra la corrupción y a favor de la práctica de valores. Muchas entidades de la sociedad civil hicieron eco en sus actividades educativas mediante el afianzamiento de prácticas ciudadanas y el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue motor para exigencias de reparación a las víctimas de la violencia en el conflicto Sendero Luminoso-Fuerzas Armadas.

La educación popular, en sus distintas vertientes, ha tenido presencia significativa en esta reconstrucción del tejido democrático en el país. Sus tres ejes vigentes tienen estrecha vinculación con los actuales esfuerzos por consolidar la transición democrática, la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo social signado por procesos de descentralización en marcha. El segundo de esos ejes está referido a los compromisos con la vigencia de políticas educativas y de sus principales instrumentos; el Foro Educación Para Todos fue escenario promotor para ello.

Entre los procesos sociales peruanos sobresale la búsqueda de mejores canales y oportunidades de educación. Los líderes y organizaciones sociales populares, actores fundamentales de dichos procesos, viven una situación adversa caracterizada por una precaria situación económica, la falta de oportunidades, la deslegitimación de la política, la desarticulación del tejido social y la permanencia de viejas concepciones, prácticas y estilos. A esta primera caracterización hay que sumar el desencanto, la desconfianza y el pesimismo como sentimientos expresados por la población, debido a las profundas huellas que la corrupción, la crisis de gobernabilidad, la falta de transparencia y los comportamientos carentes de ética y valores que han dejado los sucesivos malos gobiernos. En este contexto difícil se abren, sin embargo, una serie de oportunidades que comprometen el trabajo de los líderes y las organizaciones sociales. Entre ellas están el informe y las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el proceso de descentralización, la reconstrucción y afianzamiento de la democracia, y, para los creyentes, una Iglesia de base comprometida con los pobres. Asimismo, se percibe en los sectores populares una disposición a participar en espacios locales con proyectos de desarrollo que involucren la seguridad ante la delincuencia, respeto al medio ambiente, la calidad y precios adecuados de los servicios públicos, y una nueva forma de hacer política y relacionarse entre peruanos. Los líderes y organizaciones sociales tienen un papel central en el desa-

rrrollo de estos procesos y experiencias que deben estar encaminados a fortalecer la democracia y luchar contra la pobreza y la exclusión, desde el horizonte de la reconciliación nacional.

La educación comunitaria es la modalidad que se desarrolla desde las organizaciones sociales, orientándose al enriquecimiento y despliegue de las capacidades personales, al desarrollo de sus aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y a la promoción del desarrollo humano (Art. 46° de la Ley General de Educación). Constituye aporte relevante y moderno de la legislación educativa vigente, contribuye a la legitimación educativa de las organizaciones de la sociedad civil y recoge la rica tradición de educación informal y de saberes populares peruana. Lamentablemente su concreción e implementación en el Ministerio no está a la altura de lo que supone y demanda el articulado legal. Será indispensable que las instituciones vinculadas a la educación popular e informal de la sociedad civil tomen iniciativas, ejerciendo vigilancia ciudadana sobre entidades gubernamentales y desarrollando trabajos en red con enfoques interdisciplinarios en la concepción y dinámica de las prácticas educativas que posibilitan esta modalidad educativa. La educación comunitaria debiera devenir en piedra angular para articular lo educativo con procesos más amplios de desarrollo local, regional y nacional. Su posibilidad de aporte será mayor si se tiene en cuenta la dimensión cultural del desarrollo, habida cuenta de la realidad multiétnica y plurilingüe peruana.

De la anterior modalidad destinada a jóvenes y adultos habría que rescatar como hecho importante la creación del Consejo Nacional de Educación de Adultos en el marco de la I Conferencia Nacional de Educación de Adultos, que funcionó entre diciembre de 2001 y noviembre de 2003. Dicho Consejo debiera ser reactualizado, teniendo en cuenta tanto la nueva educación básica alternativa como la clara opción alfabetizadora en la actual gestión gubernamental, así como la potencialidad de nuevos actores vinculados a la educación popular.

### **Respecto de avances en educación bilingüe intercultural**

La presencia multirracial y la realidad pluriétnica peruana no han sido suficientemente consideradas en la educación con jóvenes y adultos. Las investigaciones sobre las complejas relaciones y dinamismos que caracterizan la construcción de las identidades, en este aspecto, siguen siendo insuficientes. En el mundo del pobre, sujeto de la educación con jóvenes y adultos, está presente esta complejidad y se expresa en discriminaciones sutiles o muy explícitas que es necesario abordar. Ello constituye un desafío para las prácticas educativas, que tiene como uno de sus fundamentos el reconocimiento y respeto al otro. La búsqueda de un nuevo pacto social, político y jurídico, una segunda oportunidad para un país tan desgarrado, requiere de la apertura y aceptación de su verdadera naturaleza: multiétnica, pluricultural y multilingüe. Entre las iniciativas de alfabetización en contextos bilingües en el marco del Programa Nacional de Alfabetización, destaca la experiencia (enfocada en el

quechua-castellano, en salud reproductiva con un enfoque de género e interculturalidad) desarrollada inicialmente en dos comunidades de la región del Cusco; los logros de esa experiencia demostrativa posibilitaron extender y adaptar su metodología en otros seis ámbitos regionales de ejecución del programa (Puno, Ayacucho, Apurímac, el propio Cusco y provincias de Junín y Ucayali) con resultados de valía. El balance de su desarrollo debiera ser tomado en cuenta por el gobierno de Alan García al haber focalizado su acción alfabetizadora prioritaria en Ayacucho y Huancavelica, dos regiones con claros contextos de comunidades quechua hablantes.

### **Respecto de la educación para la preservación del medio ambiente**

Salvo la inclusión de un área de ciencia, ambiente y salud en los diseños curriculares vigentes de educación básica alternativa, la educación de jóvenes y adultos peruana no forma parte de la promoción de una educación en el uso racional y sostenible de los recursos naturales de la comunidad, en la conservación de su diversidad biológica y en la prevención de la contaminación del aire, el agua y la tierra. Tampoco forma parte de una acción nacional que promueva una cultura de reutilización y reciclaje de residuos. La Red Nacional de Educación Ambiental es la iniciativa intersectorial más relevante; algunos de sus proyectos en marcha pueden devenir en acciones educativas en las que la participación de jóvenes y adultos sea importante. La Campaña “Escuelas limpias y saludables” tiene, más bien, un corte tradicional y formal antes que promotor. Ambas experiencias distan del carácter excepcional que tiene la biodiversidad y los recursos naturales peruanos. Más esperanzador es el programa de promoción y difusión de un estilo de vida comunitaria y comportamientos institucionales saludables dirigidos a los vecinos y a las entidades públicas y privadas de la comunidad, comprendido en la política de educación ambiental incluida en el Proyecto Educativo Nacional.

### **Respecto de principales desafíos y perspectivas de la educación con personas jóvenes y adultas**

La promulgación de la nueva Ley General de Educación N° 28044, al establecer la educación básica alternativa como una modalidad de la educación básica, se abre a un nuevo escenario para procesar críticamente los procesos mencionados y dar un significativo impulso a la atención educativa de los usuarios o participantes, dando prioridad a los más excluidos. Una conclusión obvia respecto de un posible estricto cumplimiento de lo señalado por la Ley General de Educación vigente, que tiene como base el principio de equidad social y un compromiso preferencial por los pobres y excluidos del país, debiera posibilitar que la nueva educación básica alternativa, a partir del sólido soporte del texto legislativo, se convertiría en prioritaria a efectos de distribución de recursos públicos en el sector educativo. Ello no es, lamentablemente, así. La decisión política sobre la vigencia e importancia de la

educación básica alternativa como mecanismo efectivo de igualdad social, debiera tener claros correlatos en un presupuesto mucho mayor que el asignado a la otrora educación de adultos. Sus responsabilidades y campo de acción son mayores.

Para que la modalidad Educación Básica Alternativa se instale exitosamente en el sistema educativo peruano, se requiere una actitud realmente comprometida con sus fines y objetivos por parte de los funcionarios del sector; ello implica conformar un núcleo nacional de autoridades y especialistas del sector que impulse el despliegue de esta modalidad innovadora en el campo educativo; para este efecto se necesita identificar y comprometer, tanto en la sede central del Ministerio de Educación como en las direcciones regionales de educación, las unidades de gestión educativa local y en las propias instituciones educativas (hoy centros de educación de adultos, mañana CEBA), a las personas con mayor sentido de cambio educativo para que actúen como parte de un colectivo que tiene la misión de hacer del "proyecto educación básica alternativa" una realidad nacional. En particular, el proceso de conversión de la educación básica alternativa debería ser un gran estímulo para iniciar una campaña nacional de selección y de formación en servicio de los funcionarios y especialistas de la Sede Central del Ministerio y de los órganos descentralizados regionales y locales.

La opción por una educación "participativa" cruza los fundamentos y las opciones estratégicas y metodológicas de la educación básica alternativa. Entender a los sujetos educativos como "actores" y no simples "agentes", implica asumir el derecho a la participación como un derecho clave en la consecución de los demás derechos ciudadanos. Habría que preguntarse si en esta modalidad se está proponiendo o no una mera organización del proceso de aprendizaje en el que con frecuencia lo que cada cual trae no constituye una real matriz de aprendizaje, sino un elemento ficticio de participación, pudiendo quedar en una simple estrategia de captación de atención, necesaria, pero absolutamente insuficiente. La cuestión central es qué peso social y académico merecen sus vivencias y sus saberes y, en particular, qué sentido y significación se están expresando en lo que trae de su vida cotidiana cada uno de ellos. No toda forma de participación desarrolla la condición ciudadana; muchas veces consolida una cultura de "súbditos", tan común en un país desigual como Perú. De allí la importancia de una estructura y de mecanismos muy flexibles.

En la medida en que en la educación básica alternativa participen niños y niñas se deberá considerar para efectos de presupuesto y gestión que los participantes de este servicio no queden excluidos de los beneficios que otorgan los programas de alimentación, salud y materiales educativos.

Sólo al término del proceso de conversión de educación de adultos a educación básica para adultos se podrá afirmar que se ha superado el riesgo de que la conversión en centros de educación básica alternativa sea nada más que un cambio de rótulo y se tendrá la seguridad de una real institucionalización de ésta en el país.

La opción del recientemente instalado gobierno de Alan García por priorizar la alfabetización otorgando importante presupuesto para concretarla es muestra de

voluntad política cuyos resultados estarán condicionados por la estrategia que se implemente; si se reduce a una campaña y no se considera la necesidad de asumir integralmente el problema se corre el riesgo de desperdiciar recursos en una tarea tradicional sin atacar la raíz de un problema estructural.

El Proyecto Educativo Nacional, presentado por el Consejo Nacional de Educación, para ser operativo debiera trascender procesos generados en la mesa de los especialistas que lo proponen y ser asumido como resultado de un proceso de diálogo y concertación social, que devenga en compromisos de acción concretos de parte de los agentes educativos: los docentes, los padres de familia y la sociedad educadora. Este proyecto nacional plantea llegar a constituir una “sociedad educadora”. Será necesario asumir que se trata de un proceso largo y complejo. Esto incluye dos requerimientos centrales: que se logre consenso y que devenga en sentido común que las metas de sus seis objetivos no sólo son válidas, sino posibles de alcanzar; y que, por ende, se tienda a la estabilidad de políticas públicas educativas que deben ser de Estado, con los aportes de los tres períodos gubernamentales que comprendería.

Entre los desafíos más importantes para la práctica de la educación popular en Perú, en función de lo anteriormente analizado, deberían estar: a) Ubicación de la educación en los acuerdos nacionales y locales, propiciando e interviniendo en acuerdos sociopolíticos de carácter nacional y local a través de lo cual se apueste a la construcción de políticas de educación local en el marco de la descentralización del país; los escenarios deseables para hacer esto posible serían el acuerdo nacional con una política específica en pro de una mejor calidad educativa en el país, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza que a nivel nacional y regional incorpora la preocupación educativa; muchos de los programas municipales, así como los planes integrales de desarrollo de varias regiones, que han planteado acuerdos por la educación. b) Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes; apoyo a la renovación de la imagen de la escuela para construir, al lado de los actores socioeducativos, una escuela diferente que deje de ser rígida y precaria y se transforme en escuela amable, autónoma, participativa y con más recursos. c) Empoderamiento de líderes locales para enfrentar los procesos productivos y de descentralización educativa en contextos diversos, de manera que se fortalezca una corriente emergente para apoyar las pequeñas y medianas empresas; y democratizar la gestión educativa pública como un componente importante para mejorar las oportunidades de desarrollo personal y local. d) Reforzar sus propios niveles de organización colectiva. El núcleo que agrupa a las instituciones afines o miembros del CEAAL tiene más posibilidades para iniciar liderazgos en este sentido; una inicial tarea estaría asociada a demandar al Estado la real vigencia de la educación comunitaria e intentar el resurgimiento de un ente colectivo similar en funciones al anterior Consejo Nacional de Educación de Adultos.



# Contexto nacional



## Tendencias demográficas

Perú tiene una población de 27 millones 546 mil 574 habitantes, 13 millones 852 mil 228 son hombres y 13 millones 694 mil 346 son mujeres.<sup>1</sup> Tal como sucede en otros países de América Latina, la tasa de fertilidad ha disminuido en forma dramática, lo que se refleja en una significativa disminución de la tasa de crecimiento poblacional, que en el quinquenio de 1980 a 1985 se encontraba en 3.2% y hoy se calcula en 1.8%.<sup>2</sup>

El aumento de la población durante los últimos 65 años (1960 - 2005) ha sido espectacular. Efectivamente, en ese período se incrementó en 21.6 millones de habitantes, es decir, aumentó 4.5 veces Respecto del año 1940.

En cuanto a la distribución de la población peruana, una parte mayor a 70% habita en áreas urbanas, mientras que menos de 30% vive en zonas rurales.<sup>3</sup> Según el informe

<sup>1</sup> Datos de acuerdo a estimados y proyecciones de la estructura de la población del INEI. Fuente: Anuario 2002-2003 de *El Comercio*.

<sup>2</sup> CELADE, 1998.

<sup>3</sup> www.inei.gov.pe, 2005.

anual de 1997, del Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN), la población menor de 18 años representa 41% del total, del cual 12% son niños y niñas de 0 a 4 años; 16% de 5 a 11 años y 13% niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años.

La tendencia de la estructura de edades en Perú muestra un decrecimiento relativo de la población de 0 a 14 años y un aumento relativo de la población de más edad. El grupo de 0 a 14 años, de ser el mayoritario en 1990 con un 38.3%, fue superado en el año 2000 por el grupo de 15 a 34 años, que pasó a ser el mayoritario con un 36.6%. Se proyecta que para el año 2020 el grupo de edad más numeroso será el de los mayores de 35 años, que constituirá 41.9% de la población total.

En las zonas rurales, 45% de la población son niños, niñas y adolescentes, en tanto que en las zonas urbanas éstos constituyen 34% de la población total. El análisis por sexo muestra que en las zonas urbanas las mujeres representan 51%, mientras que en las zonas rurales 49% de la población total.

Aún cuando la población residente en áreas rurales ha decrecido en las últimas décadas, la proporción de niños, niñas y adolescentes, así como de mujeres, continúa siendo significativamente alta.

Perú es un país de profundas disparidades regionales. Los promedios socioeconómicos nacionales ocultan grandes desigualdades que afectan negativamente a los departamentos de la sierra y la selva, particularmente en las áreas rurales. La mortalidad infantil y materna y la desnutrición son mayores en la sierra y selva<sup>4</sup> que en la costa; lo mismo sucede con la inasistencia a la escuela y la deserción escolar.

### Los procesos migratorios

Entre las estrategias asumidas por los peruanos para afrontar las disparidades regionales se encuentra en primer lugar la migración. Ésta ha contribuido a transformar la fisonomía nacional en las últimas décadas, siendo la capital del país la ciudad receptora de la mayor parte de inmigrantes nacionales.

Los migrantes han ayudado a incrementar la expansión urbana particularmente en Lima<sup>5</sup> y capitales de departamentos, hoy regiones. En la mayoría de los casos, sin embargo, el costo personal y familiar de la migración ha sido muy alto. El dolor del desarraigo convive con la imperiosa necesidad de aprender los comportamientos que permiten mimetizarse en el nuevo contexto (manejo del español, estilos de vida, ocupaciones u oficios urbanos hasta entonces desconocidos, etc.), el cual muchas veces exige también un cambio de identidad étnica y de grupo social.

Dos son las principales causas de la migración interna: la expulsión del campo a urbes como Lima o capitales de región por razones de pobreza estructural del campo peruano, y los efectos de la guerra interna vividos en las décadas de los 80 y parte de los 90 con Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas como principales actores.

El país registra, por otro lado, un considerable éxodo de peruanos al exterior. Las cifras del INEI<sup>6</sup> señalan que durante 2001 salieron del país más de 120 mil peruanos para no volver. Una de las características de la migración peruana es su carácter

<sup>4</sup> Una situación particularmente grave es la de la *amazonia peruana*, que representa 61% del territorio nacional y que cuenta con más de un millón y medio de habitantes (6% del total nacional). En 1996, el 65% de la población amazónica sólo tenía educación primaria; 50% vivía en condiciones de extrema pobreza y más de la mitad de las viviendas no poseían servicios higiénicos. Pero, además, el atraso de esta región respecto del resto del país tiende a agravarse, según se desprende del crecimiento acumulado del PBI entre 1991 y 1995, que en la amazonia fue de 1%, en contraste con el 22% del promedio nacional

<sup>5</sup> El crecimiento explosivo ha sido el de Lima Metropolitana que creció en 7.4 millones, es decir, 13 veces en ese mismo período. Fuente: Carlos Amat y León. *El Perú nuestro de cada día. Nueve ensayos para discutir y decidir*. Universidad del Pacífico, Lima, 2006.

<sup>6</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática publicados por la revista *Caretas*, núm. 1818 (abril), 2004.

global: tiene presencia en cuatro continentes. Entre los años 2002 y 2003 fueron 268 mil 311 los migrantes hacia América del Norte (Estados Unidos de América principalmente, además de Canadá y México). Durante el último lustro, Bolivia fue el destino de 198 mil 44 peruanos y Chile de 179 mil 399; el movimiento hacia España –el país europeo con mayor migración peruana– llegó a 40 mil 123 personas. La emigración a Japón, donde viven 55 mil peruanos, sigue siendo una alternativa importante, aunque ha disminuido en los últimos años.<sup>7</sup>

### Realidad socioeconómica: la pobreza estructural peruana

La pobreza en Perú está asociada a grandes desigualdades en la distribución del ingreso. Una familia del segmento D tiene un ingreso promedio de 230 dólares al mes, mientras que el sector A gana en promedio 3 mil 320 dólares; algunas familias del sector E a veces no superan los 60 dólares.<sup>8</sup> La proporción del consumo del quintil más pobre en relación con el consumo total fue equivalente a 5.91% del total del consumo urbano y a 7.68% del total del consumo en zonas rurales.<sup>9</sup>

Otro aspecto importante de considerar desde lo socioeducativo es el laboral. El empleo continúa siendo otro eslabón débil de la actual transformación productiva. Según cifras oficiales para el área urbana, en 1999 un 7.7% de peruanos no tenía trabajo y 43.4% estaba en calidad de subempleado. En el rango de edad de 14 a 24 años el desempleo es de 12.2%.<sup>10</sup> Además, los salarios cayeron en 6% para el grueso de la población en el período 1997 - 99.<sup>11</sup>

A lo anterior debe añadirse el impacto de la aplicación de nuevas tecnologías, determinante para que trabajadores escasamente calificados enfrenten el desempleo o una pérdida de participación en el ingreso, o ambas situaciones, generándose una creciente desigualdad con los altamente calificados cuyas oportunidades económicas van en aumento.

En el caso peruano se adiciona un hecho peculiar: la informalidad ha aumentado en los últimos 20 años (45% del PBI en la década del 80 a 60.9% el año 2000, según estudio de la Universidad de Linz).<sup>12</sup>

Los elementos anteriores refuerzan la importancia de que las políticas de educación consideren más enfáticamente el contexto social de pobreza y, en especial, cómo contribuir a superar el denominado “círculo vicioso de la pobreza” asociando los aprendizajes a factores productivos.

### Indicadores generales

El año 2002, en Perú, 54.3% de su población era pobre y 23.9% vivía en situación de pobreza extrema; es decir, 14 millones 542 mil 692 personas no podían acceder a una canasta mínima de bienes y servicios básicos, y los hogares de 6 millones 393 mil 4 personas carecían de los ingresos necesarios para adquirir una canasta mínima de alimentos.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> El diario *El Comercio* (20 de marzo de 2005) ha estimado que 1,733,439 peruanos residen en el extranjero.

<sup>8</sup> Datos de encuesta APOYO del año 2000.

<sup>9</sup> PNUD. *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*. Informe 2004, ONU, Perú, 2004.

<sup>10</sup> Banco Central de Reserva del Perú. *Memoria 1999*. Lima, 2000.

<sup>11</sup> Datos presentados por Pedro Francke en su documento *La lucha contra la pobreza en el Perú de los 90*.

<sup>12</sup> De acuerdo con el estudio de la universidad austriaca la economía peruana es la 6ta. más informal del mundo, antecedida sólo por Bolivia, Georgia, Panamá, Zimbabve y Azerbaiyán. (Diario *El Comercio* (10 de enero), Lima, 2005).

<sup>13</sup> *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú*, op cit.

En las áreas urbanas, incluyendo Lima Metropolitana, la población que vive en situación de pobreza llega a 7 millones 280 mil, de los cuales 1 millón 715 mil son personas en situación de pobreza extrema. Esta población habita mayormente los denominados “pueblos jóvenes”, “asentamientos humanos” o “cinturones de pobreza”. La situación es aún más crítica en las áreas rurales, donde de los 7 millones 380 mil personas que se encuentran en situación de pobreza, 4 millones viven en pobreza extrema. Según las cifras más recientes, en el mundo rural un 78.4% de la población es pobre y 51.3% son pobres extremos, frente a las cifras urbanas, de 42% y 9.9% respectivamente. Esta población se ubica en centros poblados, comunidades y caseríos, siendo una de sus características principales su alto nivel de dispersión, lo que acentúa su incomunicación y aislamiento.

#### *Tasas de mortalidad infantil y materna*

La tasa de mortalidad infantil en 1996 se estima en 42 por mil nacidos vivos. Según el Banco Mundial, esta cifra coloca a Perú “entre los peores de América Latina y el Caribe”.

La mortalidad materna en Perú está entre los niveles más elevados de América Latina. Este es un rasgo bastante persistente. “Los resultados indican que la mortalidad materna en el país para el periodo 1982-1996 es de 247 defunciones por cada cien mil nacimientos, una de las tasas más altas en América Latina, sólo superada por la tasa de mortalidad materna de Bolivia.”

#### *Tasa de desnutrición*

Aunque la disponibilidad de nutrientes no es un indicador muy preciso, es muy utilizado para comparar situaciones nacionales. Perú se sitúa en un nivel claramente inferior al de los países económicamente más avanzados o de similar desarrollo en América del Sur. La malnutrición es especialmente grave en la primera infancia. Hay diversas cifras al respecto: las que resultan de la encuesta aplicada por el INEI da una cifra de 26% de infantes con desnutrición crónica. 7.85% tendría desnutrición global y 1.1% aguda. En esta misma encuesta se encuentra que 36% de las mujeres en edad fértil tienen algún grado de anemia y 57% de los niños y niñas menores de cinco años padecen de anemia. Así, unos 600 mil niños y niñas estarían en esta situación.<sup>14</sup>

#### *Avances en la macroeconomía*

Perú viene creciendo sostenidamente desde el año 2000. El mantenimiento de la estabilidad económica y la reactivación de la economía es para los peruanos el más importante logro del gobierno de Alejandro Toledo. El país ha tenido un crecimiento económico sostenido de 58 meses consecutivos, algo que no se vivía desde la década de los 50.

Según el Reporte Económico y Social del Perú 2001-2006, que ha publicado la Presidencia de la República, la economía peruana viene creciendo a una tasa superior al 5% anual en los últimos cuatro años. En 2005 la economía creció 6.4%,

<sup>14</sup> Véase *Encuesta nacional de hogares sobre condiciones de vida*. INEI. IV Trimestre de 2001. Lima, Perú.

impulsada por más inversiones privadas y exportaciones, particularmente minerales. Para el presente 2006 se estima un crecimiento de por lo menos 5%.

Los índices de redistribución de ingreso, sin embargo, no han variado.

## La diversidad cultural en el país: identidad e interculturalidad

En el país aún persisten diversos problemas relacionados con este tema que la educación no puede dejar de reconocer para contribuir a su superación:

### **Diversidad cultural y lingüística no reconocidas**

El Perú tiene como rasgo sustantivo su diversidad cultural y lingüística. El idioma oficial es el castellano; el quechua y el aymará subsisten en menor proporción, además de otros dialectos que se hablan en más de 50 comunidades indígenas selváticas. Esta diversidad se expresa también en la coexistencia de 72 etnias nativas, de las cuales siete se ubican en la sierra andina y 65 en la Amazonia; estas últimas agrupadas en familias etnolingüísticas que hablan más de 40 lenguas distintas. Los 65 grupos étnicos de la Amazonia cuentan con una población de 300 mil habitantes, siendo la mitad de su población menor de 15 años.<sup>15</sup>

El castellano es la lengua mayoritaria en el país y la de mayor prestigio y expansión. Comprende diversas variedades dialectales regionales y sociales, algunas reconocidas como variedades estándar, distintas del castellano limeño, reconocido tradicionalmente como el estándar nacional.

Sin embargo, la historia nacional es indicativa de que los pueblos que se han desarrollado en el territorio han coexistido bajo diversas formas de dominación, subordinación y discriminación por la imposición de un modelo cultural y del castellano como lengua oficial.

### **Educación y cultura: una experiencia de exclusión**

El sistema educativo reproduce estas relaciones, lo que deviene en claras expresiones de inequidad educativa para poblaciones de lengua y cultura ancestrales. La obligación de estudiar en una lengua que no dominan y que no se les enseña adecuadamente, coloca aproximadamente a dos millones de niños, jóvenes y adultos peruanos frente a la necesidad de memorizar textos sin comprenderlos. Muchos maestros asignados a zonas donde la mayoría de la población utiliza una de estas lenguas fracasan en su labor pedagógica al no conocerlas ni dominarlas.

Este desencuentro, y la desarticulación entre la cultura y el idioma de la educación escolar y el de las poblaciones nativas, es factor de exclusión. En un documento elaborado para el Ministerio de Educación peruano<sup>16</sup> se describen las actitudes lingüísticas de padres de familia y profesores del sur andino hacia las lenguas vernáculas y el castellano, concluyendo que existe una demanda de los padres por una

<sup>15</sup> Véase Madeleine Zúñiga y colaboradores, *Demandas y necesidades de la educación bilingüe en el Área Andina*. GTZ-MED, Lima, 1999.

<sup>16</sup> *Ibid.*

educación bilingüe. Se considera que los niños y niñas aprenden mejor cuando se les enseña en las dos lenguas (nativa y castellano), con lo cual se evita el riesgo de exclusión. Esto deviene tanto de aplicar programas educativos que no consideran los rasgos culturales y lingüísticos de la población a la que atienden, como de aplicar programas que no introducen eficazmente a los niños y niñas en el manejo del castellano como segunda lengua. Esto último, sin embargo, es lo que sucede aún en la mayoría de zonas donde predominan las culturas y las lenguas nativas.

Además, el fenómeno de la exclusión tiene en el Perú manifestaciones más sutiles y, a la vez, más vastas que las que muestran las estadísticas y las experiencias de otros países. Una de ellas es la discriminación racial, que adquiere características muy peculiares entre las mayorías mestizas del país.

Como producto de las migraciones, a las que anteriormente se ha aludido, hombres y mujeres jóvenes de raíces indígenas se ubican en las grandes ciudades o en ciudades intermedias, tornando en multilingües los espacios urbanos. Sin embargo, la diversidad no es asumida como recurso capaz de contribuir a relaciones interculturales nuevas y más equitativas entre los portadores de las distintas lenguas y culturas que coexisten en el país.

La educación ha perdido su horizonte de interculturalidad y no permite el aprovechamiento de este saber acumulado.

## Empleo, productividad y educación

### Desempleo y empleos de baja productividad<sup>17</sup>

En el país se presenta un incremento cada vez mayor de la fuerza laboral, pero este exceso de oferta no genera una alta tasa de desempleo. La explicación de este fenómeno se encuentra en el esfuerzo que ponen los peruanos en la autogeneración de un oficio. Al encontrarse entre el 54% de la población que está bajo la línea de pobreza, sólo queda recurrir a labores de baja productividad para evitar el desempleo. El problema del empleo en Perú no radicaría, por lo tanto, en su escasez, sino en su calidad. Así se afirma que 75% de la Población Económicamente Activa (PEA) participa de empleos de mala calidad, cifra que se estima debe sumar el 53% de la población dedicada a labores de muy baja productividad e ingresos, con los trabajadores de microempresas y del hogar.

La atención al problema del empleo debe incluir una estrategia para elevar la productividad de los trabajadores junto con mejores ofertas de empleo a los cuales acceder; la combinación de ambos factores posibilitaría la mejora de sus ingresos.

### La informalidad laboral

El último Censo Económico realizado por el INEI en 1994 (y publicado en 1996) da cuenta que en Perú existen 236 mil 153 empresas. Aún con estas cifras, que tienen las limitaciones señaladas, tenemos que 99.1% de las empresas peruanas censadas son Pequeñas

<sup>17</sup> Fernando Villarón (coord.). *Estudios sobre la participación de las empresas en la formación de recursos humanos. Informe final*. MED/MECEP/BID. Lima, 2000.

y Medianas Empresas - PYME (con menos de 50 personas ocupadas) y dan empleo a 52.6% de la población consignada en este censo. Por su parte, las grandes y medianas empresas representan 0.9% del total empresarial y dan empleo a 47.4% del total.

Si consideramos al sector agrario, al comercio ambulatorio, al transporte, y a los servicios personales dejados de lado en el censo, que son las actividades donde se concentra la mayoría de PYME, y por lo tanto del empleo, las cifras cambian significativamente.

### **Desempleo fundamentalmente juvenil<sup>18</sup>**

El año 2002 la tasa de desempleo alcanzó un alto nivel histórico: casi 10%. Según el INEI son los jóvenes de 14 a 24 años, quienes representan el 24% de la PEA, los que registraron las más altas tasas de desempleo abierto, con 14.6%.

Sólo 26% con empleo tiene trabajo fijo, y casi las dos terceras partes de los jóvenes trabajan en forma eventual y de manera informal. Además, los empleos a los que logran acceder cuentan con escasa protección laboral: 90% no tiene seguro de salud y 85% trabaja sin contrato. Más de 50% de los jóvenes percibe una remuneración inferior a 143 dólares. Los sectores que mejor remuneran a los jóvenes son el de transporte aéreo y los sectores financiero e informático, aunque demandan en conjunto apenas 3.3% del empleo juvenil.

Según el INEI, la mayor concentración de empleo juvenil está en servicios y comercio (65% de la población joven).

### **Vinculación entre niveles de escolaridad y acceso al empleo**

Es innegable la relación que existe entre el nivel educativo logrado, la productividad y la calidad de empleo al que se puede acceder. Para el año 2000, casi la tercera parte de la población (30.8%) contaba con una formación escolar incipiente (primaria, inicial o sin nivel), de rostro mayoritariamente femenino (44.3% de las mujeres) y de localización rural (68.6% de toda la población del campo). De agregarse a ella la población con educación secundaria, esta cifra se elevaría a 80.8% de la PEA nacional, y en las zonas rurales alcanzaría 95.8%.

La población con los niveles más bajos de escolaridad se encuentra sobre los 50 años de edad (7.4 años de escolaridad), siendo nuevamente las mujeres las que apenas logran alcanzar los 5.6 a 6.6 años de escolaridad. Son las generaciones más jóvenes las que alcanzan mayores niveles de escolaridad, siendo el rango de edad de 20 a 29 años el que cuenta con el más alto nivel educativo (10.4 años de estudio), sin diferencias por género.

Los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de los peruanos coinciden con los bajos niveles de productividad reportados en el punto anterior.

Por otro lado, las proyecciones de la PEA para 2005 y 2010 indican que ésta se concentrará entre las edades de 15 a 44 años (71.7% para el 2005, 69.7% para

<sup>18</sup> Anuario 2002 - 2003, *El Comercio*, Lima, 2003.

el 2010), preferentemente. Esta población, sin embargo, no ha concluido en su mayoría la educación secundaria, y con certeza se mantiene ajena a experiencias de alfabetización básica, virtual, científica, y a una preparación inicial o media para el trabajo.

## Los impactos de la pobreza en la educación nacional

### Expresiones educativas de la desigualdad social

La desigualdad social se manifiesta de múltiples formas en los procesos educativos:

- Aún cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, sólo un bajo porcentaje de los inscritos –aquellos que provienen de hogares con mayores ingresos– la culmina y continúa estudios en secundaria y la universidad.<sup>19</sup>
- Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas los maestros, mejor capacitados y organizados, facilitan mejores aprendizajes al dedicar más tiempo a tareas de enseñanza, y contar con más recursos para facilitar sus tareas. En cambio los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que no fueron preparados para responder a los requerimientos y a la heterogeneidad característica de estos estratos.
- Por lo general en hogares con más altos ingresos los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos e hijas accedan a libros, a medios de comunicación e información (TV por cable, Internet) y, en no pocos casos, tengan posibilidad de profesores particulares para afianzar materias o conocer otras; el tiempo que destinan para conversar con su prole y su mayor bagaje cultural repercuten en la formación de éstos. En contraposición, padres con bajos niveles educativos y acuciados por la supervivencia diaria no están en condiciones de estimular la educación de sus hijos.
- Los cuidados y estímulos a la primera infancia y la expansión de la educación inicial o preescolar corresponden por lo general a niños y niñas de familias con mejores condiciones de vida. A fines de la década pasada los porcentajes de infantes del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores a los de aquéllos provenientes de familias más pudientes.
- El acceso a computadoras es determinado por la estructura de la distribución de ingresos. En los segmentos de mayores ingresos (A y B) de Lima Metropolitana, 38% de hogares tiene computadoras, mientras en el sector de menores ingresos (E) apenas 0.3% cuenta con ellas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> De 900,500 ingresantes a la primaria en 1992, no la culminaron 233,230 y sólo 444,847 culminaron secundaria, aunque 76.4% con cinco repeticiones ya en primaria o secundaria. Fuente: Pedro Orihuela, Informe núm. 31, Instituto de Pedagogía Popular, diciembre 2004.

<sup>20</sup> Nelson Manrique. *Las tecnologías de la información y el desarrollo*. En *Unodiverso. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, año 1, núm. 1, CONCYTEC, Lima, 2005.

## Educación en el medio rural peruano: principal expresión de desigualdad de oportunidades

Las principales expresiones educativas de la pobreza en medios rurales del Perú se pueden agrupar en tres áreas de inequidad:

### *Analfabetismo*

El mayor porcentaje de analfabetos corresponde a áreas rurales y a mujeres. El 64% de los analfabetos entre 15 y 24 años de edad son mujeres, y 40% del total de analfabetos corresponde a mujeres que viven en áreas rurales. En poblaciones indígenas la proporción de mujeres sin escolaridad es mucho mayor que la de hombres analfabetos: 7 de cada 10 analfabetos son mujeres en comunidades indígenas.<sup>21</sup>

### *Oportunidades de estudio y exclusión educativa*

La educación primaria es casi el único servicio educativo que se brinda en las áreas rurales. No todos los jóvenes de zonas rurales tienen acceso a la educación secundaria. La matrícula en ese nivel representa menos de 50% de la población de 12 a 16 años. Resultados de pruebas evaluativas nacionales señalan que la gran mayoría de ellos está en condición de analfabetismo funcional.

De acuerdo a un trabajo consultado, el promedio de escolaridad en mujeres rurales de 15 y más años es de 3.7 años y en hombres es de 5.1. A los 17 años el promedio de años de estudio aprobados en zonas rurales es de 6.4. Ocho de cada diez niñas rurales en tercero de primaria y nueve de cada diez en cuarto grado tenían extraedad.<sup>22</sup>

A los abundantes factores de pobreza rural e indígena habría que añadir situaciones límite como la siguiente: las niñas y niños campesinos e indígenas y de núcleos suburbanos que asisten a los programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEI) significan un gasto al Estado de 34 dólares anuales por cada uno, mientras que para los centros formales urbanos de educación inicial se invierten 230 dólares anuales, es decir, alrededor de seis veces más que en el medio rural.<sup>23</sup>

### *La no consideración de lenguas y culturas en desmedro de la igualdad de oportunidades educativas*

A pesar de que una tercera parte de la población de áreas rurales tiene una lengua materna vernácula, el aprendizaje en una lengua y una cultura ajena es una barrera que separa a los estudiantes que no son castellano hablantes del resto en el Perú. A pesar de registrarse avances en materiales de lectura básica en lenguas nativas, persisten la ausencia de materiales para el aprendizaje del castellano como segunda lengua, así como el déficit en la formación de maestros en enseñanza bilingüe e intercultural.<sup>24</sup>

No extraña por ello que la tasa de desaprobación en la educación primaria en áreas rurales sea prácticamente el doble que en las urbanas.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> En el analfabetismo femenino rural e indígena peruano influyen no sólo situaciones derivadas del papel de la mujer en sus núcleos sociales –su rol en la familia, su ciclo vital, sus responsabilidades en la crianza de sus hijos– sino también las propias condiciones de pobreza en que transcurre la vida de las analfabetas. Sus actividades agropecuarias son múltiples, desde llevar la comida y el agua a los hombres que trabajan en el campo y desarrollar tareas artesanales hasta participar en tareas comunales de producción rural dependientes del mercado o de una empresa exterior.

<sup>22</sup> Patricia Oliart. “Las mujeres en las zonas rurales y la vida política”, en *Socialismo y Participación*, núm. 87, CEDEP, Lima, 2000. La misma fuente señala que alrededor de 200,000 niñas no acceden a la escuela en medios rurales; muchas de ellas tienen dificultades para desplazarse a los centros educativos, lejanos y escasos.

<sup>23</sup> Datos señalados en el Informe Perú “Evaluando 10 años después de Jomtien”. Ministerio de Educación, Lima, 2000.

<sup>24</sup> En 1998 eran 98,000 los niños vernáculo hablantes atendidos en 16 departamentos. En el país existen 3,177,938 quechua hablantes, 440,380 aymara hablantes, 45,137 aguaruna hablantes, 222,513 hablan quechua de Lamas, 20,169 hablantes de shipibo-conibo y aproximadamente 20,000 hablantes de ashánika. Fuente: MED, Lima, 2000.

<sup>25</sup> UNESCO, *Situación educativa 1980 – 2000*. (Documento preliminar). Santiago de Chile, 2001.

## **La educación y los efectos de la violencia en el campo peruano**

La Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), encargada del informe sobre los efectos de la violencia y la acción del terrorismo en el país, enfatizó que un área particularmente crítica es la de la escuela rural, especialmente en las zonas afectadas por la violencia:

El principal espacio de reclutamiento de la militancia de los grupos subversivos estuvo en la escuela y en la educación superior pública... prosperaron aprovechando las consecuencias de una escuela que socializó a jóvenes en patrones autoritarios, rígidos, de mala calidad, que no les ofrecía perspectivas de superación.

Dicha Comisión sugería, entre otras tareas: a) la atención urgente a la población más vulnerable, empezando por los más pequeños de las zonas más necesitadas; b) impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales; c) redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de las capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural; y d) devolver la dignidad y dar calidad a la educación rural.

# Principales características de la educación peruana

## Principales cifras de la educación peruana<sup>26</sup>

En el año 2003, el sistema educativo peruano –sin incluir a las universidades– atendió cerca de 8.6 millones de niños, niñas y jóvenes. De ellos aproximadamente 7.9 millones se matricularon en educación básica, que incluye los niveles inicial, primaria y secundaria; cerca de 0.4 millones en educación superior no universitaria y 0.3 millones en educación especial y ocupacional.

La educación preescolar o inicial atiende aproximadamente a 53% de los niños y niñas con edades entre tres y cinco años. A su vez, la cobertura de educación primaria es de 93% de los niños y niñas de 6 a 11 años de edad, nivel bastante próximo a la universalidad. Casi todos los infantes que acceden a la educación primaria concluyen el nivel correspondiente, aunque por lo menos 19% lo logra con un atraso de tres a cinco años. La cobertura de educación secundaria es de aproximadamente 70% de la población de 12 a 16 años de edad a nivel nacional, pero se reduce a 53 y 48 por ciento en el área rural y entre los hogares más pobres respectivamente; por lo menos 16% de ellos concluye este nivel educativo con un atraso de tres a cinco años.

Cerca de 3 y 22 por ciento de la población de 15 a 24 años y de 40 o más años de edad respectivamente, son analfabetas. Y sólo 0.5 por ciento de la población de 25 a 39 años de edad que no concluyó primaria o secundaria accede a estos niveles de educación básica.

No existen diferencias importantes de acceso, conclusión y logro de aprendizajes previstos entre géneros, pero sí entre quienes residen en el área urbana y en el área rural, y entre no pobres, pobres y pobres extremos, con excepción del acceso a la primaria.

El 22% de los niños y niñas que aprobaron el segundo grado de primaria no sabe leer y escribir, según lo declarado por sus padres o tutores. Entre quienes terminan primaria, 92 y 93 por ciento no logran los aprendizajes previstos en las áreas de comunicación y matemática, respectivamente. Asimismo, entre quienes terminan secundaria, 76 y 95 por ciento no logran los aprendizajes previstos en cada una de las áreas antes señaladas.

El servicio educativo de gestión pública se ofreció a través de 47 mil centros educativos y 18 mil programas no escolarizados. Cerca de 10 mil impartieron educación inicial, 29 mil educación primaria y 7 mil educación secundaria; casi la totalidad de programas no escolarizados ofrecieron educación inicial. Entre 1998 y 2003, el número de centros y programas educativos públicos de educación inicial y primaria creció a una tasa mayor que la de la matrícula, siendo de 8 y 2 por ciento respectivamente.

La demanda dirigida a centros educativos de gestión privada creció en todos los niveles entre 1993 y 2003. Ello implicó que el porcentaje de alumnos matriculados en centros privados se incrementase en tres puntos porcentuales durante el período, constituyendo en la actualidad 19% de la matrícula total.

<sup>26</sup> *Indicadores de la educación. Perú 2004.* MED. Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

## Organización del sistema educativo nacional de acuerdo a la Ley General de Educación

### **Ley General de Educación No. 28044: sus principales características**

La Ley General de Educación promulgada el año 2003, profundiza la débil orientación humanista y de equidad social que caracteriza a algunos Títulos de la Constitución Política de 1993,<sup>27</sup> y precisa la orientación que debe seguirse en los programas educativos. Sus principales contenidos se detallan a continuación:

#### *Sobre el desarrollo integral*

El Artículo 9º, titulado Fines de la Educación, lo define así:

- a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad...

En el Artículo 10º se dan criterios para la universalización, la calidad y la equidad:

Para lograr la universalización, calidad y equidad en la educación, se adopta un enfoque intercultural y se realiza 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.

El énfasis de este artículo se sitúa en la equidad y lo que atañe particularmente a la EBA son las acciones compensatorias y de recuperación.

#### *Sobre la equidad*

La LGE vigente concede primera importancia a la equidad, de manera tal que dos incisos del Artículo 8º, que trata los Principios de la Educación, están dedicados a esta temática, en los siguientes términos:

- b) La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.
- c) La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.

<sup>27</sup> La actual Constitución Política se origina en un régimen como el de A. Fujimori, que asumía a plenitud la privatización de riquezas sustentada en la opción neoliberal imperante. Sin embargo, mantuvo premisas vinculadas al ejercicio de derechos humanos, vigente en la constitución anterior.

El inciso c) constituye una muestra de una novedad conceptual de la presente Ley General de Educación, que utiliza constantemente el binomio inclusión - exclusión para hacer referencia a quienes se encuentran dentro o fuera del sistema educativo. La Educación Básica Alternativa, nueva modalidad con la que, en la práctica, se reemplaza a la educación de adultos, se explicita en la que la Ley ha sido concebida, fundamentalmente, para incluir a los actualmente excluidos.

El Artículo 17°, Equidad en la Educación, dice:

Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente.

En el Artículo 18°, Medidas de Equidad, se determina que las autoridades educativas deben: ejecutar políticas compensatorias para los sectores de la población que lo necesiten; ejecutar proyectos educativos orientados a revertir situaciones de desigualdad; priorizar la asignación de recursos por alumno en las zonas de mayor exclusión; asegurar mecanismos que permitan la reincorporación de los estudiantes al sistema educativo y medidas para retener a los que se encuentran en riesgo de exclusión del servicio; adecuar la prestación de servicios educativos a las necesidades de la población, con énfasis en el apoyo a los menores que trabajan y; movilizar los recursos para implementar programas de alfabetización.

Los Artículos 17° y 18° dan cuenta específica del peso que en esta Ley General tiene el principio de la equidad social, que expresa un compromiso preferencial por los pobres y/o excluidos del país.

### ***Sobre la diversificación curricular y la calidad educativa***

En el Artículo 13°, Calidad de la Educación, se señala que uno de los factores que interactúa para el logro de la calidad es: inciso b):

Currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades educativas que deben ser diversificados en las instancias regionales y locales y en los centros educativos, para atender a las particularidades de cada ámbito.

En la tradición del Ministerio de Educación la elaboración curricular ha estado centrada en la atención a las necesidades de aprendizaje de los menores que cursan los niveles de educación primaria y secundaria. Ahora la Ley General de Educación ofrece la posibilidad de que los currículos de la Educación Básica sean producto del trabajo concertado de sus tres modalidades (Regular, Alternativa y Especial).

El Artículo 32° señala que la Educación Básica “satisface las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos” y el Artículo 33° dispone: “El Ministerio de Educación es responsable de diseñar los currículos básicos nacionales. En la instancia regional y local se diversifican... cada Institución Educativa construye su propuesta curricular, que tiene valor oficial”.

Según la LGE vigente, la Educación Básica es una etapa educativa, que se define por el tipo de aprendizajes que promueve; esto quiere decir que no se distingue por estar orientada a un tipo específico de personas. Todavía está pendiente definir, por parte del Ministerio de Educación, cuáles son las necesidades básicas de aprendizaje en el tiempo presente y en el corto plazo. Por lo que señala el Art. 33°, la definición de las necesidades básicas de aprendizaje se produce, en última instancia, en cada institución educativa, tomando en cuenta las peculiaridades del entorno y los rasgos culturales locales y regionales.

Más adelante se explicita en este trabajo lo correspondiente a la Educación Básica Alternativa.

### *Sobre los programas complementarios*

En tanto que el espíritu de la Ley General de Educación es atender integralmente las necesidades de los niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, dispone que el servicio educativo trascienda los aprendizajes y alcance aspectos complementarios. Así por ejemplo, en el Título I, Fundamentos y Disposiciones Generales, Artículo 4°, Gratuidad de la Educación, queda indicado que la educación es gratuita en todos sus niveles y modalidades y “En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”.

### *Sobre la articulación intersectorial*

En el Artículo 11°, Articulación Intersectorial, se señala: “La atención a los estudiantes, especialmente la que se brinda a los de Educación Básica, se realiza con enfoque y acción intersectoriales del Estado, y de éste con la sociedad”.

En síntesis, se puede afirmar que esta Ley General de Educación presenta los siguientes rasgos innovadores respecto del texto legal anterior, vigente desde 1980:

- *Gratuidad*, planteada como rasgo central del sistema educativo y elemento de equidad.
- *Prioridad a la atención de la calidad educativa*, que garantiza la creación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación Educativa y estimula un programa de formación y capacitación continua de docentes.
- *Mayor autonomía a centros educativos*: se podrá seleccionar y designar al personal docente y administrativo desde los propios centros educativos.
- *Articulación del sistema educativo*, tanto con la sociedad y la producción como por la coherencia curricular entre todos los niveles del sistema.

- *Fortalecimiento de la articulación intersectorial* en todas sus instancias.
- Introduce el concepto de “*sociedad educadora*” y promueve la *participación de la comunidad*: el compromiso de la educación trasciende al Estado e involucra al conjunto de la sociedad; la participación se orienta a atender la importancia de factores no-escolares en la educación y a asumir mejor los desafíos del sistema educativo; se crean consejos educativos descentralizados.
- *Educación inclusiva*: enfatiza compromisos con niños y niñas con necesidades educativas especiales.
- *Educación inicial*: se da gran importancia a este nivel en formas escolarizadas y no escolarizadas.
- *Se crea el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana*, con el que se promoverán innovaciones en la educación.

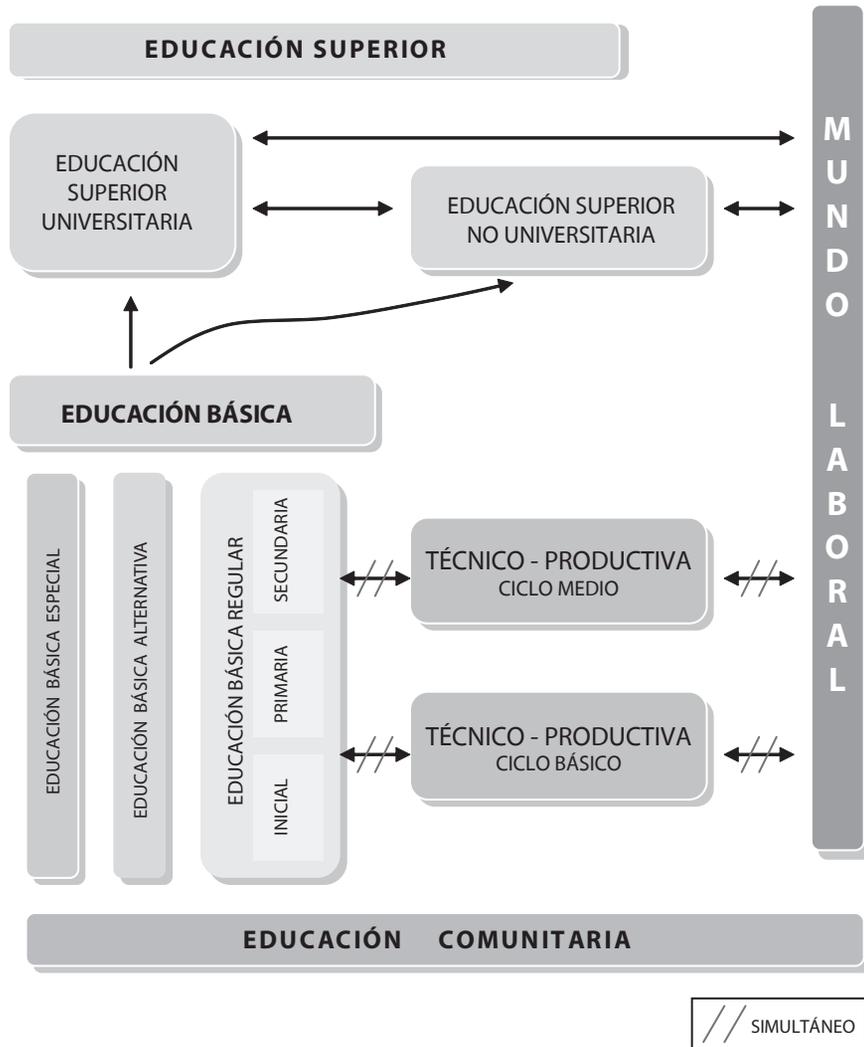
En el Cuadro 1 se sintetiza la estructura del actual sistema educativo.

Obsérvese que son tres modalidades de Educación Básica:

- La EB Regular, que comprende inicial (de 4 a 5 años), primaria y secundaria.
- La EB Alternativa, sustituta de la educación de adultos, con modalidades de acción que serán más adelante explicitadas.
- La EB Especial destinada a niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Estas modalidades de educación básica tienen vinculación con la Educación Superior Universitaria y, vía Ciclos Básico y Medio Técnico- Productivos, con la Educación Superior No Universitaria.

**Cuadro 1**  
**Ley general de educación**  
**Estructura del Sistema Educativo**



Todos los niveles, de un modo u otro, están vinculados con el mundo laboral.

La Educación Comunitaria supone una acción tendiente a lograr una sociedad educadora. Se desarrolla fuera de las instituciones educativas, comprende diversos aprendizajes que se adquieren a través de programas formativos y de capacitación, y pueden ser desarrollados por entidades como una organización social, una empresa, una parroquia, etc.

Los caminos de estos niveles y modalidades están interconectados entre sí. Se puede transitar entre la secundaria y el nivel medio de la Educación Técnica Productiva o avanzar desde la alfabetización al nivel básico de la Educación Técnica Productiva.

La educación básica en todas sus modalidades es obligatoria. El Estado oferta servicios educativos gratuitos a través de sus instituciones educativas o a través de convenios con entes privados o confesionales.

En todas las modalidades y niveles hay ofertas de educación particular o privada.

### **La estructura del Ministerio de Educación y los órganos descentralizados**

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Educación, éste atiende a 6 millones, 986 mil 815 alumnos y tiene una planilla de 279 mil 24 docentes en todo el país. Al mismo tiempo registra y hace seguimiento a 63 mil 272 centros educativos públicos y programas no escolarizados. Para asumir la responsabilidad de gestionar 85% del servicio educativo ofertado en el Perú, el Estado ha ido generando hasta seis tipos de estructuras intermedias en todo el país, varias de las cuales se superponen.<sup>28</sup>

La gestión del sistema educativo nacional es descentralizada. El Estado, a través del Ministerio de Educación, es responsable de preservar la unidad de la educación nacional. La gestión descentralizada se ejecuta a través de Direcciones Regionales de Educación (DRE) situadas en cada una de las regiones del país y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondientes por lo general a niveles provinciales.<sup>29</sup> Las instituciones educativas son la primera instancia de gestión educativa descentralizada.

La sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de los Consejos Educativos que se organizan también en forma descentralizada. Son órganos de participación en la formulación de políticas, evaluación, vigilancia y concertación educativa, y en los aspectos de la gestión que les corresponda: el Consejo Educativo de la Institución, el Consejo Participativo Local de Educación y el Consejo Participativo Regional de Educación.

El Ministerio de Educación (MED) dirige y articula la política nacional de educación, cultura, recreación y deportes.

La nueva Ley General de Educación ha demandado una nueva estructura en dicho Ministerio. Sus principales entes son dos Vice-Ministerios, el de Gestión Pedagógica y el de Gestión Institucional. Este último está directamente vinculado a la acción que desarrollan las DRE a través de una Oficina de Coordinación y Supervisión Regional. Una Secretaría General y una Oficina de Planificación Estratégica complementan el cuadro de unidades principales del MED.

El Vice-Ministerio de Gestión Pedagógica tiene las siguientes direcciones nacionales: la de Educación Básica Regular, la de Educación Alternativa, la de Educación Superior y Técnica Profesional, la de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, la de Educación Básica Especial y la de Educación Comunitaria y Ambiental.

La Educación de Jóvenes y Adultos, en sus expresiones formales, es comprendida en la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa, y en sus líneas no formales y comunitarias en la Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> José Rivero (coord.). *Propuesta "Nueva docencia en el Perú"*. Ministerio de Educación, Lima, 2003.

<sup>29</sup> La organización política del país se da a nivel de departamentos y éstos, a su vez, comprenden circunscripciones provinciales, que se dividen en distritos. Los departamentos en la actualidad se han convertido en regiones, en el entendido que se avanzará más adelante hacia la composición de unidades macrorregionales.

<sup>30</sup> De modo provisorio la Educación Comunitaria depende actualmente de la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa.

La Dirección Regional de Educación es un órgano del Gobierno Regional que tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación. Su misión principal es, de acuerdo al articulado de la Ley General, “asegurar los servicios educativos y programas de atención integral con calidad y equidad en su ámbito jurisdiccional, para lo cual coordina con las Unidades de Gestión Educativa y convoca la participación de los diferentes actores sociales”.

### La emergencia educativa<sup>31</sup>

En agosto de 1997, a propósito del seguro escolar gratuito anunciado por el gobierno de Alberto Fujimori, se reiteraron espacios publicitarios televisivos que difundían la consigna *Para hacer de nuestra educación la mejor de América*. Luego de casi una década de anuncios similares y de utilización arbitraria de los medios de comunicación, la educación peruana no sólo no es una de las mejores sino que presenta algunas de las más alarmantes situaciones de involución de la región. En el primer estudio regional comparativo desarrollado por la UNESCO entre 1997 y 1998, el gobierno del Perú fue el único de los trece países participantes que no autorizó publicar sus resultados.

Si bien la educación peruana inició la década de los 90 en situación crítica, influida por el colapso de la economía hacia finales del gobierno de Alan García, más preocupante aún es que inicie el nuevo siglo en una situación agravada. A pesar de los considerables avances en materia de expansión de la matrícula y de la universalización de la educación primaria,<sup>32</sup> el camino de la educación peruana tiene casi tres décadas de progresivo deterioro.

El principal problema es la baja calidad de la enseñanza y los magros resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes y egresados.

La crisis de la educación peruana se expresa en la contradicción existente entre los grandes esfuerzos que hace la casi totalidad de las familias peruanas para procurarle a sus hijos el acceso a una educación adecuada, y la no correspondencia de esos esfuerzos con un sistema que no se centra en el alumno como su fin último. La capacidad de retener a sus estudiantes es débil en el sistema educativo peruano.<sup>33</sup> Agrava esta situación un gasto público que representa alrededor de 3% del PBI, cifra menor al promedio latinoamericano (4.6 %). La creciente demanda colectiva por mayores recursos para la educación tiene como principal obstáculo no sólo la falta de real voluntad política por priorizar la educación en los sucesivos gobiernos, sino los esquemas de asignación de gasto, la ausencia de incentivos, la no focalización de políticas en el bienestar de los alumnos y una normatividad poco efectiva.

En el año 2003 la educación peruana fue declarada en estado de emergencia nacional. Factor fundamental para dicha declaración fueron las evidencias de una baja calidad educativa en el Perú respecto de otras realidades nacionales.

Hay que señalar que a pesar de esta constatación de la baja calidad de la educación peruana, el país da cuenta de un rico proceso que trabajosamente se

<sup>31</sup> Véase José Rivero, “La educación peruana: crisis y posibilidad”. *Socialismo y Participación*, núm. 100, CEDEP, Lima, 2006.

<sup>32</sup> El sistema educativo peruano cuenta en la actualidad con más de 60 mil centros educativos, cerca de 400 mil docentes (320,413 pagados por el Estado), más de 18 mil programas no escolarizados. Al 2003 son 8,570,065 los alumnos en el sistema educativo formal en centros educativos públicos (85.2% del total de la matrícula) y privados en todos los niveles, exceptuado el universitario. Fuente: Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, 2003.

<sup>33</sup> De 900,500 alumnos que ingresaron al primer año de educación primaria en 1992, sólo 74.1% culminaron este nivel educativo y 49.4% culminan la secundaria; de los egresados de secundaria solamente 23.6% lo ha hecho sin repetir ningún grado o año, mientras que 76.4% culmina sus estudios hasta con cinco repeticiones sumados ambos niveles. (Fuente: Pedro Orihuela, Informe N° 31, Instituto de Pedagogía Popular, diciembre 2004).

ha convertido en consenso nacional, expresado primero en la consulta nacional “Puertas Abiertas” (2001) promovida en el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua; posteriormente en la mencionada Ley General de Educación (2003) y en la Política de Estado N° 12 del Foro del Acuerdo Nacional y, finalmente, en el Proyecto Educativo Nacional, presentado al país en 2006.

### El Perú en la evaluación comparativa latinoamericana propiciada por la UNESCO

En 1998 fueron presentados los resultados del primer estudio regional comparativo de lenguaje, matemática y factores asociados realizado por la UNESCO en el marco del Proyecto Laboratorio de Medición de Calidad, primer esfuerzo por realizar un análisis comparativo sobre los resultados de la educación básica entre 13 países de la región.<sup>34</sup>

En dicho estudio se aplicaron más de 54 mil pruebas de lenguaje y matemáticas a estudiantes de tercero y cuarto grado de esos países. En forma paralela se administraron cuestionarios a alumnos, directores y tutores de estos mismos estudiantes.

Los alumnos del Perú obtuvieron calificaciones muy bajas respecto de los estudiantes cubanos, y bajas respecto de países como Argentina, Chile y Brasil, y sólo comparables a los de países como Honduras, Venezuela y República Dominicana, con los que compartieron los más deficientes resultados de la muestra.

### El Perú en las pruebas PISA<sup>35</sup>

Cinco mil jóvenes peruanos de 15 años de diversos estratos sociales que en el año 2001 rindieron las pruebas de lectura, matemática y ciencias del Proyecto PISA, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), obtuvieron un puntaje que ha colocado al Perú al final de una lista de 41 países, la mayoría europeos y asiáticos, pero que incluye también a Argentina, Brasil, Chile y México. El 54% de estos jóvenes se situó en el nivel 0 en una escala de cinco niveles de competencia lectora. Esta escala mide capacidades para obtener información de un texto, interpretarlo, reflexionarlo y evaluarlo.<sup>36</sup>

Un resultado que debe destacarse es que la baja calidad educativa no se expresa únicamente en los estudiantes de 15 años procedentes de centros estatales, sino que afecta a casi la totalidad de centros de enseñanza, incluidos algunos participantes de centros vespertinos y nocturnos. Si bien ninguno de los procedentes de centros estatales alcanza el nivel 4 de la escala combinada de alfabetización lectora, únicamente 6% de los alumnos de centros no estatales lo logra.<sup>37</sup>

Los resultados de estas pruebas internacionales, unidos a otras mediciones de calidad nacionales, fueron el detonante principal para que en 2003 el actual gobierno declarara en emergencia al sector educativo.

<sup>34</sup> En dicho estudio regional participaron los siguientes trece países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. El tamaño de la muestra fue determinado con un mínimo de 40 alumnos por escuela, 20 por grado, 100 escuelas como unidades primarias y 4000 alumnos como unidades de agregación secundaria. Fuente: UNESCO. *Primer estudio internacional comparativo*. Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación, Santiago, Chile, 1998.

<sup>35</sup> Realizada por la OCDE-UNESCO durante 2002. El énfasis fundamental de esta prueba PISA fue la comprensión de textos como parte de un proceso amplio de alfabetización. Así, la “alfabetización lectora” consiste, para PISA, en la comprensión, el empleo y la reflexión a partir de textos escritos, con el fin de alcanzar las metas propias, desarrollar el conocimiento y el potencial personal y participar de modo efectivo en la sociedad. Fuente: PISA 2003, OCDE-UNESCO.

<sup>36</sup> Al no lograr acreditar el nivel 1 los estudiantes peruanos muestran graves dificultades para emplear la lectura como herramienta eficaz que les permita aprender a lo largo de la vida. Sus futuros conocimientos tienen serios riesgos de no ser aprehendidos.

<sup>37</sup> En aptitud para las matemáticas y para las ciencias el Perú ocupa también el último lugar de los 41 países participantes. El 95% de sus estudiantes participantes en la prueba alcanzó un puntaje inferior a 90% de los estudiantes de países que obtuvieron los mejores resultados en las pruebas, como Hong Kong, Japón y Corea; ello implica que los estudiantes peruanos no están en capacidad de realizar tareas simples como producir hechos o procesos matemáticos básicos, ni aplicar habilidades computacionales simples. Fuente: OCDE-UNESCO, 2003. Reporte de los resultados de la Evaluación PISA.

### El MED y la emergencia educativa<sup>38</sup>

La declaración de emergencia educativa ha exigido al Ministerio de Educación readecuar sus prioridades de acción.

El enfrentamiento de la emergencia educativa deja mucho que desear. El Programa Nacional de Emergencia Educativa no ha significado una convocatoria al país ni un esfuerzo de movilización nacional para enfrentar colectivamente la dramática situación que le dio origen.

Dicho programa tenía entre sus propósitos, oficialmente explicitados, asegurar los requerimientos económicos exigidos por la emergencia y comprometidos en el Acuerdo Nacional, así como impulsar el recientemente creado Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP). A pesar de esa intencionalidad, la emergencia se enfrenta sin fondos adicionales y ello imposibilita toda acción trascendente y todo cambio esencial como los requeridos por el actual sistema; el plan se reduce a tratar de organizar mejor y hasta innovar las acciones propias de toda administración educativa.<sup>39</sup> Ha sido incoherente reducir todo aumento presupuestal al sector, luego de declarada oficialmente la educación en emergencia, al incremento indiscriminado –con presiones sindicales de por medio– de los salarios docentes. Esto, siendo importante, es a todas luces insuficiente para comenzar a remontar las razones de esa declaración de emergencia. Uno de los puntos que grafica mejor esa incongruencia se expresa en el caso del FONDEP, organismo clave en la nueva Ley General de Educación para financiar iniciativas y proyectos de desarrollo diferentes a las acciones rutinarias del sector. Este fondo nace con sólo 2 millones de soles (571 mil dólares) que contrastan con los 45 millones de dólares asignados al recientemente creado Fondo de Defensa Nacional.

Es sintomático, asimismo, que la emergencia educativa no haya considerado las exigencias educativas de la Comisión de Verdad y Reconciliación (“Para que la historia no se repita, es imprescindible una profunda reforma de la educación pública, sobre todo en las zonas más pobres”).

No bastaba con llamar la atención sobre la mala calidad de la educación y sus efectos sobre el desarrollo del país. Importaba también, en coincidencia con la CVR, resaltar la urgencia de una transformación educativa que incluya componentes centrales para enfrentar esos mecanismos y viejos patrones.

Algunas sugerencias específicas de su informe constituyen imperativos para enfrentar una emergencia educativa:

- El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales (“...las escuelas destartadas son un signo visible de desprecio que debe ser erradicado”).
- El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país (“[...] sistema que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito”).

<sup>38</sup> Ver José Rivero, 2006.

<sup>39</sup> Nérida Céspedes señala: “las medidas y acciones desarrolladas hasta ahora parecen confundir la emergencia con la ejecución de un plan general de gestión ministerial... no han logrado cumplir con los objetivos planteados” Véase: “A propósito del balance de la educación 1999 – 2003”, Revista *Tarea*, núm. 61 (agosto), 2005.

- La promoción de equipos multidisciplinarios que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación en temas de salud, alimentación y manejo antropológico adecuado de la población (“[...] la contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las Direcciones Regionales de Educación y en las USE es indispensable”).
- Promoción de una educación en el respeto de las diferencias étnicas y culturales (“[...] adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país”).

## El proyecto educativo nacional

La necesidad de contar con un Proyecto Educativo Nacional (PEN) dialogado y consensado fue una de las principales demandas de la Consulta Nacional de 2001; en ella se recogía la convicción de especialistas y de diversas instituciones y foros de discusión en el sentido de optar por políticas de Estado pensadas en el largo plazo, superando la visión coyuntural de períodos gubernamentales o de gestiones ministeriales.

A inicios de septiembre de 2005, el Consejo Nacional de Educación –entidad a la que la Ley General de Educación asigna “la formulación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional [...]” –presentó al país una propuesta para el debate, la adopción y puesta en práctica de un PEN en el que se formulan planteamientos de políticas de Estado para un período que abarca un largo plazo hasta el 2021, año coincidente con el bicentenario de nuestra independencia.

En octubre de 2006 se presentó la versión final de esta importante propuesta al país, recogiendo comentarios y sugerencias sobre la primera versión en múltiples foros y diálogos con actores y especialistas nacionales e internacionales.

Los seis objetivos estratégicos del PEN son así enunciados:<sup>40</sup>

- 1er. Objetivo:* oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos (“Una Educación Básica que asegure igualdad de oportunidades y resultados educativos de calidad para todos los peruanos, cerrando las brechas de inequidad educativa”).
- 2do. Objetivo:* instituciones educativas que garanticen aprendizajes pertinentes y de calidad (“Transformar las instituciones de Educación Básica en organizaciones efectivas e innovadoras capaces de ofrecer una educación pertinente y de calidad, realizar el potencial de las personas y aportar al desarrollo social”).
- 3er. Objetivo:* maestros bien preparados que ejerzan profesionalmente la docencia (“Asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como de una formación continua integral”).
- 4to. Objetivo:* una educación financiada y eficaz, gobernada con transparencia (“Asegurar una gestión y financiamiento de la educación nacional con ética pública, equidad, calidad y eficiencia”).

<sup>40</sup> Véase *Proyecto educativo nacional. La educación que queremos al 2021*. Propuesta del Consejo Nacional de Educación. Lima, agosto 2006.

5to. *Objetivo*: educación superior de calidad que aporte al desarrollo y la inserción global (“Asegurar la calidad de la Educación Superior y su aporte al desarrollo socioeconómico y cultural en base a prioridades, así como a una inserción competitiva en la economía mundial”).

6to. *Objetivo*: una sociedad que eduque a sus ciudadanos y los comprometa con su comunidad (“Fomentar en todo el país una sociedad dispuesta a formar ciudadanos informados, propositivos y comprometidos con el desarrollo y bienestar de la comunidad”).

Al conjunto de estos objetivos estratégicos corresponden 14 resultados, 20 políticas generales y 33 específicas.

Tal como señala en su parte final el documento del CNE, la propuesta de este Proyecto Educativo Nacional corresponde a la necesidad de un nuevo acuerdo, explícito y con compromisos claros, para lograr una educación que aporte al desarrollo del país, que ayude a cerrar las brechas sociales, a combatir la exclusión y a fortalecer la integración y cohesión del país, y a posibilitar una educación de calidad para todos que brinde aprendizajes pertinentes.

Para la clase política y los tres gobiernos y congresos que abarcan el período 2006 - 2021, debiera significar un instrumento clave para concretar, invirtiendo esfuerzos y recursos suficientes, los impostergables cambios estructurales que el país necesita en materia educativa.

Importa referirse al sentido del Proyecto Educativo Nacional. En la presentación de su versión final presentada al país, el CNE así lo explicita:

Esta propuesta es resultado de los diálogos y aportes recibidos después de la presentación de la versión inicial en septiembre del 2005. Ha sido debatida en las 26 regiones del país, en articulación con los procesos de elaboración de los Proyectos Educativos Regionales; recibió los aportes de los partidos políticos, gracias a la campaña electoral que permitió recoger sus propuestas de plan de gobierno. En conjunto, han participado en la elaboración de esta propuesta jóvenes, autoridades educativas regionales y de otros sectores, así como maestros, empresarios y productores; profesionales; líderes y organizaciones políticas sociales y del mundo de la cultura; organizaciones sociales de base y numerosas instituciones civiles; líderes de opinión y medios de comunicación. Incluye también las opiniones especializadas de numerosas instituciones y expertos nacionales e internacionales [...].

Para el CNE el Proyecto Educativo Nacional es un instrumento de políticas y también un movimiento ciudadano. Es un proceso siempre inacabado que empieza ahora una nueva etapa, la de convertir las políticas en planes operativos y presupuestos, los compromisos sobre el sentido de la educación en concertaciones para la acción, las experiencias innovadoras en propuestas de cambio, el reclamo y la reivindicación en un movimiento ciudadano en

la educación. Todo ello es posible porque podemos decir con satisfacción que el país, con un Proyecto Educativo Nacional, sabe ya el rumbo que debe seguir en su educación.



# La educación con personas jóvenes y adultas

## Principales antecedentes

La denominada educación de adultos no ha sido precisamente una modalidad trascendente en la historia de la educación peruana. Sin embargo, en la década de los 70, coincidente con la vigencia de una reforma educativa innovadora –reconocida como el más importante esfuerzo endógeno por transformar sistémicamente la educación nacional– la educación de personas adultas tuvo particular valía.

En esta reforma impulsada por el Gobierno de Juan Velasco Alvarado, la concepción y práctica de la educación de adultos rebasó el aspecto simplemente remedial y supletorio, y se propuso convertirla en un elemento clave del desarrollo económico y social del país. Se crearon tres modalidades de acción en la educación de adultos: educación básica laboral, calificación profesional extraordinaria y extensión educativa, esta última en lo que correspondía a la población de 15 y más años. Ello representó una concepción sistémica en la educación de adultos, con elementos que se relacionaban de modo interdependiente, orientando sus acciones al objetivo común de conocer mejor al adulto social e individual, para posibilitar así su educación y perfeccionamiento.

Se desarrollaron programas de educación de adultos –en todas o algunas de sus modalidades– en las fábricas, cooperativas agrarias de producción, sociedades agrícolas de interés social, empresas mineras, empresas pesqueras, empresas comerciales, etc. La Ley General de Educación dispuso que en todo centro de trabajo debía constituirse la unidad de instrucción, modelo organizativo que alentaba la participación de los trabajadores en la programación y desarrollo de sus correspondientes servicios educativos.

A lo anterior se añadieron realizaciones atendiendo a la educación de la mujer peruana, a los sectores poblacionales de las áreas rurales y de las áreas urbanas marginadas, así como a los grupos étnico-lingüísticos de las regiones de la sierra y de la selva.

Los resultados de la experiencia confirman la validez histórica de la opción estratégica asumida: si bien no se avanzó substancialmente en la reestructuración de las escuelas y colegios vespertinos y nocturnos, se trató de dar, en cambio, un extraordinario salto cualitativo para que el pueblo peruano y sus organizaciones tomaran conciencia de que podían ser agentes directos de su propio desarrollo educativo; fue así como se desencadenó una serie de inquietudes y acciones que son históricamente irreversibles.

La idea de educación permanente, utilizando todo espacio posible para desarrollar la educación; la nuclearización educativa, para estimular la participación activa de los actores educativos; la extensión educativa como expresión no formal de la educación comunitaria de adultos, y su clara opción intersectorial, fueron, entre otros, importantes aportes de dicha reforma.

Lamentablemente la reforma tuvo escasos años de vigencia; sucumbió con las contradicciones del propio régimen militar.<sup>41</sup> Desde entonces la modalidad de

<sup>41</sup> La denominada “segunda fase” del régimen militar, derrocado Velasco por F. Morales Bermúdez, significó una regresión tratando de morigerar y hasta distorsionar los programas emprendidos, los de la educación de adultos incluidos.

educación de adultos no ha superado su condición de modalidad básicamente escolarizada y tradicional en su concepción y desarrollo.

Así, la llamada “extensión educativa”, que comprendió las acciones realizadas por el Estado y la comunidad mediante la educación no formal durante la Reforma Educativa, fue sustituida por la “educación extraescolar” y el concepto de promoción educativo-comunal en la Ley General de Educación 23384.<sup>42</sup> Desde entonces, la Dirección de Educación Extraescolar, que se mantuvo operativa hasta fines de los 80, se dedicó a fomentar el deporte escolar y las actividades recreativas y artísticas con el alumnado. En 1987, el primer Gobierno del presidente Alan García creó la Dirección de Juventudes para elaborar, supervisar y evaluar programas para la formación integral de la juventud, comprendida entre los 14 y 25 años de edad. Se establecieron escuelas de promotores juveniles, seminarios sobre la problemática juvenil, así como programas de turismo y recreación, concursos y campeonatos deportivos.<sup>43</sup>

En los 90 la educación no formal fue desplazada en las políticas del sector de la educación de jóvenes y adultos, por la preeminencia que alcanzó la educación formal escolarizada, especialmente la educación primaria de menores.

El Perú ha sido uno de los escasos países que han mantenido la denominación “educación de adultos” en los diversos niveles institucionales vinculados a esta modalidad; no se considera la posibilidad de incorporar la denominación *jóvenes*, en reconocimiento a la población mayoritaria asistente tanto a la educación básica en centros vespertinos y nocturnos como a las expresiones diversas de la educación popular.

## Actual marco jurídico de la EDJA

### La Constitución Política de Perú

La Carta Magna de Perú, vigente desde 1993, es, por decir lo menos, contradictoria. Surgida luego del “autogolpe” de Alberto Fujimori, un año después de clausurado el Parlamento, en un marco de guerra interna<sup>44</sup> es, desde el punto de vista económico, expresión cabal del determinismo neoliberal entonces imperante. Sin embargo, el Capítulo I de la Constitución Política gira alrededor de los derechos y las libertades de la persona, asumiendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1959.

El Artículo 1° de la Constitución declara que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”, y a continuación se precisan los derechos fundamentales de las personas que la Constitución ampara y defiende.

Cabe destacar que uno de los primeros derechos en ser mencionado es el de la identidad personal; sin embargo, la consagración de este postulado en la Carta Magna no ha sido el correlato de un amplio debate social, o de una conciencia extendida entre los peruanos de la necesidad de dar primera importancia al conocimiento, aceptación y valoración de sí mismos. Ésta es una tarea pendiente para el sistema educativo nacional.

<sup>42</sup> Esta Ley, que sustituyó la que dio origen a la Reforma Educativa, no fue sino un grave retroceso conceptual y operativo que intentó desterrar todo resquicio de esa reforma recurriendo a reconstruir la anterior educación tradicional.

<sup>43</sup> Fuente: *Una mirada a la educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe 1979 - 1999*. UNESCO - Tarea, Lima, 2001.

<sup>44</sup> El riesgo para el país que significaba Sendero Luminoso fue una de las motivaciones de dicha regresión constitucional.

El Artículo 2°, en su inciso 1, señala que toda persona tiene derecho “a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física [...]”. Este texto tiene correspondencia con el Artículo 13°: “La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana.”

### **Ley General de Educación 28044**

La Ley General de Educación crea la modalidad de Educación Básica Alternativa (EBA), que para todos los efectos administrativos reemplaza a la educación de adultos hasta entonces vigente. (Más adelante se hacen explícitas referencias sobre esta nueva modalidad.)

En su Artículo 37° se indica, además, que “La Alfabetización está comprendida en la Educación Básica Alternativa” y en el Artículo 38° se precisa que los programas de alfabetización “preparan para continuar su formación en los niveles siguientes del Sistema Educativo”.

En el Capítulo correspondiente a la Educación Comunitaria, el Artículo 47°, Convalidación de los Aprendizajes, dispone que “Los aprendizajes que se logren a través de programas desarrollados por organizaciones de la sociedad, debidamente certificados, pueden ser convalidados en los niveles de Educación Básica y Técnico Productiva”. Este artículo no contempla la posibilidad de que las personas puedan lograr aprendizajes significativos y valorables en ámbitos o instituciones sin tener que solicitar certificación al Estado.<sup>45</sup>

### **Otros instrumentos normativos**

#### ***Ley del Consejo de la Juventud (N° 27802)***

La definición de joven se da en su Artículo 1:

Se considera joven a la etapa del ser humano donde se inicia la madurez física, psicológica y social con una valoración y reconocimiento; con un modo de pensar, sentir y actuar; con una propia expresión de vida, valores y creencias, base de la definitiva construcción de su identidad y personalidad hacia un proyecto de vida.

El Artículo 2 establece una división etaria clara:

Son beneficiarios de la presente ley los adolescentes y jóvenes comprendidos entre los 15 y los 29 años de edad, sin discriminación alguna que afecte sus derechos, obligaciones y responsabilidades. El rango de edad establecido no sustituye los límites de edad regulados en materia de garantías, sistemas de protección y derechos laborales respecto de los adolescentes.

El Artículo 3 inciso c) menciona que “todo joven tiene derecho a la educación, salud y trabajo”; en el Artículo 11 asigna, entre las funciones a la Comisión Nacional

<sup>45</sup> La modalidad de *Educación Comunitaria* es, en teoría, la más próxima a acciones de educación no formal con jóvenes y adultos en una perspectiva de desarrollo comunitario y conservación ambiental. Su potencialidad socio educativa no se refleja, lamentablemente, en la importancia que el Estado (léase Ministerio de Educación) le está asignando.

de la Juventud, “promover programas de capacitación para el trabajo, liderazgo, actitudes solidarias y emprendedoras, que contribuyan a la empleabilidad”.

### *La Ley de Trabajadoras/es del Hogar (N° 27986)*

Las y los trabajadores del hogar han sido tradicionalmente, en ciudades como Lima, Arequipa, Cuzco, Cajamarca, Piura, Chimbote, etc., las participantes en las escuelas vespertinas y nocturnas, y actualmente continúan siéndolo aunque en un número menor debido a restricciones que en la práctica se da a quienes, como se dice hoy, trabajan para terceros.

En casas de Lima aún se puede leer carteles como “Se necesita empleada sin colegio”. Ello es indicativo de que para las más jovencitas, e incluso menores de edad, su derecho al estudio sigue siendo bandera de lucha.

La nueva Ley 27986 sustituye la que durante el Gobierno militar se dio en 1970. En opinión de las Organizaciones de Trabajadoras del Hogar, la nueva ley no colma sus expectativas en lo que se refiere a mecanismos para asegurar su cumplimiento, y en cuanto a la fijación de un sueldo equivalente al sueldo mínimo, ya que queda librado “al acuerdo libre de las partes”(Artículo 5°), entre otros aspectos.

Sin embargo, el Artículo 17, Derecho a la Educación, debe ser recogido: “El trabajador al servicio del hogar tiene derecho a la educación. El empleador deberá brindarle las facilidades del caso para poder garantizar su asistencia regular a su centro de estudios fuera de la jornada de trabajo”.

Además, en la primera de las disposiciones finales y complementarias se lee: “El trabajo de los adolescentes al servicio del hogar se rige por las normas pertinentes del Código de los Niños y Adolescentes y complementariamente les será de aplicación la presente ley en lo que les beneficia”.

## Demanda potencial

La Dirección Nacional de Educación de Adultos llevó a cabo proyecciones sobre la demanda potencial que tendría la Educación Básica Alternativa, vigente desde 2005.

De acuerdo a una estimación simple, concluye que habría una demanda potencial de 7 millones 589 mil 94 personas para esa nueva modalidad educativa.

Dicha cifra resulta de los siguientes componentes:

- *Población demográfica de 12 a 16 años:* 251,530  
(Esta población presenta un déficit bruto de asistencia de 9%)
- *Población demográfica de 17 a 24 años:* 2,472,810  
(Esta población presenta un déficit bruto de asistencia de 60.18%)

- *Población demográfica de 25 a 39 años:* 1,860,185
  - Con educación primaria (se estima que requieren ampliar sus aprendizajes, sobre todo en el campo laboral).
  - Sin nivel educativo (demandantes potenciales de programas de alfabetización).
- *Población demográfica de 40 o más años:* 501,955
  - Con educación primaria (se estima que requieren ampliar sus aprendizajes sobre todo en el campo laboral).
  - Sin nivel educativo (demandantes potenciales de programas de alfabetización).

En estos cálculos se parte del supuesto que quienes no tienen niveles educativos suficientes y deseen continuar su formación educativa opten, más adelante, por los programas de alfabetización, educación básica alternativa, educación comunitaria o técnico productiva.<sup>46</sup>

## Oferta educativa: sus características

### La matrícula en la educación de adultos

En cuanto a la matrícula de la educación básica de jóvenes y adultos, las estadísticas del Ministerio de Educación muestran que tuvo las siguientes características:<sup>47</sup>

- La matrícula de educación primaria decreció entre 1998 y 2003 considerablemente. En 1998 se matricularon 63 mil 764 alumnos (55 mil 680 en centros escolarizados y 8 mil 84 en educación no escolarizada) y en 2003 sólo 50 mil 149 alumnos (39 mil 998 en centros escolarizados y 10 mil 151 en centros no escolarizados). La gran mayoría de servicios son públicos. Sólo 8 mil 56 alumnos se matricularon en instituciones privadas en 2003.
- En el mismo período se registra un incremento en la matrícula de educación secundaria. El año 1998 se registraron 91 mil 417 alumnos y en 2003 la cifra total asciende a 221 mil 424 (159 mil 484 en centros escolarizados y 61 mil 940 en programas no escolarizados). Sigue en este caso siendo mayoritaria la matrícula en centros públicos. Sin embargo, la de centros privados crece más respecto de la primaria; el año 2003 estos centros acogían a 65 mil 850 participantes (53 mil 917 de los cuales estudia en centros no escolarizados de gestión privada).
- A 2003 la totalidad de centros educativos públicos y privados de educación primaria de adultos ascendía a 942 (586 escolarizados y 356 no escolarizados). La gran mayoría de estos centros (649), son públicos.
- En educación secundaria, el año 2003 la totalidad de centros educativos públicos y privados era de mil 307 (746 escolarizados y 561 no escolarizados). Los centros privados llegan a 600, siendo 510 no escolarizados.

<sup>46</sup> Existiría un exceso de voluntarismo en estas cifras, que al parecer cubren la casi totalidad de personas del déficit bruto de atención (con sólo nivel primario y sin nivel educativo) en los rangos de población demográfica seleccionados.

<sup>47</sup> Fuente: *Cifras de la educación 1998 - 2003*. MED - Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

## Tasa de cobertura de la población joven y adulta

La educación de adultos que brinda el Estado es un servicio fuertemente concentrado en las ciudades. La diferencia entre población estudiantil urbana y rural es aproximadamente de 18 a 1 (133 mil 477 en el ámbito urbano frente a 7 mil 981 en el rural).

El año 2003 únicamente 31% de los jóvenes de 17 a 24 años que no había concluido la educación básica asistió a un centro o programa de enseñanza regular, mientras que en los adultos de 25 a 39 años, y de 40 años o más con similar perfil educativo, la asistencia fue prácticamente nula.<sup>48</sup> Estos resultados revelan la magnitud del esfuerzo a realizar para lograr una educación básica para todos.

La cobertura educativa de los jóvenes de 17 a 24 años de edad es menor en el área rural y entre la población femenina, y en los hogares en situación de pobreza. Así, la población excluida del sistema educativo es la que se encuentra más dispersa y en mayor desventaja socioeconómica.

Durante el período 1998 - 2003 no se registraron variaciones significativas en este indicador, excepto en el área rural y entre la población en extrema pobreza del rango de edad de 17 a 24 años.<sup>49</sup>

La tasa de cobertura total de la población de 17 a 24 años sin educación básica alcanza 31% en el país, debiendo hacerse los siguientes distinguos:<sup>50</sup>

- 26% son mujeres y 36% hombres.
- 37% están en áreas urbanas y 25% en áreas rurales.
- 37% corresponde a población no pobre, 30% a población pobre y 25% a pobres extremos.

El indicador muestra la proporción de jóvenes y adultos sin educación básica completa que asiste a un centro o programa de enseñanza regular de primaria o secundaria, sea éste escolarizado o no escolarizado.

Las variaciones del indicador en el área rural y entre la población pobre extrema del rango de edad de 17 a 24 años, son consistentes con las mayores tasas de conclusión de secundaria que se observan en dichos grupos poblacionales.<sup>51</sup>

### Concentración en ciudades y medios urbanos

Según las cifras de matrícula del MED para 2002, en primaria la diferencia urbana-rural es aproximadamente de 10 a 1 (28 mil 296 frente a 2 mil 739) y para secundaria la diferencia se incrementa dándonos un aproximado de 21 a 1 (105 mil 181 frente a 5 mil 252).

En el Cuadro 2, se puede apreciar que las dimensiones de esta diferenciación necesariamente involucran otros componentes como es el caso del magisterio. En primaria por cada profesor de primaria del área rural hay nueve profesores en el área urbana. En secundaria esta relación se incrementa: por cada docente rural de

<sup>48</sup> El manual del encuestador del INEI define como educación regular a los niveles de inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria y superior universitaria y, como enseñanza regular a "la enseñanza escolar y superior (universitaria y no universitaria), así como también la educación especial y la no escolarizada". Fuente: *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. MED - Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> La información sobre asistencia a algún centro educativo o programa no escolarizado, así como el tamaño de la población en cada rango de edad, se toma de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHQ) del Instituto Nacional de Estadística e Informática. El procedimiento de cálculo consiste en seleccionar a todas aquellas personas cuyo nivel educativo alcanzado es secundaria incompleta o menos y que se encuentran en los rangos de edad de 17 a 24, 25 a 39 y 40 o más años e identificar, entre ellos, a los que declaran estar asistiendo a algún grado de cualquier nivel del sistema educativo. Fuente: *Ibid.*

educación básica de adultos existen aproximadamente quince docentes en el área urbana. La información revela también que la carga docente es mayor en el área urbana (22.6 alumnos por docente) que en el área rural (17.8).

**Cuadro 2**  
**Centros educativos, matrícula, docentes, infraestructura y equipos**

Nivel	N° C.E.		Matrícula		Docentes		Infraestructura / equipamiento							
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Aulas		Talleres		Bibliotecas		Computadoras	
							Urbana	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural	Urban	Rural
Primaria	394	83	28,296	2,739	1,307	145	1,505	125	26	3	34	1	225	1
Secundaria	468	55	105,181	5,252	4,594	302	3,901	266	201	0	69	4	833	15
Total	862	138	133,477	7,981	5,901	447	5,406	391	227	3	103	5	1,058	16

Fuente: Estadística del MED, 2002. Elaboración propia.

Habría algunas tendencias compartidas en ambas áreas. La matrícula de secundaria dobla a la de primaria en el área rural, mientras que en la ciudad la matrícula de secundaria casi cuadruplica a la de primaria.

En el medio urbano la demanda de educación primaria es escasa; cada vez hay menos estudiantes sin primaria completa. La notoria diferencia de estudiantes de secundaria respecto de los de primaria tiene directa relación con mayores necesidades y demandas por estudios secundarios; es muy difícil obtener empleo formal o informal, aún escasamente remunerado, sin contar con certificados de educación secundaria.

Las instituciones de secundaria rural y urbana tienen mayores niveles de densidad respecto de la primaria. Particularmente, en el área rural, el número de centros educativos de ese nivel es mayor (83) que los de secundaria (55). Se constata entonces que se está frente a un fenómeno nítidamente urbano y fuertemente concentrado en el nivel secundario.

Este carácter urbano de la educación de adultos nos lleva a retomar el origen de la escuela para adultos en la política educativa y, principalmente, a la demanda social vinculada a los procesos migratorios nacionales. Para algunas familias del campo la escuela rural ha sido, y es, un componente de una estrategia social de acumulación y sobrevivencia que brinda condiciones para la migración, frente a la pobreza crónica del campo. No hay estudios que expliquen las razones prácticas que hacen de la educación de adultos, en el ámbito rural, un servicio poco demandado.

En el Cuadro 3 se presenta la dimensión cuantitativa de la educación rural primaria. El cuadro revela una amplia dispersión. Los casos extremos son Cusco y Cajamarca, que tendrían un único centro de educación primaria de adultos. Lima y Ayacucho encabezan la lista con doce (12) y once (11) centros educativos respectivamente. En el caso de Lima los centros educativos se encuentran en la Región Lima Provincias, dispersos entre los llamados Norte y Sur Chico.

**Cuadro 3**  
**N° de centros educativos, matrícula y docentes. Primaria de adultos. Área rural**

Departamento	C.E.	Secciones	Estudiantes			Docentes		
			H	M	Total	Nombrados	Contratados	Total
Lima	12	65	316	387	703	29	10	39
Ayacucho	11	25	102	148	250	11	5	16
Cajamarca	1	4	7	20	27	3	—	3
Cusco	1	5	27	14	41	1	—	1
Junín	4	20	148	95	243	5	2	7
Lambayeque	2	10	128	5	133	4	1	5

**Fuente:** Estadística del MED, 2002. Elaboración propia.

Respecto del personal docente, el cuadro muestra que en centros rurales ubicados en los departamentos de mayor población estudiantil en educación de adultos, el número de docentes nombrados es casi tres veces mayor que el de los contratados.

### Distinción por género: primaria femenina y secundaria masculina

Salvo en la secundaria rural, la relación entre géneros en la educación de adultos no presenta diferencias muy grandes. En la primaria, tanto rural como urbana, la diferencia cuantitativa en la matrícula no resulta muy significativa. En la primaria rural la población femenina es mayor a la de varones en 6%; en la urbana esta diferencia alcanza 15%. En la secundaria rural se da una situación diferente, favoreciéndose la matrícula de los varones en 42% sobre la población femenina. En cifras totales, la mayor presencia de varones en el nivel secundario, tanto urbano como rural, alcanza un porcentaje diferencial de 21%.

**Cuadro 4**  
**Varones/mujeres en educación de adultos**

Área	Primaria			Secundaria		
	Mujeres	Varones	% diferencial	Mujeres	Varones	% diferencial
Rural	1,410	1,329	6.0	1,921	3,331	42.0
Urbana	15,334	12,962	15.0	46,822	58,359	20.0
Total	16,744	14,291	14.5	48,743	61,690	21.0

**Fuente:** Estadística del MED, 2002. Elaboración propia.

Los fenómenos de analfabetismo femenino concentrado en áreas rurales y la casi universalización de la primaria en medios urbanos tienen vinculación con lo anterior. Las mujeres entre 25 y 30 años que aún no han salido de sus comunidades hacia

urbes en busca de trabajo, por lo general no asisten a escuelas regulares. Este sigue siendo un fenómeno cultural más que educativo; por lo general es la mujer quien emigra a ciudades antes que los hombres, por tener más facilidades de obtener trabajo en ocupaciones como trabajadoras de hogar.

En el medio urbano la demanda de educación primaria es escasa; cada vez hay menos estudiantes sin primaria completa. La notoria diferencia de estudiantes de secundaria respecto de los de primaria tiene directa relación con mayores necesidades y demandas por estudios secundarios.

### Educación primaria y secundaria con primacía de adolescentes y jóvenes

En el Cuadro 5 se aprecia que 67% de la matrícula en el área urbana está en primaria de adultos, constituida por población básicamente infantil y juvenil.

A pesar de que está normado que los alumnos de centros vespertinos y nocturnos deben tener 15 o más años, la escasez de demanda en el nivel primario y el nulo control administrativo de órganos descentralizados determina que en algunos centros primarios sean inscritos niños desde temprana edad. Ello es fruto de la presión que realizan sobre las familias los propios docentes de adultos para contar con alumnos e impedir que sean suprimidas sus plazas. Si bien el porcentaje de menores de seis a diez años es relativamente bajo, esta realidad es a todas luces inadecuada y censurable.

En el caso de la secundaria existe una población estudiantil entre los 14 y 22 años que constituye 71% de la matrícula. El cuadro es explícito en mostrar que la población adulta no es la predominante en la educación de adultos. El replanteamiento existente en la LGE recoge esta situación efectiva, reconociéndola en la modalidad de Educación Básica Alternativa, que, como se señalará más adelante, recibe en una de sus modalidades a niños desde los nueve años cumplidos.

**Cuadro 5**  
**Porcentaje de niños/as, adolescentes y jóvenes**  
**en la educación de adultos en áreas urbanas**

<b>Primaria</b>	Población total	25, 837
	Población de 6 a 17 años	17,330
	Porcentaje	67.0 %
<b>Secundaria</b>	Población total	110,285
	Población de 14 a 22 años	78,949
	Porcentaje	71.5 %

**Fuente:** Estadística del MED, 2002 Elaboración propia.

Cabe plantear la necesidad de investigar la constitución de los grupos etáreos según grados. Una mirada global muestra cómo decae la matrícula de la población

mayor de 30 años de manera significativa. En la práctica, el servicio educativo está dedicado a una población que no es adulta pero que por distintas razones ingresa y es recibida por la anterior Educación Básica de Adultos.

**Cuadro 6**  
**Matrícula por grado de estudio y sexo, según situación laboral, área urbana.**  
**Primaria de adultos, gestión estatal - 2002**

Situación laboral	Grado de estudio											
	Total		1°		2°		3°		4°		5°	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total	10745	13233	1109	1746	1388	1974	1868	2581	2284	2790	4096	4142
Trabaja	7208	9462	606	1138	888	1319	1215	1856	1540	2041	2959	3108
Solo estudia	3537	3771	501	608	500	655	653	725	744	749	1137	1034

**Fuente:** Estadística del MED, 2002 Elaboración propia.

Una primera constatación, en el Cuadro 6, es que la mayoría de estudiantes en la primaria de adultos comparte sus estudios con el trabajo. 67% de varones y 71% de mujeres trabajan. ¿Qué grupos étnicos son los que trabajan principalmente?, ¿cuáles son las causas por las que más de 30% que sólo estudia, prefiere asistir a la educación de adultos?

Dicho cuadro tiene la virtud adicional de mostrar el desenvolvimiento de los grupos étnicos por grados en la composición de la matrícula. Puede observarse que entre el 4° y 5° grados hay un salto en la matrícula, que se incrementa en 5° (8 mil 238) en aproximadamente un 40% respecto de 4° (5 mil 74). Esta parece ser una tendencia general que se aprecia en las estadísticas del MED. La matrícula se incrementa entre el 1° y el 5° grado.<sup>52</sup>

De esto se puede colegir que existe una tendencia general de incremento en la matrícula de los primeros a los últimos grados, con un salto muy significativo entre la primaria y la secundaria. Parte de esta situación está caracterizada por una moderada predominancia, en la población masculina, hacia la secundaria, y la presencia considerable de grupos étnicos que originalmente no estaban considerados en la educación de adultos.

### Concentración de los servicios en la capital del país

Lima concentra la prestación del servicio de educación de adultos. En primaria la matrícula alcanza los 14 mil 954 estudiantes, frente a Junín con 4 mil 723 y Cusco con 4 mil 561. Lima ocupa a 871 docentes, Junín 170 y Cusco 214.

En secundaria Lima alcanza la cifra de 77 mil 294 estudiantes a cargo de 3 mil 771 docentes. Cusco tiene 13 mil 468 estudiantes bajo la responsabilidad de 570 docentes. Le sigue Arequipa con 12 mil 254 estudiantes y 711 docentes.

<sup>52</sup> Las cifras tomadas de la estadística del MED presentan diferentes cantidades para mismos totales. Tal es el caso de la matrícula total de la primaria de adultos, como se observa en el cuadro.

Se observa que en algunos departamentos la evolución de la matrícula de primaria a secundaria es sustantiva, aunque mantiene como constante el escaso número de alumnos. En Loreto, de una primaria de mil 603 estudiantes se pasa a una secundaria con una población estudiantil de 11 mil 601, es decir, se multiplica por siete. En el caso de Ucayali, aunque con cifras más modestas, se cuenta con una primaria de 498 participantes y una secundaria de 5 mil 40 estudiantes; en este caso la matrícula se ha multiplicado por diez.

Otro aspecto igualmente importante es la variación entre docentes nombrados y contratados. De modo general, se visualiza una primaria en la que predominan los docentes nombrados y una secundaria con mayor presencia de docentes contratados. Un caso particular es el de La Libertad, donde el número de docentes de nivel primario en condición de contratados duplica a los docentes nombrados.

## Perfil de los beneficiarios

### Datos cuantitativos

#### *Años de estudio promedio*

Cerca de 3 y 22 por ciento de la población de 15 a 24 años y de 40 o más años de edad respectivamente, son analfabetas. Sólo 31 y 0.5 por ciento de la población de 17 a 24 años y 25 a 39 años de edad que no concluyó primaria o secundaria, acceden a esos niveles de educación básica.

Como consecuencia de lo anterior, en el año 2003 la población nacional de 25 a 34 años tenía en promedio nueve años de escolaridad. Luego, en promedio, los adultos jóvenes del país cuentan con apenas tercer grado de secundaria.

El número de años de escolaridad es significativamente menor entre la población del área rural y los pobres extremos, quienes tan sólo culminan el nivel de educación primaria, en promedio.

Los años promedio de dicha población se explicitan de este modo:<sup>53</sup>

- Total nacional de años promedio aprobados: 8.9 años.
- Masculino: 9.3 años; femenino: 8.6 años.
- Medios urbanos: 9.9 años; rurales: 6.6 años.
- Núcleos no pobres: 10 años promedio; pobres: 8.4 años; pobres extremos: 6.0 años.

Durante el período 1985 - 2003, la evolución de este indicador se mantuvo sin variaciones significativas en el ámbito nacional. Sin embargo, se redujeron ligeramente las brechas de inequidad por género, área de residencia y nivel de pobreza, principalmente debido a un aumento de los años de escolaridad de los grupos menos favorecidos.

<sup>53</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Hogares 2003. Elaborado en el MED, Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

En ese período el número de años promedio de escolaridad de esa población aumentó únicamente en el área rural y en el sector pobre y en pobreza extrema, como resultado de la mayor tasa de conclusión de primaria, de la transición a secundaria y de la conclusión de secundaria.

En la medida que se alcance plenamente el objetivo de universalizar la conclusión de la educación secundaria, toda la población adulta debería tener once años de escolaridad.<sup>54</sup>

### *Insuficientes resultados de aprendizaje*

La revisión de las estadísticas referidas a los resultados de aprendizaje en la educación de adultos parece confirmar bajos rendimientos en esta modalidad educativa. El porcentaje de aprobación en primaria, según el cuadro 8, es de 70%, una cifra que fluctúa favorablemente para el caso de las mujeres quienes aprueban en un 73%. En secundaria las cifras de aprobación son aproximadamente la mitad de los matriculados (54%), lo cual delata la baja efectividad alcanzada en el nivel. A pesar de ello, se debe mencionar que son las mujeres (59% en el grupo de mujeres) a las que corresponde un rango mayor de aprobación que a los varones.

La cifra que evidencia un serio problema en la respuesta de los estudiantes a la oferta educativa es el número de desertores, cuya distribución favorece a la primaria, donde los alumnos retirados llegan al 18% del total de estudiantes matriculados en el 2001, siendo los varones, para ambos niveles, los que abandonan en mayor proporción que las mujeres. De igual modo, son los varones los que ostentan un mayor nivel de desaprobación (9% en primaria y 12% en secundaria).

En cuanto a la deserción, en secundaria el porcentaje (15%) es ligeramente menor que en primaria (18%). Según estas estadísticas nuevamente son los varones (20%) los que desertan más que las mujeres (16%) en esta modalidad, y probablemente en el sistema educativo en general.

<sup>54</sup> El Proyecto Educativo Nacional propone alcanzar por lo menos 13 años de buena educación para todos los peruanos.

**Cuadro 7**  
**Situación del ejercicio educativo anterior:**  
**primaria y secundaria de adultos - 2002**

Situación	Primaria de adultos						Secundaria de adultos					
	Total	%	H	%	M	%	Total	%	H	%	M	%
Matriculados	46,636	100	19,357	100	27,179	100	216,720		118,465		98,255	
Aprobados	32,793	70	13,006	67	19,787	73	117,215	54	59,524	50	57,691	59
Pasa a recuperación	1,716	4	775	4	941	3	41,218	19	23,478	20	17,740	18
Desaprobados	3,734	8	1,706	9	2,028	7	24,779	11	14,802	12	9,977	10
Retirados	8,270	18	3,861	20	4,409	16	33,406	15	20,605	17	12,801	13
Fallecidos	23	0.05	9	0.05	14	0.05	102	0.05	56	0.05	46	0.05

Fuente: Estadísticas MED 2002. Elaboración propia.

Al profundizar en las causas de dicha deserción escolar, la situación económica es una de las principales para 48% de los estudiantes en esa situación, sin mostrarse mayores variaciones al considerar la diferencia de género.

Un fenómeno paralelo a la desaprobación, repitencia y deserción escolar, propio de quienes tienen la oportunidad de acceder al sistema educativo, es la situación de aquellos que ni siquiera tuvieron la oportunidad de tener un fracaso en algún momento de sus vidas: el analfabetismo.

Este otro grupo (prioritariamente mujeres de 30 y más años) al cual va también dirigido la EDJA, consigna características especiales a considerar en la motivación (disminución de las expectativas laborales, acompañamiento de los hijos en las tareas escolares, cuidado de la salud de la familia, entre otros), para su incorporación y sostenibilidad en los procesos educativos correspondientes, con el propósito de incrementar su experiencia educativa en un mediano plazo.

## Datos cualitativos

Entre los rasgos que caracterizan a la población de jóvenes y adultos, potenciales usuarios de la EDJA se encuentran:

- *Su carácter de excluidos*

Una característica del perfil de los adultos y adultas en el país es que no sólo son parte de la exclusión social, sino que ésta se expresa específicamente por la exclusión fáctica de los medios y mecanismos “a través de los cuales la sociedad crea y comunica el conocimiento”.<sup>55</sup>

Los jóvenes se sienten excluidos por la experiencia del desempleo, en primer lugar,<sup>56</sup> y a ello añaden la marginación que sufren en el acceso a servicios de salud y de educación superior y universitaria. No menos importante es la sensación de sentirse excluidos por su origen étnico o por su condición de rurales y provincianos.

- *Demandantes políticamente débiles*

Si bien existe una demanda potencialmente grande, la pregunta que emerge es por qué de hecho sólo un porcentaje realmente bajo accede al servicio. Ciertamente las razones económicas explican algo, pero todo parece indicar que además se suman las escasas facilidades en cuanto a cobertura y a flexibilidad. Se trata de una población afectada en sus expectativas, en sus aspiraciones, en la posibilidad de reconocerle a la educación, actualmente, un significado de impacto transformador de sus actuales condiciones de vida.

El mundo de las empleadas del hogar, de jóvenes en el comercio ambulatório, independientes o temporeros en otros empleos, se presenta como un sector políticamente disperso, casi sin interés por contar con una forma de representación propia. Cabe reconocer, sin embargo, que sectores del empleo doméstico se han organizado a escala nacional desde hace casi 40 años, reivindicado una legislación que les haga justicia, así como una edu-

<sup>55</sup> Véase MED. “Hacia una nueva visión de la educación de jóvenes y adultos en el país”, en *Espacio de diálogo y compromiso entre todos*, 2002, p. 43.

<sup>56</sup> Véase L. Munar et al. *Somos pandilla, somos chamba: escúchenos. La experiencia social de los jóvenes en Lima*. PUCP, Educa, 2003, *passim*.

cación que las asuma como jóvenes, como mujeres, como trabajadoras y como estudiantes. Pero en general acusan, al igual que otros sectores, cierta debilidad en el espacio público, en la escena política.

Las iniciativas de la sociedad civil en materia de educación bilingüe intercultural, de alfabetización, así como de capacitación laboral, resultan pedagógicamente significativas pero políticamente insuficientes.

- *Heterogéneos desigualmente atendidos*

En la población juvenil y adulta hay que reconocer una gran heterogeneidad por cultura, por género, por ámbito geográfico-territorial, por historia y trayectoria de vida, por eventuales experiencias previas con el mundo de la educación, sea a nivel personal como en relación a sus propios hijos, hijas o familiares.

Tanto lo que desde el Estado como desde otras iniciativas se ha venido haciendo, no logra superar el fantasma de “la primaria-secundaria”, lo “formal-escolarizado, informal-no escolarizado”, la “vespertina-nocturna”, y más recientemente, en las últimas dos décadas, los programas de sábados y domingos.

Cabe reconocer que una gran cantidad de jóvenes cifran sus expectativas de surgir en cursos cortos de capacitación laboral. Sin embargo, adolecen de una certificación que sea más amplia que la simple acreditación laboral.

- *Mujeres adultas y jóvenes más pobres: el esfuerzo femenino por educarse*

Respecto de la participación de la mujer adulta en la educación de jóvenes y adultos se cuenta con estudios que revelan algunas paradojas y contradicciones. A tenor de las conclusiones de la CVR, fueron las mujeres andinas, rurales, amazónicas nativas las más golpeadas por la violencia política, y esto coincide con sus relativos altos niveles de analfabetismo respecto de la sociedad occidental de conocimientos.

Sin embargo, se observa que cuando las mujeres se encuentran involucradas en procesos de aprendizaje se sostienen en ellos con mayor éxito que los varones. Es el caso, por ejemplo, de la menor presencia de las mujeres en los reportes de desaprobación en las áreas de desarrollo de primaria y secundaria. En primaria, donde el número de mujeres es mayor, las dificultades más frecuentes se presentan en las áreas de matemática y ciencias, pero en la secundaria, con una menor participación en la matrícula, las mujeres tienen un porcentaje mucho menor de desaprobación que los varones.

Otra muestra del esfuerzo femenino por aprobar y sostenerse en el sistema educativo es la participación de las mujeres, en especial mayores de 20, por ejemplo, en la modalidad ocupacional industrial, de gestión estatal, donde superan ampliamente la presencia en todos los niveles formativos de los varones: formación básica (56% mujeres), actualización (70.4% mujeres) y perfeccionamiento (77.7% mujeres).

- *Una mayoría con experiencia de fracaso escolar*

Como se ha señalado anteriormente, la población de la que se ocupa la EDJA presenta muchas experiencias de fracaso escolar. Eso se traduce en bajos

niveles de autoestima y autoconfianza que se evidencian en estos sectores cuando de estudiar se trata. Además, quienes se reincorporan al sistema acusan extra edad.

## Programas No Escolarizados de Educación de Adultos: oferta privada vs. oferta pública

Los Programas No Escolarizados de Educación de Adultos (PRONOES) están originalmente destinados a la población mayor de quince años que por razones diversas no pueden integrarse a la dinámica de los centros educativos. El sistema está diseñado para flexibilizar el acceso de los participantes. Por ello, estos programas deben cumplir un horario que combina momentos presenciales, horas de tutoría y trabajo con materiales autoinstructivos. En total deben cumplir un total de 24 horas de trabajo semanal, doce presenciales y doce por tutoría. Tiene grados, cada uno de los cuales obligatoriamente debe ser realizado en un periodo no menor de ocho meses por cinco años. Entre grado y grado debe espaciarse un mes de descanso vacacional para los participantes.

Otras características de estas experiencias son las que a continuación se describen:

- Son flexibles en la organización del currículo.
- Se adaptan a la población que no dispone de tiempo suficiente para asistir diariamente a la escuela. Los participantes suelen ser jóvenes que se atrasaron o repitentes.
- Funcionan, básicamente, los sábados por la tarde y domingos por la mañana.
- El número de horas y el horario se presenta como una opción educativa deseable para los/as empleadores/as de trabajadores/as del hogar.
- Predomina cierta enseñanza en la que el docente es figura central y donde el uso de la pizarra y la oralidad sigue siendo importante en el aprendizaje.
- Se acercan a una cierta atención individualizada.
- En general no hay una orientación vocacional prevista.
- Carecen de locales y materiales educativos de calidad.
- No promueven la organización de los participantes.
- Los participantes pagan sus estudios.
- Son esencialmente compensatorias.

Un diagnóstico realizado por la DINEA en 2003 sobre la situación de los Programas No Escolarizados de Educación Primaria y Secundaria de Adultos<sup>57</sup> da cuenta de un proceso de pérdida de las apuestas iniciales de esta modalidad, al convertirse básicamente en un mecanismo que facilita, a través de agencias principalmente no estatales, la certificación de la educación básica, particularmente del nivel secundario.

El informe da cuenta de un posible factor en el proceso que señalamos: actualmente, es la R.D. N° 1957-87-ED del año 1987, la norma que rige el funcionamiento

<sup>57</sup> Nelsner Luna Ricci. "Diagnóstico de los Programas No Escolarizados (PRONOES) de Educación Primaria y Secundaria de Jóvenes y Adultos". Documento de trabajo. DINEA, MED. Lima, 2003.

de esta modalidad; este mecanismo administrativo habría sido derogado en la práctica, por un conjunto de normas que favorecieron el establecimiento de programas de carácter privado para esta modalidad.<sup>58</sup>

Si bien la ley no especifica que los PRONOES deben ser sólo públicos y gratuitos, un factor condicionante y hasta de distorsión de estos programas y de otros en la educación peruana fue la dación del Decreto Ley N° 822, promulgado desde 1993 durante el gobierno de Alberto Fujimori, en consonancia con su régimen abiertamente privatizador de la economía y de determinados servicios educativos. Al amparo de dicho decreto de ley es que fueron creados un buen número de PRONOES, propiciando una explosión de centros de inversión privada con fines de lucro antes que de servicio.

Al correlacionar la dación de estas normas con el fenómeno comentado por M. Villavicencio<sup>59</sup> sobre el crecimiento de la oferta de programas no escolarizados privados en Perú, se observa un contraste entre el crecimiento de PRONOES de oferta privada para el nivel primario, junto a la reducción del número de PRONOES estatales para el mismo periodo.

Este fenómeno ha sido más pronunciado aún en el nivel secundario y el crecimiento de programas ha tenido correlación con el aumento de la matrícula, sobre todo en la oferta privada.

**Cuadro 8**  
**Matrícula de PRONOES, por nivel y tipo de gestión, periodo 1998 - 2002**

Años	Primaria		Secundaria	
	Gestión estatal	Gestión privada	Gestión estatal	Gestión privada
1998	6,030	2,054	6,358	21,242
1999	5,988	2,074	6,426	21,555
2000	4,612	4,329	7,482	32,887
2001	4,168	4,912	8,410	45,058
2002	4,417	5,164	9,205	53,269

**Fuente:** Nelsner Luna, *op. cit.*

Siguiendo la tendencia del conjunto de la educación de adultos, la modalidad no escolarizada presenta una población básicamente adolescente y juvenil.

Este crecimiento podría tener un signo diferente y expresar una voluntad desde la sociedad y el sector privado para incrementar el mejoramiento de los aprendizajes; sin embargo, en la investigación se visualizan otros rasgos del funcionamiento de estos programas. El 52% de participantes de los programas asisten menos de doce horas efectivas.<sup>60</sup> No se explicita si esta menor asistencia en los PRONOES privados se debe a políticas institucionales específicas (la tasa de aprobación en estos establecimientos es prácticamente de 100%). Al otro extremo se encontrarían los PRONOES estatales. Según el documento de la DINEA mencionado anteriormente, 85.5% de los participantes aseguran que cumplen con las 24 horas, lo que se debe

<sup>58</sup> Este es el caso de las siguientes normas: Ley N°26549-95; Ley de los Centros y Programas Educativos Particulares, D.S. N° 001-96-ED; Reglamento de los Centros y Programas Educativos Privados, D.L. N°882-96 Ley de Promoción de la Inversión Educativa.

<sup>59</sup> Martha Villavicencio. "¿Cómo impulsar la educación básica de jóvenes y adultos?", en las Jornadas de Sistematización de experiencias para la Innovación de Programas No Escolarizados de Educación Básica de Jóvenes y Adultos. MED. Lima, 2003.

<sup>60</sup> Las normas de los PRONOES establecen que los programas deben atender a los estudiantes veinticuatro horas semanales entre doce presenciales y doce de asesoramiento.

a que en estos establecimientos se tiene un horario similar al de los centros educativos escolarizados.

Respecto de las expectativas de los estudiantes de los PRONOE privados, 69% espera postular y continuar estudios superiores al término de los estudios secundarios, mientras que 15% desea seguir una carrera corta; sólo 4.4% ansía trabajar. Es decir que para casi 84% de los estudiantes el paso por el PRONOE cumple un papel de puente para continuar estudiando.

Tratar de modificar la anterior situación ha determinado la expedición de la Resolución Ministerial 542-2005-ED, que está propiciando un proceso de evaluación de los PRONOE en el país.

## Centros de educación ocupacional (CEOS)

Los Centros de Educación Ocupacional son instituciones orientadas a proveer de habilidades técnico-productivas a jóvenes y adultos. Por su gestión son de naturaleza pública o privada; los CEOS de gestión pública por ley deberían ofrecer educación gratuita, sin embargo en la práctica regular de estos centros educativos los pagos por matrícula y los pagos mensuales se han generalizado.

Los CEOS públicos y privados son mil 970, y sólo 77 son de carácter no escolarizado. Los CEOS privados (mil 105) son mayoritarios respecto de los públicos (865). En Lima se concentran 604 de estos centros.<sup>61</sup>

Las orientaciones técnico-normativas generales para los CEOS provienen de la Unidad de Formación Profesional, que forma parte de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica del Ministerio de Educación. Esta misma instancia está encargada de brindar dirección técnico-pedagógica a los institutos superiores tecnológicos.

La tendencia en los años recientes ha sido al incremento de la creación de CEOS. El espectro de cursos y especialidades que ofrecen es vasto: desde tejido y bordado hasta confecciones industriales e informática (reparación de *hardware* y manejo de *software*).

Los CEOS no forman parte de los niveles correspondientes a la educación básica, aunque tampoco están comprendidos en el nivel correspondiente de educación superior. Esta situación peculiar dentro de la estructura del sistema educativo posibilita en parte que los requisitos de acceso, en términos del grado de escolaridad de los participantes, dependan de la naturaleza de los cursos, programas y especialidades que se ofertan; por tal razón es posible encontrar una amplia gama de participantes, entre los que se puede contar a los que han culminado educación primaria, la mayoría con educación secundaria completa y en menor proporción estudiantes de educación superior. No es excepcional hallar graduados universitarios que asisten a los CEOS con el propósito de ampliar sus aprendizajes de orden práctico.

Sin embargo, tal como se dan sus servicios no llegan a satisfacer a sus usuarios. El abandono de que han sido objeto por el Estado ha generado la necesidad de pagos por matrícula para la subsistencia de buen número de ellos.

<sup>61</sup> *Cifras de la educación 1998-2003*. MED, op.cit.

A pesar de que los CEOS son valorados como una alternativa de aprendizajes útiles para ingresar y mantenerse en el mercado de trabajo, en la nueva Ley General de Educación no aparecen con nombre propio; aunque pudiera darse por hecho que este tipo de instituciones serán pilares de la nueva modalidad de educación técnico-productiva.

A partir de la reglamentación de la Ley General de Educación se inició, en el año 2006, la reconversión de los CEOS y la creación de Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO). Este proceso está a cargo de la Dirección Superior Tecnológica y Técnico-Productiva, dependiente de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico-Profesional.

Los CEOS, de acuerdo a este reciente proceso, se están convirtiendo en el primer nivel o ciclo básico de la educación técnico-productiva. El ciclo medio, con oferta diferenciada, se dará a través de los CETPRO.

Lamentablemente en el MED no existe una evaluación del impacto de los servicios CEOS que muestre efectos en la mejor empleabilidad o mejora de ingresos de sus egresados.

La potencialidad de la educación vinculada al trabajo y al empleo será mayor si se toma en cuenta el artículo 47° de la LGE: “Los aprendizajes que se logran a través de programas desarrollados por organizaciones de la sociedad, debidamente certificados, pueden ser convalidados en los niveles de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva”. Experiencias con tradición acumulada en apoyo a la educación ocupacional obrera como la del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo (SENATI), auspiciado por organizaciones empresariales, constituyen un buen ejemplo para concretar lo que señala dicho artículo.

## La política curricular referida a educación básica de jóvenes y adultos<sup>62</sup>

### Procesos de cambio curricular

En las dos últimas décadas del siglo pasado, se implementaron en el sistema educativo procesos de reforma curricular con diferentes enfoques. En la década del 80, en respuesta a una nueva Ley General de Educación, se abandonó formalmente el enfoque curricular que la Reforma Educativa del año 1972 propuso (con una aproximación a un currículo integral que resaltaba las experiencias de aprendizaje desarrolladas) y se retornó a la elaboración de planes y programas.

En este modelo curricular, con una organización de la enseñanza por asignaturas, se encasilla el conocimiento en el ámbito formal de la disciplina respectiva, con escasa referencia a la realidad; la atención a las necesidades educativas básicas de la diversidad de poblaciones del país en la práctica no es tomada en cuenta. Una organización escolar con uso rígido de espacios y tiempos no ayuda a superar la débil articulación entre los estudios de uno y otro nivel del sistema.

<sup>62</sup> Véase José Rivero (coordinador de la Consultoría EBA). *La otra educación. Aportes específicos en materia curricular* de Dina Kalinowski. MED. Lima, 2005.

Cabe señalar que ese modelo sigue aún vigente en la mayoría de centros educativos de la Educación Secundaria de Adultos, con una profusión de contenidos temáticos por desarrollar en las asignaturas establecidas. Presenta, además, variantes que deben dar habilitación en una actividad ocupacional específica: comercial, científico-humanística, artesanal, agropecuaria e industrial. Esta opción está desfasada frente a los nuevos escenarios y demandas del mundo del trabajo.

A partir de 1995, en el marco del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP), y siguiendo las plantillas promovidas por el Banco Mundial –ente encargado del financiamiento–, se impulsó un proceso de reforma curricular en el nivel de Educación Primaria para Menores, involucrando también a parte de la Educación Inicial (niños y niñas de cinco años), y se pospuso la atención a la Educación Secundaria (que recién empezó a desarrollar una propuesta experimental en 400 centros educativos a partir de 1997).<sup>63</sup> En dicho proceso fueron ignoradas modalidades como la educación de adultos y la educación especial, y en una mirada retrospectiva se puede afirmar que esos intentos de cambio carecieron de un sólido sustento teórico.<sup>64</sup>

### La opción curricular en la EDJA

En la modalidad de educación de adultos, pese a los intentos de replantear el concepto de currículo, su ámbito estuvo muy ligado al mundo escolar, al sistema educativo formal, sin considerar que para este público usuario muchas experiencias se logran a través de procesos de educación no formal e informal.

En el caso de la educación primaria de jóvenes y adultos se propuso aplicar en forma generalizada, a partir del año 1999, una propuesta curricular estructurada por grados y ciclos, y organizada en seis áreas (comunicación, lógico-matemática, identidad cultural y valores ético-religiosos, salud y medio ambiente, competencia laboral y actividades recreativas) tomando como eje vertebrador a las competencias.

Esa propuesta, si bien acoge formalmente algunas ideas innovadoras planteadas en eventos internacionales,<sup>65</sup> no ha logrado involucrar a los actores educativos ni dar un giro sustantivo en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Tampoco ha posibilitado la construcción de una nueva institucionalidad. No se ha revertido la desazón frente a los bajos logros de aprendizaje y el insatisfactorio clima institucional en gran parte de los centros educativos. La tendencia a un descenso en la cobertura es un indicador de este fenómeno.

Cabe remarcar que el escenario político de un régimen conservador, excluyente y privatista, como el que encabezó Fujimori, no favorecía la concreción de dichos propósitos. Pero, hay que acotar que en el marco del Gobierno de Transición y el Gobierno del presidente Toledo, si bien se ha dado un contexto más favorable, ha seguido siendo insuficiente la atención al desarrollo de esta modalidad.

El año 2000, 22 centros educativos iniciaron la aplicación experimental de una propuesta curricular para la secundaria de jóvenes y adultos, la que recibió reajustes

<sup>63</sup> Dicha reforma curricular intentó superar la visión conductista del aprendizaje y las concepciones “puramente” tecnológicas del diseño y desarrollo curricular. Se pasó a un enfoque más globalizado del currículo, con énfasis en habilidades y competencias que debe lograr el educando, privilegiándose los aportes de teorías cognitivas que enfatizan la explicación de lo que ocurre en el sujeto que aprende.

<sup>64</sup> Dina Kalinowski enfatiza: “Tanto en la sede central del MED como en las principales instituciones involucradas en el quehacer educativo (Universidades, ISP, ONG, etc.) se dio más atención a los deslindes de tipo epistemológico y psicológico, descuidando la propuesta pedagógica, derivando en propuestas eclécticas y sesgadas a lo metodológico. Se recusó al docente que enfatizaba la enseñanza, propugnando un giro hacia una práctica centrada en ayudar a la construcción de conocimientos, pero se hicieron propuestas genéricas, confusas y con sesgo a las actividades externas (excursiones fuera de la escuela, trabajo con material manipulativo, etc.), sin pasar a un trabajo cualitativamente superior en el plano de los procesos intrapsíquicos: cognitivos, afectivos y volitivos”. En particular, la introducción del concepto competencia dio curso a una variedad de definiciones, dentro y fuera de la sede central del MED, y a un debate superficial que ayudó muy poco en la transformación efectiva de la práctica. Véase *La otra educación*, op. cit.

<sup>65</sup> Jomtien, Tailandia, 1990; el Proyecto Principal de Educación de la UNESCO (1980 - 2000); y la Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos, CONFINTEA, Hamburgo, 1997.

posteriores a partir de un procesamiento de aportes de los docentes y la consulta a expertos. En esta propuesta se plantean competencias que tienen como componentes a los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, y a las cinco siguientes áreas como espacio de su ejercicio, consolidación y desarrollo: comunicación; matemática; ciencias sociales; ciencia, ambiente y salud; y tecnología y gestión.

En los últimos años se han acentuado los esfuerzos para impulsar la construcción de una propuesta de educación básica de jóvenes y adultos más acorde con los aportes de los movimientos mundiales por una educación de calidad, con propuestas curriculares pertinentes, más flexibles y abiertas, que revaloren espacios educativos distintos a los de la escuela, y con una gestión que responda a esa perspectiva.

## Los docentes

### Población docente: desbalance entre demanda y oferta

La Unidad de Estadística del MED señala que el año 2001 se registraron 290 mil 974 docentes pagados por el Estado. Para el año 2002 se estimaba una sobreoferta de 83 mil 558 docentes con título pedagógico. A esto debe añadirse que con alta cobertura y eficaces políticas de mejoramiento se reforzarán las tendencias a la reducción de la repetición, lo que presiona a la reducción de plazas magisteriales por racionalización del servicio.<sup>66</sup>

La alarmante sobreoferta de docentes con título pedagógico generada desde inicios de la década de los años 90 obedece a cuatro factores que han influido en este comportamiento:<sup>67</sup>

- Una desaceleración de la población demandante de servicios educativos, al decrecer relativamente la población demográfica de 0 a 17 años por múltiples motivos, y a fenómenos como el ausentismo y abandono escolar.
- Un crecimiento irracional de los centros de formación magisterial.
- Una canalización de la pauperización poblacional y el crecimiento de exigencias en estudios superiores, en los estudios de formación magisterial.
- La juventud del magisterio actual—43% de docentes se concentra en el grupo etáreo de 24 a 35 años de edad— se asocia a la legislación de cesantía por límite de edad, que determina una tasa anual de retiro muy baja, de sólo 1.2%. Por ello, la tasa de retiros ha disminuido significativamente en los últimos años y seguirá disminuyendo en los próximos, contribuyendo a la reducción de la demanda de nuevos docentes.

<sup>66</sup> Para establecer aproximadamente el número de nuevos docentes requeridos en formación magisterial, habría que sumar a los 3,100 docentes requeridos por crecimiento vegetativo (nuevas plazas), el número de docentes requeridos para sustituir a los que se retiran del ejercicio docente. Este total podría ser equivalente a 6,860 docentes.

<sup>67</sup> Propuesta "Nueva docencia en el Perú", op. cit.

<sup>68</sup> Instituto APOYO. *Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo-efectividad*. Informe final. Lima, 2000.

Según un estudio del Instituto APOYO,<sup>68</sup> el exceso de oferta de docentes es mayor en primaria y secundaria, que a la vez son las especialidades que concentran una mayor proporción de alumnos en los centros de formación magisterial. Ello agravará el exceso de oferta de docentes en estas especialidades.

El Perú cuenta con 470 instituciones de formación magisterial, de las cuales 416 son ISP y 54 son facultades de educación.

El estudio de APOYO reveló que el número de los ISP privados se multiplicó por cuatro desde 1991 hasta el año 2000;<sup>69</sup> sin embargo, todavía existe un exceso de demanda de formación magisterial, que se expresa en el elevado número de postulantes a los ISP, que afecta en mayor medida a los ISP públicos ubicados en provincias de la sierra.

El excesivo número de alumnos en los ISP públicos afecta severamente la inversión por alumno realizada por el Estado en estos institutos, que en promedio alcanza la cifra de S/. 474 por semestre, muy inferior a los S/. 1357 por semestre que en promedio se gasta por alumno en los ISP privados.<sup>70</sup>

**Cuadro 9**  
**Docentes estimados por gestión, según niveles y modalidades, 2002**

Niveles y modalidades	Docentes	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>413,268</b>	<b>100.00</b>
Escolarizada	406,605	
No escolarizada	6,663	
<b>Educación inicial</b>	<b>41,525</b>	<b>10.05</b>
Escolarizada	39,809	
No escolarizada	1,716	
<b>Educación primaria</b>	<b>179,933</b>	<b>43.54</b>
Menores	177,262	
Escolarizada	177,257	
No escolarizada	5	
Adultos	2,671	
Escolarizada	1,935	
No escolarizada	736	
<b>Educación secundaria</b>	<b>150,419</b>	<b>36.40</b>
Menores	139,349	
Escolarizada	139,349	
No escolarizada		
Adultos	11,070	
Escolarizada	7,372	
No escolarizada	3,698	
<b>Educación superior no universitaria</b>	<b>26,204</b>	<b>6.34</b>
ISP	8,302	
IST	16,711	
Educación artística	1,191	

<sup>69</sup> La dación de normativas durante el gobierno de Fujimori alentando la inversión privada con fines de lucro en educación es una explicación de este fenómeno.

<sup>70</sup> APOYO, *op. cit.*

Niveles y modalidades	Docentes	Porcentaje
<b>Otras modalidades</b>	<b>15,187</b>	<b>3.67</b>
Educación especial	3,542	
Escolarizada	3,349	
No escolarizada	193	
Educación ocupacional	11,645	
Escolarizada	11,330	
No escolarizada	315	

1\_/ Centros educativos en la forma escolarizada y programas en la forma no escolarizada.

**Nota:** Incluye docentes de los centros educativos omisos.

**Fuente:** MED. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 2002, 2003.

### Los docentes en la educación de adultos<sup>71</sup>

Los docentes de la actual educación básica de adultos de gestión estatal sumaban, al año 2003, un total de 14 mil 170, de los cuales aproximadamente 20% estarían ocupados en la primaria y 80% en la secundaria.

Los docentes de educación primaria de adultos de entidades públicas y privadas del sistema educativo son 2 mil 700 (mil 879 en centros escolarizados y 821 en programas no escolarizados).

Los docentes de educación secundaria de adultos de entidades públicas y privadas del sistema educativo son 11 mil 470 (de ellos 7 mil 275 trabajan en centros escolares y 4 mil 195 en programas no escolarizados). La mayoría de ellos trabaja en centros educativos públicos: mil 959 en centros de educación primaria y 6 mil 685 en centros y programas de educación secundaria.

De estas cifras se desprende, en primer lugar, que los docentes de secundaria quintuplican en número a los de educación primaria. Sigue siendo significativo el número de docentes contratados, sujetos a inestabilidades de diverso orden; la tercera parte de los docentes de primaria y la mayoría de los docentes de secundaria está en dicha condición.

Respecto de la totalidad de docentes en el país, los que participan en la educación básica de adultos representan 3.5% aproximadamente.

### Formación de docentes en la educación de adultos

Se estima que “la mayoría de docentes tiene en promedio 20 a 35 años de servicio, dado que por largos años (década del 80 y parte del 90) no hubo nombramientos; sólo se produjeron reasignaciones y contratos”.<sup>72</sup> Esto coincide con la afirmación de que:

[...] entre los profesores y directores de escuelas vespertinas y nocturnas el porcentaje mayor lo constituyen los profesores experimentados con muchos años de servicio y los que poseen título pedagógico (más de 70%).

<sup>71</sup> Fuente: *Cifras de la educación 1998 - 2003*. MED - Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

<sup>72</sup> “Referencias generales para el proceso de construcción de la educación básica alternativa (Documento de trabajo) Dirección Nacional de Educación de Adultos. Ministerio de Educación. Lima, 2003.

En menor porcentaje están los profesionales que han realizado estudios y poseen títulos en otras carreras, especialmente técnicas. Si bien existen algunos mecanismos que permiten seleccionar para la escuela nocturna a docentes experimentados y con mayores calificaciones, la especialización y el perfeccionamiento de éstos para el trabajo educativo con jóvenes y adultos es casi nula.<sup>73</sup>

La formación del docente de adultos se limita a la recibida para trabajar con niños y adolescentes en primaria y secundaria regular. Información de la DINEA da cuenta de que “aproximadamente un 15% de docentes son titulados en Andragogía<sup>74</sup> o en Educación de Adultos y un porcentaje similar posee diferentes títulos profesionales no pedagógicos”.<sup>75</sup>

Entre los años 2002 y 2003 las plazas fueron cubiertas por concurso, siendo requisito para postular el título en educación de adultos o dos años de experiencia. Ello no modificó el panorama de docentes no especializados.

Una razón central para que las escasas iniciativas en centros de educación superior por crear bachilleratos y licenciatura en educación de adultos no tuvieron eco ni seguimiento, es la imposibilidad del Estado para emplear como docentes especializados a sus egresados. Por lo general, para cubrir una plaza de educación de adultos sigue primando como requisito exigido en las distintas unidades descentralizadas el que los postulantes cuenten con por lo menos 15 años de servicios docentes. No importa si tienen o no experiencia trabajando con jóvenes o adultos.

Los egresados de los centros de educación superior nombrados con estudios especializados en esta modalidad no tuvieron ocasión, salvo muy raras excepciones, de desempeñarse como docentes de adultos.

Por ello, en la actualidad casi no existe universidad o Instituto Superior Pedagógico en el país que profesionalice ni capacite docentes en la modalidad de educación de adultos. Esta situación es, en gran medida, un efecto de la ausencia de una política e instancia específica de educación de adultos a nivel del Ministerio de Educación en la década pasada. Ello habría provocado 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 Villarreal y Universidad Nacional Mayor de San Marcos)”.<sup>76</sup>

Los programas de formación en servicio promovidos por el Ministerio de Educación no consideran estrategias ni actividades específicamente orientadas a educadores que trabajan con jóvenes y adultos.

### Condiciones laborales, enseñanza y logros de aprendizaje

Los docentes desarrollan sus labores con “restricciones en recursos, pues no tienen locales propios”. La carga docente es de 24 estudiantes en primaria y 26 en secundaria para cada maestro. Se debe considerar que “debido a que el ausentismo es

<sup>73</sup> Luis Bretel. *Modelo educativo, marco curricular y propuesta andragógica de la educación básica de jóvenes y adultos*. MED. Lima, 2001.

<sup>74</sup> “Andragogía” es un pésimo término que sigue siendo utilizado en algunos textos peruanos y de otros países de la región. De acuerdo a la etimología del mismo la EDJA solo atendería a varones.

<sup>75</sup> *Referencias generales para el proceso de construcción de la educación básica alternativa* (Documento de trabajo). Dirección Nacional de Educación de Adultos. Ministerio de Educación. Lima, 2003.

<sup>76</sup> *Ibid.*

alto, la carga docente por sección resulta menor, sin embargo [...] un docente suele tener a su cargo varias secciones”.<sup>77</sup>

Con respecto a los procesos de enseñanza y logros de aprendizaje, el mencionado trabajo de Bretel informa que:

[...] las metodologías predominantes utilizadas por los docentes son la exposición intensiva y los trabajos de grupo. Los docentes de educación de adultos no tienen contacto alguno con nuevas propuestas e innovaciones pedagógicas, y en opinión de un grupo de directores encuestados el principal problema está en que ‘no tienen método pedagógico’. La relación educativa que prima entre profesores y alumnos [...] es tradicional, bastante vertical, verbal y memorística. La metodología usada es muy pasiva para el alumno [...] usan casi exclusivamente la pizarra para apoyar sus charlas, ‘dictan’ la información para que los alumnos la copien en sus cuadernos, hacen preguntas en clase y no forman grupos de discusión [...] los alumnos no se muestran críticos [...] ellos valoran muy positivamente a los profesores ‘que explican bien’.<sup>78</sup>

Es importante anotar que el fracaso escolar es visto por los docentes como un efecto de un conjunto de situaciones ajenas a la enseñanza y al funcionamiento de la organización escolar. Bretel<sup>79</sup> informa:

El factor señalado como más influyente fue el cansancio luego de una jornada de trabajo (56%). Un segundo factor son las dificultades económicas (52%) y muy cerca de éste está el problema del currículo que no logra ser adecuado a las necesidades de los estudiantes. Otros factores menos mencionados son la motivación de los estudiantes (15%), su dificultad para expresarse (9.6%), los escasos estímulos que tienen de su medio (7.6%) y la falta de confianza en sí mismos (1.9%).

En general, como se ha venido afirmando, es necesaria una mayor investigación al respecto. El documento de trabajo de la DINEA, antes citado, es ilustrativo de esta situación: “[...] queda pendiente la tarea de actualizar información acerca de las características profesionales y laborales de los docentes que trabajan en los diferentes servicios de la modalidad”.

## El financiamiento de la educación con personas jóvenes y adultas

Los presupuestos destinados a la operatividad de la Dirección de Educación de Adultos son clara expresión de la escasa importancia asignada a esta modalidad educativa en el Ministerio de Educación. No sólo son escasos los recursos asignados, sino que los “reajustes presupuestales” dados, anual e invariablemente impiden toda planificación y previsiones de iniciativas innovadoras.

<sup>77</sup> Luis Bretel, *op. cit.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> El autor no precisa la fuente de estas afirmaciones. Se asume la información que da el texto como confiable.

Por razones de tradición operativa los presupuestos destinados a la educación de adultos y para la alfabetización son diferentes y se manejan de modo autónomo. Por lo general se destinan más recursos a la alfabetización que a la educación de adultos propiamente dicha.

**Cuadro 10**  
**Presupuesto de la ex-Dirección Nacional de Educación de Adultos y de la Dirección de Programas EBA 2001-2006<sup>(1)</sup>**

Año	2001 <sup>(2)</sup>	2002 <sup>(2)</sup>	2003 <sup>(3)</sup>	2004 <sup>(4)</sup>	2005 <sup>(5)</sup>	2006 <sup>(6)</sup>
Presupuesto de apertura	2,050,000	2,345,000	4,547,227	4,957,612	3,100,000	3,426,000
Reajuste presupuestal	816,904	1,035,700	3,006,864	2,400,600	500,000	91,125
Presupuesto reajustado	1,233,096	1,309,300	1,540,363	2,557,012	2,600.000	3,334,875

**Fuente:** MED, Ex Dirección de Educación de Adultos, 2006.

**Notas:**

- 1) Con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MED (D.S. N° 006-2006-ED del 20 de febrero de 2006), la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) se convierte en la Dirección de Programas EBA de la reciente creada Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa (DINEBA).
- 2) Los reajustes presupuestales dispuestos por la Alta Dirección del MED determinaron que finalmente se ejecutara un presupuestado menor de S/ 1,233,096 en el 2001 y de S/ 1,309,300 en 2002.
- 3) En 2003 se produjeron sucesivos recortes: en abril de S/. 31,342, en mayo de S/. 2,689,016, en junio de S/. 189,189 y en julio de S/. 97,317.
- 4) En 2004, por políticas de la Alta Dirección, los presupuestos de las direcciones nacionales se reformularon en el marco de la atención a la emergencia educativa. En el caso de la DINEA significó recortar su presupuesto en S/. 2,400,600.
- 5) En 2005, en mérito de la Resolución de Secretaría General N° 327-2005-ED, se modificó el marco presupuestal disminuyendo el presupuesto en S/. 500,000.
- 6) En 2006, con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MED (D.S. N° 006-2006-ED del 20 de febrero de 2006), se crea la Dirección Nacional de Educación Comunitaria y la actividad presupuestal "Educación Comunitaria" de la DINEA, de S/. 91,125, pasó a formar parte del presupuesto de esta nueva Dirección.

El año 2004 alcanzó su mayor nivel en el correspondiente presupuesto de apertura de 4 millones 957 mil 612 nuevos soles (equivalente a un millón 416 mil dólares). Sin embargo sufrió un recorte sustantivo de cerca de 50% de esa cifra. La razón se señala en la nota 4 del Cuadro 11: "en el marco de la atención a la emergencia educativa". La atención de dicha emergencia estaba supuestamente focalizada en las poblaciones más carentes y en situación de pobreza, es decir, en poblaciones como los caracterizados usuarios de la educación de adultos.

Si se toma en cuenta que el presupuesto nacional del año 2006 asciende a 9 millones 005.2 de nuevos soles, 5% se destina al MED<sup>80</sup> y, en la sede central del mismo, a la educación de adultos - EBA sólo se destinan 3 millones 426 mil nuevos soles.<sup>81</sup> Se puede colegir que el presupuesto de la entonces Dirección Nacional de Educación de Adultos (hoy Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa) representa 0.03% del presupuesto del sector educación, y la incidencia de la DPEBA

<sup>80</sup> El restante 95% del presupuesto del sector se distribuye así: 17% del presupuesto es destinado a Lima Metropolitana, 60% a las Direcciones Regionales de Educación, 1% a organismos públicos descentralizados y 17% a las universidades nacionales. Fuente: CNE, *op. cit.*, 2006.

<sup>81</sup> Equivalente a poco más de un millón de dólares.

sobre el presupuesto del sector educación menos gastos de personal y obligaciones profesionales es del 0.20%.<sup>82</sup>

Concluimos que sólo se destina a esta modalidad un porcentaje absolutamente minoritario del presupuesto educativo nacional y una suma muy débil en la sede central respecto de otras modalidades.

<sup>82</sup> Cálculos explicitados por el Sr. Mario Ignacio Cerna Díaz, Administrador de la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa, en comunicación del 12 de septiembre 2006.

# Programas de alfabetización

## El analfabetismo en Perú

Las estadísticas sobre analfabetismo son muy variadas. De acuerdo al Censo de Población 2005, 8.15% de la población peruana tiene tal condición, es decir, un millón, 465 mil 320 personas.<sup>83</sup> El anterior censo (1993) arrojaba una cifra de un millón 784 mil 281 analfabetas.

La Unidad de Estadística del Ministerio de Educación señala las siguientes cifras en información reciente: 2 millones 211 mil personas analfabetas; de éstas un millón 474 mil nunca asistieron a una escuela y 737 mil tienen algún grado de instrucción.<sup>84</sup>

Según se informa en el Plan Nacional de Educación Para Todos,<sup>85</sup> la tasa de analfabetismo en Perú para 2003 alcanza 12.1%, que en números absolutos representa un total de “2,103,882 personas mayores de 15 años”.

La tasa de analfabetismo presenta grandes brechas entre niveles de pobreza, áreas de residencia y, en menor medida, géneros. Así, la disponibilidad de al menos una lectoescritura elemental es menos frecuente entre jóvenes y adultos de hogares en situación de pobreza extrema, residentes en el área rural y de sexo femenino. En las zonas rurales, los analfabetos representan 43% de la población mayor de 40 años, 16% de los que tienen entre 25 y 39 años y 8% de los que cuentan con 15 a 24 años de edad.<sup>86</sup>

En el período 1985 - 2003, y principalmente entre 1985 y 1994, la tasa de analfabetismo disminuyó de manera importante en todos los rangos de edad y se redujeron las brechas de inequidad por género, área de residencia y nivel de pobreza.<sup>87</sup>

La mayor proporción de analfabetos jóvenes en áreas rurales y entre pobres extremos el año 2003, con relación al país en su conjunto, parece explicarse por el considerable menor acceso a la educación primaria por parte de niños y niñas de 6 a 11 años de edad de tales ámbitos antes de 1994.<sup>88</sup> Lo anterior sugiere que la reducción en siete puntos porcentuales en la tasa de analfabetismo joven en el período 1985 - 2003, y en cerca de 10 y 18 puntos porcentuales entre la población femenina y los pobres extremos, respectivamente, se debe al gran salto en la cobertura de la educación primaria, desde los bajos niveles previos a 1985, hasta la práctica universalización del acceso a este nivel a mediados de los 90.

De otro lado, la mayor proporción actual de analfabetos jóvenes entre la población femenina –a pesar de un acceso igualitario entre géneros al sistema educativo– parece explicarse por la menor conclusión de primaria por parte de las niñas durante la década pasada.<sup>89</sup>

Lo cierto es que al término del siglo XX Perú no logró eliminar el analfabetismo en la población mayor de 15 años a pesar de haber sido considerada su “eliminación” como responsabilidad prioritaria del Estado, y de haberle dedicado continuos esfuerzos a través de planes y proyectos especiales financiados con recursos del tesoro público y la cooperación internacional.

Como se señala en el Plan Nacional de Educación Para Todos, “[...]persisten importantes inequidades sobre todo en lo referente a la ubicación geográfica y género,

<sup>83</sup> Fuente: página web Ministerio de Educación.

<sup>84</sup> Fuente: *Indicadores de la educación. Perú, 2004*, p. 43. Lima, 2005.

<sup>85</sup> Foro Nacional de Educación para Todos, Plan Nacional de Educación Para Todos (Documento base). Ministerio de Educación. Lima, 2003.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Fuente: *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. MED - Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

<sup>88</sup> En 1985 el acceso a la educación primaria era menor en el área rural respecto de la urbana, y entre los pobres extremos respecto de los no pobres, en aproximadamente 18 puntos porcentuales. Fuente: *Indicadores de la Educación. Perú 2004*. MED - Unidad de Estadística Educativa. Lima, 2005.

<sup>89</sup> Desventaja que se mantiene hasta la actualidad.

ya que cerca del 70% de las personas analfabetas se encuentran en el área rural y el 80% son mujeres". Sin embargo, en relación a la ruralidad del analfabetismo:

[...] los procesos migratorios campo-ciudad, básicamente de las dos últimas décadas, han revertido de alguna manera la configuración de la llamada 'ruralidad' del analfabetismo, haciendo que ciudades como Lima, Cajamarca, Cusco o Puno, alberguen cantidades considerables de analfabetos con características singulares sobre todo en las áreas urbano-marginales.

## Las estrategias de atención de la alfabetización

### Los principales antecedentes históricos

La Operación de Alfabetización Integral (ALFIN) tuvo una gran influencia dentro del contexto político peruano y es referente obligado en el país. Se inició en 1973 al amparo e influencia de la Reforma Educativa de entonces. La alfabetización en este caso es redefinida "como paso fundamental en el proceso de liberación", desarrollando su trabajo en y con la comunidad en la que vive el individuo analfabeta.

La capacitación de un millar de alfabetizadores durante tres meses, en su gran mayoría jóvenes, dio mejores fundamentos para el buen seguimiento, apoyo y evaluación del proceso alfabetizador. En sus cuatro años de acción logró alfabetizar 241 mil 216 personas,<sup>90</sup> alcanzando 20% de las ambiciosas metas inicialmente previstas, mostrando una tasa de éxito de 44%, superior a la de anteriores experiencias. Una parte importante de los actores de ALFIN pasó a constituirse en elemento clave comprometido con tareas de educación popular en Perú.<sup>91</sup>

A partir de los 80 se trabajó en el país con estrategias multisectoriales que promovieron la participación no sólo de los organismos gubernamentales, sino de la sociedad civil, de grupos organizados de mujeres y comunidades. Entre 1980 y 1985 se puso en marcha el Plan Multisectorial de Alfabetización en vinculación con los planes de desarrollo regional mediante acciones conjuntas y coordinadas con los municipios y la comunidad.

La tecnología audiovisual fue puesta al servicio de la alfabetización y post-alfabetización con el apoyo de un Proyecto UNESCO-AGFUND. Se diseñaron programas de video y radio con sus correspondientes guías de evaluación en la modalidad de educación a distancia. Para tal efecto se creó el Centro de Producción Audiovisual para Alfabetización (ALFAVISIÓN). En localidades del país con mayores índices de analfabetismo operaban unidades móviles de alfabetización. Este programa no presenta resultados evaluativos y fue desactivado por el siguiente gobierno.

Durante el período 1985-1990 se organizaron campañas de alfabetización en el Trapecio Andino con escasos resultados.

En los 90 se opta por transferir la alfabetización de jóvenes y adultos al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). La mayor parte de

<sup>90</sup> Esta cifra es relevante respecto de otros "resultados" de alfabetización, por lo general inflados de acuerdo a las perspectivas políticas de los gobernantes.

<sup>91</sup> Fuente: Alfonso Lizarzaburu. *La formación de promotores de base en programas de alfabetización*. UNESCO. Santiago, Chile, 1981.

este esfuerzo alfabetizador resultó inútil por haber primado en él un afán político en apoyo a los propósitos reeleccionistas del entonces gobernante (A. Fujimori), y por no haber dado ninguna importancia al proceso de consolidación de la alfabetización ya iniciada.

En el balance de 20 años del Proyecto Principal de Educación (UNESCO) se señala: “La estrategia más exitosa para la disminución del analfabetismo adulto ha sido, sin duda, el acceso universal a la escolarización primaria”.<sup>92</sup>

### Las actuales estrategias estatales

En el marco del Decenio de la Alfabetización 2002-2012, Perú se propone: “Reducir de aquí al 2012 en un 50% la tasa de analfabetismo en el País, poniendo especial cuidado en la atención a mujeres”.

En relación a metas anuales nacionales el Plan Maestro de Alfabetización formula la siguiente proyección del número de personas que alcanzarían a ser alfabetizadas entre los años 2002 y 2006: 73 mil 554 (2002); 67 mil 500 (2003); 75 mil (2004); 82 mil 500 (2005); y 90 mil (2006).<sup>93</sup>

En dicho Plan se señala que los públicos de un proceso de alfabetización, así como el tipo de instituciones preocupadas por implementar servicios educativos para la población sin nivel o con bajo nivel educativo, son diversos. Por ello hay necesidad de establecer estrategias diferenciadas con relación al tipo de población, y formas de atención variadas que den oportunidad a todas las instituciones, públicas y privadas, de participar en esta convocatoria nacional.<sup>94</sup>

Desde su transferencia hasta mediados de septiembre de 2002, el Programa Nacional de Alfabetización dependió de la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA). Durante ese período, las actividades se centralizaron en el afianzamiento del proceso de transferencia y la finalización del proceso de alfabetización iniciado en septiembre de 2001 por el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano - PROMUDEH, mediante la prestación de servicios por parte de terceros, a través de las denominadas Instituciones Promotoras de Alfabetización (IPA), hasta enero de 2003.

Este proceso se inicia con la capacitación de coordinadores académicos y especialistas de las IPA, encargados del seguimiento directo a los alfabetizadores. Según reportes enviados por dichas instituciones, entre septiembre de 2002 y enero de 2003 se atendió a 144 mil 163 iletrados en 7 mil 953 Círculos de Alfabetización, lográndose la alfabetización de 68 mil 257 personas, equivalente a un 47.3% de los participantes.

Ni en el PROMUDEH ni en el MED hubo un adecuado sistema de monitoreo y evaluación que permitiera el seguimiento de los programas ejecutados por las IPA, y el sistema de contratos adoptado de acuerdo a las bases del concurso hacía imposible la intervención oportuna del Programa Nacional de Alfabetización para reorientar acciones y prácticas sin idoneidad por parte de algunas de esas instituciones.

<sup>92</sup> UNESCO-Tarea, *op. cit.*

<sup>93</sup> MED, Plan Maestro de Alfabetización 2002 - 2012.

<sup>94</sup> *Ibid.*

En octubre de 2002, el Ministerio de Educación declaró al Programa Nacional de Alfabetización (PNA) como uno de los cuatro programas estratégicos del sector, dependiendo directamente del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica. En este marco se redefinen sus funciones, formulándose el Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012.

Por primera vez se aborda la situación de los analfabetos funcionales o por desuso con primaria incompleta, es decir, aquellos adultos que en algún momento de su vida fueron alfabetizados y que no han tenido ni las oportunidades ni los espacios necesarios para ejercitar las habilidades que adquirieron. Su atención se realizó a través del denominado Programa Experimental de Actualización Educativa.

A partir del Plan Maestro se desarrollaron tanto los documentos técnico-normativos para la alfabetización de iletrados absolutos como para la atención de analfabetos funcionales con primaria incompleta.<sup>95</sup> De igual modo se emitieron las primeras orientaciones y normas de la acción alfabetizadora.<sup>96</sup>

En noviembre de 2002, recogiendo el acuerdo de las Naciones Unidas de disminuir en 50% la tasa de analfabetismo en el Decenio de la Alfabetización, se declara mediante Resolución Ministerial N° 0271-2003-ED al periodo 2003-2012 como Decenio de la Alfabetización en el Perú, el cual recoge la aspiración de disminuir en 50% la tasa de analfabetismo.

El proceso de atención al analfabetismo en 2003 se inicia con la focalización de la atención a nivel nacional, y la coordinación con las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Locales (UGEL) para la promoción y organización de la comunidad en comités distritales de alfabetización liderados por sus gobiernos locales, y para la localización de los círculos de alfabetización y la selección de alfabetizadores y supervisores.

### ***Atención al analfabetismo absoluto***

A inicios de 2003 se programó cubrir todo el país con una meta de atención de 200 mil participantes con la finalidad de lograr el compromiso asumido para el Decenio de la Alfabetización de reducir la tasa de analfabetismo en 50% al 2013; sin embargo, recortes presupuestales restringieron la meta de atención prevista de 250 mil a 50 mil 325 analfabetos durante ese año (apenas 2.4% de la población analfabeta del país), distribuyéndose la meta de atención en 3 mil 40 círculos de alfabetización en 19 regiones.

Con la finalidad de racionalizar y optimizar los recursos presupuestales, se optó por focalizar la atención en localidades con alta concentración de analfabetos. Es así que se plantearon dos estrategias de atención:

- Departamentos (regiones) con atención total.
- Departamentos (regiones) con atención porcentual.

La primera cubría la atención de la totalidad de la población analfabeta de una región, con el objetivo de reducir a su mínima expresión la tasa de analfabetismo

<sup>95</sup> Se pueden mencionar los siguientes documentos: "Propuesta Educativa del Programa Nacional de Alfabetización", documento guía para el aprendizaje de las líneas instrumentales de lectura, escritura y cálculo básico; la "Guía de capacitación"; la "Guía para el alfabetizador"; la "Propuesta de monitoreo y evaluación"; la "Propuesta de promoción y comunicación"; la "Guía para la suscripción de convenios" y la "Guía de gestión de los Comités de Alfabetización"; finalmente, las "Orientaciones metodológicas para el Programa de Actualización Educativa", dirigido a la población analfabeta funcional con primaria incompleta.

<sup>96</sup> Directivas N° 04-2003-VMGP-PNA, N° 34-2003-VMGP-PNA y N° 05-2003-MED-VMGP-PNA, que norman la realización de acciones experimentales en el Programa de Actualización Educativa para población analfabeta con primaria incompleta.

en ese ámbito; y la segunda se propuso atender sólo a una parte de la población analfabeta de esa región. A la primera se le llamó "Alfabetización total", y se ejecutó en Madre de Dios, Tacna y Tumbes, en el marco de desarrollo de las fronteras vivas, con una meta de atención de 38 mil 50. La segunda se llevó a cabo en siete departamentos: Lima, Cajamarca, Cusco, Puno, Piura, Ancash y Huancavelica, con una meta de 12 mil 275 analfabetos.

Adicionalmente, en junio del mismo 2003, con recursos adicionales y en el marco del Programa de Desarrollo Alternativo para los departamentos de San Martín, Huanuco, Ucayali, Ayacucho, Junín, La Libertad, Apurímac y Cusco (provincia de la Convención), se inició el Programa de Alfabetización en Áreas Priorizadas, con una meta de atención de 3 mil 450 analfabetos.

Este proceso experimenta otro recorte presupuestal, por lo que el programa, antes que disminuir la meta de atención, optó por recortar el período de atención de ocho a seis meses en las modalidades de "Atención total" y "Atención porcentual", y no afectar el recorte de la meta por ser un aspecto muy sensible en la población. Se reprogramó la atención de mayo - diciembre a mayo - octubre. Sin embargo, recursos adicionales otorgados al programa en agosto permitieron extender un mes más la atención, concluyéndose en noviembre.

Revisando los resultados del año 2003 se encuentra que frente a la meta de 67 mil 500 personas alfabetizadas establecida en el PNA, se programó una meta de atención de 53 mil 985 de la cual se logró una cobertura de 50 mil 325 iletrados. De este número el total de alfabetizados efectivos fue de 18 mil 327. La diferencia entre la meta establecida correspondiente a 2003 por el PMA y el número de personas alfabetizadas es de cuatro a uno.

Esta situación se debe a varias razones. Una de ellas es el nivel de recursos asignados al programa; la implementación de las metas de atención anuales, que es en promedio 250 mil alfabetizandos, tiene un costo de 45 millones 720 mil nuevos soles. Particularmente, el año 2003 fue un periodo complicado en términos financieros para el sector, debido a que el incremento del salario magisterial fue financiado con transferencias al interior del pliego, lo que afectó la realización de un conjunto de acciones programadas, dentro de ellas, el Plan Nacional de Alfabetización. Los aportes de la cooperación internacional han sido insuficientes. Los valiosos esfuerzos de cooperación española en los últimos cinco años, dada la magnitud de la inversión necesaria, no alteran significativamente la cobertura lograda.

El modelo pedagógico y de gestión con que se implementa el programa es distinto de los programas anteriores. Está basado en la participación comunitaria con un componente de liderazgo social esperado en las instituciones locales y en los propios alfabetizadores. Siendo una apuesta innovadora, se puede avizorar como hipótesis que las cifras expresan el costo de implementación inicial de un modelo que encuentra resistencias en el funcionamiento del sistema educativo.<sup>97</sup> Por otra parte, en el campo pedagógico, la pertinencia del enfoque y de su desarrollo metodológico podría no estar alimentándose suficientemente de los avances en la

<sup>97</sup> Las cifras revelan que 49% de los participantes al término del período aún se encuentran en proceso de alfabetización. El riesgo de presentar a los inscritos como alfabetizados en las cifras finales ahonda la precariedad de estos procesos y sus resultados.

concepción sobre el aprendizaje de la lectura y escritura en los adultos. Otro factor concurrente a este resultado es la eficacia del modelo seguido en los procesos de formación de especialistas, supervisores y alfabetizadores.

### *¿Y el analfabetismo funcional?*

Perú posee una población en edad escolar que asciende a 8 millones 344 mil personas, según el INEI; de ese porcentaje, el sistema ha atendido a 7 millones 278 mil 949 durante 2001 según estadísticas del MED, es decir, existe más de un millón de niños, niñas y jóvenes que se encuentran privados del acceso a la educación escolar por diversos motivos. Si los alarmantes resultados de las pruebas internacionales señalan que 75 por ciento de los niños, niñas y jóvenes peruanos no comprende lo que lee, se estaría frente a una grave cifra cercana a 5 millones 500 mil “analfabetos funcionales”.

No hay conciencia en el país de este fenómeno. Como se ha visto anteriormente, los resultados de las pruebas PISA, donde participaron cinco mil jóvenes peruanos de 15 años, mostraron su incapacidad de comprender los textos escritos en dicha prueba. Ello ayudó a precipitar la declaración oficial de “Emergencia” de la educación nacional.

La encuesta “Hábitos de lectura y ciudadanía informada en la población peruana”<sup>98</sup> define un universo de población en capacidad de leer (mayores de 12 años, alfabetizados) de 18.5 millones de personas. De este total, 26% manifiesta no leer. El resto (74%) alcanza a leer en promedio poco más de un libro al año. Finalmente, 45% de la población que puede leer lo hace apenas dos horas a la semana.

En cuanto a la lectura en los tiempos libres, 49% de los encuestados aseguró que le dedica a la lectura entre una y tres horas por semana en su tiempo libre. Por otra parte, los hombres (57%) leen más en su tiempo libre en comparación con las mujeres (43%). También se registran diferencias por sectores sociales. Los de menos recursos son los que más leen: 11% del sector alto, 24% del sector medio y 64% del sector bajo. En el sector rural sólo 28.3% de las personas lee y en el sector urbano 71.7%.

Con relación a la frecuencia de lectura, se observa la siguiente distribución: todos los días, 29%; interdiario, 32%, y los fines de semana, 30.4%. El 91% de los encuestados manifiesta que lee gracias a su propia iniciativa, sin intervención de las instituciones.

Acerca de qué es lo que leen los peruanos: el periódico ocupa el primer lugar (71.6%), le siguen los libros (55%), revistas (36%) e Internet (24.2%). La Biblia (20%) es el texto más leído, seguido por enciclopedias (7.1%) y chistes, historietas y folletos (3.8%).

El peruano medio reconoce el papel positivo de la lectura pero no lee. Al mismo tiempo, tiene los conocimientos adquiridos desde la escuela pero no los ejerce. Esto es, se siguen recorriendo senderos que llevan al analfabetismo funcional.

Puede rescatarse como esperanzadora la actual campaña de Promoción de la Lectura, que tiende a lograr que cada escolar lea por lo menos 12 novelas o textos literarios seleccionados.

<sup>98</sup> Encuesta “Hábitos de lectura y ciudadanía informada en la población peruana”. Biblioteca Nacional del Perú - Universidad Nacional de Ingeniería. Lima, 2004.

## El PAEBA

La acción central del PAEBA-Perú (proyecto para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación del Perú en el ámbito de la educación de personas jóvenes y adultas) es la validación de una propuesta educativa que trata de plasmar las directrices del Plan Maestro de Alfabetización y de la educación con personas jóvenes y adultas que promueve la nueva Ley General de Educación N° 28044, en la modalidad de Educación Básica Alternativa.<sup>99</sup> Más que un programa de alfabetización, se puede definir al PAEBA como un enfoque de educación básica de adultos, que comprende la alfabetización.

El proyecto piloto experimental PAEBA se dio en tres distritos de Lima (Comas, Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho), uno del Callao (Ventanilla) y otro en Arequipa (Alto Selva Alegre). Ha sido aplicado en cinco centros de educación de adultos del MED, que incluye un centro penitenciario, y en once distritos de provincias de sierra y costa, merced a un acuerdo firmado con nueve ONG.

Con apoyo de dirigentes vecinales y municipalidades organizó, desde 2003 hasta 2005, dos mil 347 círculos de aprendizaje a los que se inscribieron 45 mil 993 participantes, de los cuales terminaron el período 24 mil 458 (53.2%).<sup>100</sup>

Parte importante de los compromisos asumidos por el Proyecto en sus cuatro períodos de alfabetización desarrollados, se expresan en el desarrollo de una propuesta organizativa y curricular que tome en cuenta los intereses, las necesidades y demandas de los participantes jóvenes y adultos con escolaridad incompleta y en la elaboración de materiales educativos (cuadernos y guías metodológicas) con los que se concreta la propuesta curricular, facilitando los procesos de aprendizaje de jóvenes y adultos.

## El abordaje de la diversidad lingüístico-cultural en la alfabetización<sup>101</sup>

En el año 2003 el Programa Nacional de Alfabetización desarrolló el proyecto “Experiencia demostrativa de bialfabetización quechua-castellano en salud reproductiva con un enfoque de género e interculturalidad” en las comunidades de Saylla y Choquepata en la región del Cusco. El objetivo principal fue validar y adaptar textos de lectoescritura y observar el grado de aprendizaje de las estudiantes.

La experiencia posibilitó comprobar que el tema de salud reproductiva constituye un importante estímulo para el aprendizaje, y que realizar la actividad en lengua materna produce el fortalecimiento de su identidad. Un resultado relevante fue la considerable disminución de los índices de deserción, tradicionalmente altos.

Los principales productos pedagógicos obtenidos fueron: una Guía de Bialfabetización Bilingüe en salud reproductiva, en quechua cusqueño y castellano; y un libro de lectura para el uso de estudiantes, en quechua cusqueño y castellano. Los logros de esa experiencia demostrativa posibilitaron extender y adaptar la metodología en otros seis ámbitos de ejecución del programa: regiones de Puno, Ayacucho, Apurímac y Cusco, y las provincias de Chanchamayo y Satipo (Junín) y Atalaya (Ucayali).

<sup>99</sup> Los PAEBA son programas que se inician a comienzos de la década de los 90 y han estado presentes en países como El Salvador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Cuentan con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

<sup>100</sup> Fuente: *El PAEBA-Perú: una experiencia para la reconstrucción de la educación básica de personas jóvenes y adultas*. Tarea Gráfica Educativa. Lima, 2006.

<sup>101</sup> Fuente: *Sistematización de la experiencia de bi-alfabetización “Construyendo caminos diferentes”*. MED - Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa. Lima, 2006.

Entre los años 2004 y 2005 se atendió a un total de 72 mil 89 participantes, distribuidos por regiones del siguiente modo:

- *Cusco*: 24 mil 90 en 13 provincias y en 75 de los 106 distritos, con 722 facilitadores y 66 supervisores.
- *Puno*: 23 mil 284 en todas las provincias y en 86 distritos. Participaron 699 facilitadores y 62 supervisores.
- *Junín*: la propuesta se desarrolla con poblaciones asháninkas en las provincias de Chanchamayo y Satipo. En el año 2005 participaron 558 personas, a cargo de 30 facilitadores y 28 supervisores.
- *Ayacucho*: 13 mil 697 con 422 facilitadores y 38 supervisores.
- *Apurímac*: 11 mil 86 en 22 distritos de los 48 de la región. Trabajaron 364 facilitadores y 31 supervisores.
- *Ucayali*: durante 2005 se atendió a 374 participantes, con 22 facilitadores y un supervisor.

Las *principales dificultades* señaladas han sido las siguientes:

- Se considera la tarea como no acabada, pues se requiere validar e innovar los procedimientos específicos.
- Hay dificultad al conciliar el proceso simultáneo de alfabetizar a las estudiantes y la compleja tarea de adecuar los materiales. No siempre fue posible hacer coincidir los contenidos de las palabras, frases u oraciones en ambas lenguas.
- El personal no estaba preparado para abordar la reflexión pedagógica desde los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos. Pese a que la gran mayoría de estudiantes eran mujeres (95%) no se pudo evitar que la composición de equipos locales (supervisores y alfabetizadores) fuera integrada mayoritariamente por varones, lo que generó dificultades en el desarrollo del proceso de aprendizaje y diálogo con las estudiantes.
- Aún no se ha logrado que los equipos locales valoren el uso de los instrumentos de monitoreo en la retroalimentación de la acción educativa.

Se reconoce como principales *lecciones aprendidas*:

- Para el logro pleno de la estrategia es necesario ensayar y validar nuevas formas de consulta a las estudiantes; se recomienda iniciar la estrategia bilingüe con proyectos que permitan una mayor participación y opinión sobre aspectos clave, tanto de las estudiantes como de los equipos locales.
- En salud reproductiva fue factor fundamental el reconocimiento de experiencias previas.
- Respecto de materiales, fue necesario elaborar una guía sobre "Pautas orientadoras para la adecuación de los materiales", a fin de que no se confunda la adecuación con una simple traducción. Fue importante la participación de especialistas de EBI.

- La estrategia participativa empleada creó un grato clima de motivación interna y fue claro incentivo. Los equipos locales, sin embargo, debieran ser reforzados en metodología bilingüe, género e interculturalidad, salud reproductiva, educación de adultos, monitoreo y evaluación.
- Respecto del diseño del sistema de monitoreo, que comprende indicadores orientados a valorar el cumplimiento del equipo y el aprendizaje de los estudiantes, se demanda mayor claridad y la posibilidad de ser realmente aplicado y evaluado, para demostrar que los logros o cambios corresponden a la intervención del programa.

### **Las intenciones alfabetizadoras del Gobierno de Alan García**

El ocho de septiembre de 2006, el presidente Alan García lanzó, mediante decreto supremo, un plan alfabetizador que busca eliminar el analfabetismo en Perú. Creó el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), adscrito al Ministerio de Educación. La supervisión del PRONAMA y la ejecución del programa estarán a cargo de un consejo ejecutivo compuesto por representantes de cinco ministerios (Educación, Defensa, Economía, Salud y Mujer) y de dos consejos (el de Juventudes y el de Descentralización), y de forma opcional, por representantes de la sociedad civil.

García anunció que en Ayacucho y Huancavelica la meta del PRONAMA consiste en erradicar el analfabetismo durante los próximos cinco años.

Posteriormente, en su presentación ante el Congreso, el primer ministro Jorge del Castillo reafirmó la intención del Gobierno de “erradicar” el analfabetismo en el país reduciéndolo en cinco años a un 4% de la población mayor de 15 años. La primera tarea prioritaria se concentrará en las regiones de Ayacucho y Huancavelica, caracterizadas por sus altos niveles de pobreza y por contar con población mayoritaria quechua-hablante.

La creación del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) asume, temporalmente, según lo señala el Decreto Supremo de su creación, las funciones de la Dirección de Alfabetización dependiente de la Dirección Nacional de Educación Alternativa. Este programa depende directamente del Ministro y no de la DINEBA; se ha nombrado para tal efecto a un Director Técnico Ejecutivo.

### **El financiamiento de la alfabetización**

Los presupuestos destinados a la alfabetización promovida desde el Ministerio de Educación han sido siempre insuficientes, expresión de la ausencia de voluntad política para enfrentar integralmente los problemas acumulados de analfabetismo en el país. En el cuadro 11 se precisan los montos anuales destinados a la alfabetización en los últimos cinco años. Dichos presupuestos son, sin embargo, superiores a los de la Dirección de Educación de Adultos.

Con referencia a la mencionada iniciativa del actual gobierno de Alan García, se ha anunciado que en el transcurso de los cinco años del presente régimen serán destinados 350 millones de nuevos soles para la reducción a 4% de los actuales índices nacionales de analfabetismo. Dicha suma sería la más alta destinada por gobierno alguno a la alfabetización en las últimas cuatro décadas.

**Cuadro 11**  
**Presupuesto del ex-Programa Nacional de Alfabetización**  
**y de la Dirección de Alfabetización, 2001 - 2006<sup>(1)</sup>**

Año	2001 <sup>(2)</sup>	2002 <sup>(3)</sup>	2,003 <sup>(3)</sup>	2,004	2005 <sup>(4)</sup>	2006
Presupuesto de apertura	33,963,124	20,213,994	18,590,681	21,733,280	27,183,000	18,000,000
Reajuste presupuestal	3,775,406	7,746,608			1,400,000	
Devengados y obligaciones del ejercicio anterior			10,264,097			
Presupuesto reajustado	30,187,718	12,467,386	8,326,584	21,733,280	25,783,000	18,000,000

**Fuente:** MED - Ex -Dirección de Educación de Adultos. 2006.

**Notas:**

- 1) Con el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MED (D.S. N° 006-2006-ED del 20 de febrero de 2006), el Programa Nacional de Alfabetización se convierte en la Dirección de Alfabetización de la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa (DINEBA).
- 2) Hasta 2001, el Programa Nacional de Alfabetización formó parte del ex PROMUDEH. El presupuesto fue formulado integrando el Pliego Presupuestal de este Ministerio.
- 3) En 2002, el presupuesto fue recortado en S/. 7,746,608, quedando reducido a S/. 12,467,386. Esta situación obligó a trasladar para el 2003 compromisos de pago contraídos en 2002 con las Instituciones Promotoras de Alfabetización por S/. 10,264,097, reduciendo el presupuesto para actividades de alfabetización en el 2003 a S/. 8,326,584 y disminuyendo significativamente, como resultado, las metas para ese año.
- 4) En 2005, mediante la Resolución de Secretaría General N° 327-2005-ED, se modificó el marco presupuestal del Presupuesto del Programa Nacional de Alfabetización, recortándolo en S/. 1,400,000 para ser transferido a actividades de la Emergencia Educativa.

# Educación para la preservación del medio ambiente y desarrollo sustentable

La educación de jóvenes y adultos en el país no destaca por haber promovido una cultura ambiental que implique educar en el uso racional y sostenible de los recursos naturales de la comunidad, en la conservación de su diversidad biológica y en la prevención de la contaminación del aire, el agua y la tierra, incluyendo la promoción de una cultura de reutilización y reciclaje de residuos.

Cabe destacar que en los diseños curriculares vigentes hoy en Educación Básica Alternativa el tema de la educación ambiental está planteado en el área de Ciencia, Ambiente y Salud. La importancia de esta temática nos lleva a desatacar en este trabajo dos experiencias desarrolladas con activa participación del MED y lo que propone el Proyecto Educativo Nacional en esta materia.

## La Red Nacional de Educación Ambiental

En diciembre de 2002 se suscribe el convenio "Marco Interinstitucional de Educación Ambiental" entre el Ministerio de Educación (MED), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Vida sin Drogas (DEVIDA).<sup>102</sup> Dicho convenio, del que el MED asumió la secretaría técnica, dio lugar a la constitución de la Red Nacional de Educación Ambiental (REA) a comienzos de 2003, con el propósito de lograr que la comunidad educativa comprenda la importancia de cuidar el ambiente y se haga prioridad, alentando a maestros y alumnos a realizar actividades y elaboración de proyectos de desarrollo sostenible que recojan las principales necesidades ambientales de cada zona, barrio o escuela.

Hasta el presente (2006) se han adherido alrededor de 90 instituciones de la sociedad civil que trabajan en cinco comisiones: fortalecimiento institucional, comunicaciones, capacitación, proyectos y eventos.

Los proyectos en marcha son:

- Organización de ferias de educación ambiental.<sup>103</sup>
- Dictado de cursos de capacitación en educación ambiental para docentes y público en general.<sup>104</sup>
- Organización de congresos, talleres interactivos, eventos y seminarios diversos.
- Campañas de sensibilización.

## Campaña "Escuelas limpias y saludables"<sup>105</sup>

La Campaña "Escuelas limpias y saludables" tiene el propósito de sensibilizar e involucrar a la comunidad educativa en los hábitos de limpieza del entorno escolar, de conservación y uso sostenible del ambiente en la institución educativa para el mejoramiento del nivel de la calidad de vida y la salud ambiental, propiciando la participación activa de los gobiernos locales y la sociedad civil a nivel local y regional en la reflexión y solución de problemas ambientales.

<sup>102</sup>Fuentes: 1) Red Nacional de Educación Ambiental. Informe de Actividades. MED. Lima, 2006. 2) Convenio Marco de Educación Ambiental entre el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Consejo Nacional del Ambiente y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (14-12-2002).

<sup>103</sup>Entre los años 2004 y 2005 la Red organizó dos Ferias Nacionales de Educación Ambiental: la primera, en 2004, convocó a 39 instituciones y 5,000 personas; la segunda, en 2006, significó la visita continua de colegios y la organización de stands con amplios espacios para las organizaciones participantes. Se realizaron cinco Ferias de Educación Ambiental muy concurridas en conos populares de Lima y Miraflores, una Ecoferia en Villa El Salvador (Lima) y una Expoferia Internacional de Educación Ambiental en la que participaron 80 instituciones (municipalidades, ministerios, universidades, ONG, empresas públicas y privadas), además de redes de cooperación y ponentes de siete países. En Chimbote, provincia de la región Ancash, se desarrolló durante 2005 la primera feria nacional descentralizada: "Por una nueva cultura del agua".

<sup>104</sup>Desde 2003 han desarrollado tres cursos-taller de educación ambiental. El primer curso constó de un módulo, el segundo de tres módulos y el tercero de otros tres; su propósito principal fue motivar a docentes y promotores de educación ambiental, mejorando sus capacidades respecto de la educación ambiental.

<sup>105</sup>Resolución Ministerial N° 0187-2005-ED (22 de marzo 2005) y Directiva N° 177 2005-DINESST/PEA del MED (octubre 2005).

Fue lanzada en marzo de 2005 (Día Internacional del Agua) en todos los centros educativos, con apoyo de la UGEL y organizaciones sociales; se propició la limpieza del entorno escolar y cada centro educativo preparó y elaboró un plan de actividades.

Su desarrollo y consolidación tuvo como acto central el Día Mundial del Medio Ambiente (5 de junio) y un período de cuatro meses. Un tercer momento, de emulación positiva y autoevaluación, sirvió para tomar como ejemplo las mejores experiencias promotoras; el día 21 de noviembre (Día del Aire Puro) cada centro educativo realizó la comparación entre el inicio y término de la Campaña mediante diversos instrumentos (fotos, videos, gráficos, dibujos, etc.).

Las Direcciones de Educación Secundaria y Superior Tecnológica, de Educación Inicial y Primaria y de Educación Comunitaria y Ambiental del MED fueron las encargadas de conducir esta acción a nivel nacional. Además del aparato educativo descentralizado (UGEL), tuvieron particular relevancia en la movilización generada desde los centros educativos las APAFA (Asociaciones de Padres de Familia) y los Consejos de Participación Local y Regional en Educación.

Esta Campaña ha generado la institucionalización de premios con gallardetes y banderas verdes a las instituciones educativas que más han destacado en campañas de protección del ambiente. Se prevé el seguimiento y perfeccionamiento de la Campaña en los siguientes años.

## Medidas propuestas en el proyecto educativo nacional

El Proyecto Educativo Nacional presentado al país por el Consejo Nacional de Educación dedica una política específica a realizar acciones permanentes de educación ambiental en las comunidades. Promueve un programa de promoción y difusión de un estilo de vida comunitaria y comportamientos institucionales saludables dirigido a los vecinos y a las entidades públicas y privadas de la comunidad, que haga posible el derecho de los niños y las niñas a:

- Que se usen responsable y sosteniblemente los recursos naturales.
- Conocer las causas de los problemas ambientales y participar en las soluciones.
- Recibir de sus mayores ejemplos de respeto al ambiente local.
- Vivir en ambientes libres de basura doméstica o industrial.
- Disponer de agua limpia, saludable y suficiente.
- Respirar aire limpio.
- Disfrutar de paisajes y climas adecuados para su salud.
- Morar en viviendas con servicios básicos.
- Vivir en ambientes sin ruidos nocivos para su tranquilidad y salud.
- Disfrutar alimentos sanos y saber con qué recursos se elaboraron.

El PEN propicia además la participación de las juntas vecinales en las instancias locales y procesos de evaluación del impacto medio ambiental en la salud y el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes de la comunidad.

# La Educación Básica Alternativa<sup>106</sup>

## Caracterización de la modalidad

La Educación Básica Alternativa (EBA) es creación de la nueva Ley General de Educación N° 28044. La opción teórica y política de esta Ley por colocar al centro a los sujetos de la educación, ha dado lugar a la reconceptualización del término "modalidad educativa" que, a diferencia de antaño cuando se la definía por las formas y procedimientos que utilizaba, ahora sólo toma en cuenta algunas de las características de las personas que atiende educativamente.

El Artículo 37°, Educación Básica Alternativa, precisa que la EBA es:

una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la Educación Básica Regular; enfatiza la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. Se organiza flexiblemente en función de las necesidades y demandas específicas de los estudiantes. El ingreso y el tránsito de un grado a otro se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado.

Este artículo menciona la flexibilidad de la organización de la EBA, y con ello deja abierta la posibilidad de concebir una estructura ajustada a los requerimientos y necesidades diversas de niños, jóvenes y adultos. Sin embargo, más adelante usa el término grado, aludiendo a la estructura organizativa todavía vigente en la educación de adultos.

En esta descripción de la naturaleza de la EBA destacan los siguientes puntos:

- Se trata de una modalidad de la educación básica.
- Es, en alguna medida, equivalente a la Educación Básica Regular.
- Las capacidades para el trabajo son una prioridad.

En este Artículo se dice también que la EBA responde a las necesidades de:

- a) Jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla.
- b) Niños, niñas y adolescentes 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.
- c) Estudiantes que necesitan compatibilizar el estudio y el trabajo.

Esta parte del Art. 37° ofrece una mirada de la EBA como ámbito al que concurren únicamente sujetos con carencias, limitaciones y problemas. Una visión con mayor horizonte y perspectiva más esperanzadora acerca de la EBA podría agregar que ésta también responde a estudiantes emprendedores que desean aprender en un ambiente de innovación pedagógica e institucional, que aspiran a integrar los aprendizajes logrados en la comunidad y en el trabajo con los del sistema educativo.

<sup>106</sup>José Rivero. *La otra educación*, op. cit.

Podemos afirmar que no hubo suficiente debate en la construcción de la LGE respecto de lo que en la práctica representa una fusión de la EBA con la modalidad de educación de adultos. Hay quienes creen que se han minimizado el sentido y los alcances de la educación de adultos, y se la ha excluido innecesariamente; los adultos son sujetos de la EBA, pero también lo son de la educación comunitaria, de la educación técnico-productiva, de la denominada formación profesional y de múltiples otras opciones no formales. Ello no niega, sin embargo, el aporte innovador que representa la Educación Básica Alternativa en la nueva ley educativa.

## Estructura de la modalidad

La Educación Básica Alternativa se organiza en programas, ciclos y grados. El programa es concebido como un instrumento que propone el diseño curricular, los objetivos y las acciones educativas para atender a los diversos grupos y sujetos participantes de esta modalidad. Cada uno de los programas se define por el tipo particular de sujeto a quien está orientado, por sus requerimientos específicos y por el tipo de aprendizajes que se ofrecen.

La EBA comprende cuatro programas:

- Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes - PEBANA.
- Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos - PEBAJA.
- Programa de Alfabetización.
- Programas de Actualización.

Los PEBANA y PEBAJA se realizan a través de ciclos y grados, y corresponden a lo que llamamos el sistema educativo formal, tanto en sus formas escolarizadas como no escolarizadas. El Programa de Alfabetización tiene una identidad propia, y está orientado a brindar a los participantes posibilidades de un mayor manejo de los diferentes idiomas. Puede convalidarse con aprendizajes exigidos por los PEBANA y PEBAJA, y en el caso de jóvenes y adultos, con el primer ciclo de la modalidad formal. Los Programas de Actualización se orientan a ofrecer a los participantes de la modalidad aprendizajes que les permitan alcanzar la satisfacción de sus necesidades básicas (no logradas a través del sistema educativo formal) en aspectos específicos de su formación integral.

En los PEBANA y PEBAJA, los *ciclos* son procesos educativos que se desarrollan en función de un determinado grupo de logros de aprendizaje, que son establecidos en el Diseño Curricular Básico. Para ambos programas los ciclos son tres: inicial, intermedio y avanzado. Cada ciclo comprende un mínimo determinado de grados.

Se entiende que los *grados* son etapas de los ciclos EBA que comprenden un conjunto de aprendizajes a ser logrados en lapsos variables, de acuerdo a las condiciones personales del participante y a los requerimientos institucionales. En tanto la duración de los grados es variable, no corresponde establecer la equivalencia de

un año calendario igual a un grado. Los estudiantes no serán promovidos en bloque ni habrá regresión “a cero” para quienes no hayan pasado vallas preestablecidas; con ello, la vieja idea gradualista de la educación basada en bloques de contenidos dosificados en el tiempo y para todos por igual queda relegada.

Con los ciclos *inicial* e *intermedio* el estudiante recibe su certificado de educación primaria y puede acceder al ciclo *avanzado*, que corresponde a la secundaria de la educación regular.

Se prevé que en el *ciclo inicial* el estudiante desarrolle competencias para su vida cotidiana, como la comunicación hablada y escrita y las matemáticas prácticas. El currículo promueve en este tramo la afirmación de la identidad personal, la autoestima y autonomía, el sentido de pertenencia a un grupo, la capacidad de trabajar en equipo, las habilidades sociales, las actitudes y valores que permitan una mejor actuación en el medio.

En el *ciclo intermedio*, el estudiante deberá adquirir herramientas para seguir aprendiendo, como los hábitos de estudio, la adaptabilidad a situaciones nuevas y la capacidad para buscar información, procesarla y aplicarla.

En el *ciclo avanzado* se espera que los estudiantes refuercen sus capacidades de comunicación, se aproximen a las ciencias con un enfoque interdisciplinario y desarrollen capacidades para su calificación ocupacional.

Un aspecto aún no resuelto en la EBA está vinculado al artículo 35° de la LGE que establece: “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 faculta para acceder a una institución de nivel superior”.

## **El Programa de Alfabetización**

El Programa de Alfabetización es considerado un programa especial, y en términos de orientación y de competencias a lograrse en él, corresponde al ciclo inicial de la EBA de niños, niñas y adolescentes y de jóvenes y adultos. En la EBA se propugnan estrategias integrales de alfabetización que suponen una acción interinstitucional con sectores públicos y organismos de la sociedad civil, empresariales, gremiales, eclesiales, etc.

El Programa de Alfabetización, en articulación con los otros programas de EBA, asume como desafío y tarea la alfabetización digital de la población, como parte de la educación permanente. El propósito es que los participantes desarrollen capacidades en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Internet, procesadores de texto, páginas de cálculo, presentaciones y otros), que les permitan acceder a la información en Internet, comunicarse por correo electrónico, realizar transacciones electrónicas, producir información, así como crear páginas web y difundir información sobre sus actividades económicas, sociales, culturales, etc.

## Los Programas de Actualización

Los Programas de Actualización están dirigidos a la comunidad en general, con propósitos específicos de aprendizaje. Tratan temáticas diversas en atención a las necesidades integrales de la población (salud, nutrición, producción, servicios, mercadeo, comercialización, seguridad, participación ciudadana, arte, espiritualidad, etc.), en la línea de la educación permanente de las personas; se organizan mediante actividades (presentaciones, conferencias, seminarios, cursos, talleres, concursos, exhibiciones, pasacalles, etc.) y módulos. La participación en estas actividades es objeto de certificación, válida para la ubicación y promoción en los otros programas de EBA.

## Institucionalidad y estrategia de conversión

Los plazos para iniciar el proceso de institucionalización de la Educación Básica Alternativa (EBA) fueron cortos e inmediatos. Los pasos a seguir para lograr este objetivo implicaron asegurar que, en la nueva estructura orgánica del Ministerio de Educación, la instancia de dirección de la EBA fuera una Dirección Nacional, integrada por cuadros profesionales con capacidad de liderazgo, trayectoria profesional y voluntad para construir una modalidad innovadora dentro del sector educación.

Ello se expresa en la nueva estructura del MED. Se crea una Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa (DINEBA), con dos Direcciones de Línea:

- a) Dirección de Alfabetización, con dos áreas: de atención al analfabetismo absoluto y de atención al analfabetismo funcional.
- b) Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa, con un área dedicada a los PEBANA y otra orientada a los PEBAJA.

La DINEBA completa su organigrama con Unidades de Programación y Presupuesto, y de Registro Informático.

En las instancias descentralizadas regionales y locales era indispensable que se efectuara, de acuerdo a criterios que permitieran contar con personal idóneo, una adecuada selección de los especialistas de EBA, en la que sería conveniente que actuaran coordinadamente la instancia central del MED, las DRE y las UGEL, con base en las facultades que la legislación vigente les otorga.

Para la pertinente atención de los usuarios, según sus características, posibilidades y expectativas, se propuso la creación de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), en los que puedan funcionar, mediante formas escolarizadas y/o no escolarizadas, Programas de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes (PEBANA), Programas de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (PEBAJA), así como Programas de Alfabetización, Programas a Distancia de Educación Básica Alternativa (PRODEBA), servicios de actualización y de estudios independientes.

También se alienta al sector privado para que intervenga con un alto sentido de responsabilidad en la EBA, complementando la acción del sector público mediante la creación de Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) en los que se desarrolle el amplio abanico de programas y formas de atención que pueden ser implementados en esta modalidad.

El 2005 se consideró un año de preparación para la conversión de los centros de educación de adultos en CEBA; se sostuvo como premisa que sólo aquellos centros educativos en los que se hubiera cumplido con los requisitos que fueron establecidos, estarían aptos para transformarse legalmente en Centros de Educación Básica Alternativa a partir del año 2006.

En tanto que la EBA es una modalidad recientemente concebida, era indispensable que pasara por un proceso de experimentación que permitiera poner a prueba las propuestas formuladas en diversos aspectos, y otras que se generaran con el fin de analizar y evaluar sus posibilidades y limitaciones, y consiguientemente se perfeccionara en su confrontación en diferentes contextos.

A fin de que la experimentación de los CEBAS se efectúe en condiciones regulares se propuso la creación e implementación de 300 centros distribuidos a lo largo y ancho del país, que comenzarían a funcionar a partir del año 2006.

El Art. 1° de las Disposiciones Complementarias y Transitorias de la Ley General de Educación vigente dispone la conversión gradual y progresiva del sistema educativo. En el caso de la educación de adultos, ello implica que se inicie el cambio hacia la modalidad de Educación Básica Alternativa. Es responsabilidad del Ministerio de Educación establecer la normatividad de este proceso de conversión, que comprenderá desde los centros o instituciones educativas, hasta la propia dirección técnico-normativa de la sede central del Ministerio de Educación.

La conversión de los actuales centros de educación de adultos en CEBA está siguiendo un proceso, iniciado en términos legales, con las correspondientes resoluciones directorales que dan fin a la institucionalidad de la educación de adultos, reemplazándola por instituciones educativas de la nueva modalidad. Se planteó como conveniente que durante el año 2005 todos los centros de educación de adultos elaborasen su propia propuesta de conversión en centros de educación básica alternativa, sobre la base de un nuevo Proyecto Educativo Institucional, concebido en función de la nueva modalidad EBA.

La institucionalización de la EBA se está realizando a través de dos procesos: la conversión de los actuales centros y programas de educación primaria y secundaria de adultos en CEBAS, y la creación de nuevos CEBAS. El primero se está realizando en dos fases diferentes pero vinculadas: la experimentación y la generalización.

El proceso de conversión en su conjunto durará cuatro años; se inició en 2005 con la experimentación del ciclo inicial de la EBA y se prevé que culminará en 2008, con la generalización del ciclo avanzado de esta modalidad educativa.

Sólo al terminar este proceso se podrá afirmar que se ha superado el riesgo de que la conversión en CEBA sea nada más que un cambio de rótulo, y se tendrá la certeza de que la EBA se ha institucionalizado.

La consultoría correspondiente propuso que en el primer año de la experimentación, 155 centros de educación de adultos (144 localizados en áreas urbanas y 11 en áreas rurales), a cargo de desarrollar programas escolarizados y no escolarizados de educación de adultos, ejecuten programas propios de la Educación Básica Alternativa y, por lo tanto, desde 2005 se inicie formalmente su proceso de conversión en Centros de Educación Básica Alternativa.

La experimentación llevada a cabo en 2005 estuvo circunscrita al ciclo inicial de la EBA (que comprende primer y segundo grado), tanto en Programas de Educación para Niños y Adolescentes (PEBANA) como en Programas de Educación Básica Alternativa para Jóvenes y Adultos (PEBAJA). La experimentación se ha efectuado en las formas escolarizada y no escolarizada.

En el año 2006 la experimentación se ha extendido al ciclo intermedio de la EBA (que comprende tres grados) y en el año 2007 se llevará a cabo en el ciclo avanzado de la EBA (que comprende cuatro grados).

El proceso de conversión, que supone la generalización de los resultados de la experimentación en los actuales centros y programas de educación de adultos, seguirá la siguiente progresión: ciclo inicial: año 2006 (dos grados); ciclo intermedio: año 2007 (tres grados); ciclo avanzado: año 2008 (cuatro grados).

**Cuadro 12**  
**Conversión de la Educación Básica Alternativa**

Años	Experimentación	Generalización
2005	Ciclo inicial (2 grados)	
2006	Ciclo intermedio (3 grados)	Ciclo inicial (2 grados)
2007	Ciclo avanzado (4 grados)	Ciclo intermedio (3 grados)
2008		Ciclo avanzado (4 grados)

La concepción, el diseño y la conducción de los procesos de experimentación y generalización de la EBA correspondió a la Dirección Nacional de Educación de Adultos, que a su vez ha requerido de un proceso de recomposición orgánica que la condujo a convertirse, en un corto plazo, en la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa. Para adoptar una estructura organizativa en la DINEBA se ha tenido en cuenta que en los próximos cuatro años, la tarea prioritaria será la experimentación y la generalización de la EBA, razón por la cual, a la par que a las funciones de orientación técnico-pedagógica, se está dando especial importancia a las funciones de orientación en gestión e institucionalidad.

## Balance preliminar del proceso de institucionalización de la EBA

El Plan de Conversión en la EBA se inició el año 2005 y culminará en 2009, consolidándose lo avanzado hasta 2008. El año 2005 se inició con 40 CEBA; el 2006 han sido 300 los que han iniciado esta nueva institucionalización.

El desarrollo adecuado de los procesos de experimentación y generalización de la EBA está requiriendo de una organización consolidada que involucre y permita la acción sincronizada de los funcionarios de la Sede Central, de los especialistas de EBA de las Direcciones Regionales de Educación, de los correspondientes especialistas de EBA de las UGEL, y de las autoridades, docentes y participantes de los CEBA. Desde el inicio se planteó también como altamente significativa la participación comprometida de los gobiernos regionales y locales y de otras instituciones del sector estatal y de la sociedad civil.

Se está dando particular importancia al trabajo con los 40 CEBA experimentales, con los que se trabaja desde 2005. Constituyen un real laboratorio a nivel nacional, en el que se pueden ensayar nuevas formas de gestión y diferenciados roles de los directores. En cada uno de estos 40 CEBA se han conformado equipos en apoyo a la capacitación y al impulso que demanda la EBA a nivel nacional.

Transcurrido aún escaso tiempo para llegar a conclusiones sobre este proceso, del diálogo sostenido con un directivo de la DINEBA se puede colegir el siguiente balance preliminar.

### Principales avances en el proceso de institucionalización de la EBA

- La existencia de un plan de conversión suficientemente detallado y aprobado vía resolución ministerial.
- Desde el Ministerio de Educación se sigue y apoya dicho plan en sus líneas más inmediatas: capacitación docente y dotación de materiales.
- Se ha logrado una definición más clara de lo que viene a ser un CEBA (Centro de Educación Básica Alternativa) como principal referencia institucional para la EBA. El CEBA es concebido como espacio abierto que atiende en función de la demanda.
- Gradualmente las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) van asumiendo sus responsabilidades en este proceso de conversión.
- En diciembre de 2006 se concluye un proceso de evaluación de PRONOES de gestión privada, muchos de los cuales son señalados como centros donde predomina el lucro más que el servicio educativo. La posibilidad de que puedan convertirse en CEBA sólo será válida para 60% de dichos PRONOES (se calcula serán aprobados 600 de un total de mil Programas No Escolarizados en manos privadas).

- Se está trabajando intensamente con un núcleo de 10 CEBA experimentales a cargo de instituciones con solvencia profesional reconocida, como Fe y Alegría, Mantoc e IFEJANTS,<sup>107</sup> entre otros.
- Se ha iniciado la formulación de otras formas de atención en la EBA (semi-presencial y a distancia) aplicables sobre todo en zonas rurales. En ese marco se definirá un CEBA para zonas rurales andinas y otro para zonas rurales amazónicas, con propuestas diferenciadas.
- Este proceso ha generado en los profesionales miembros de la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa una actitud positiva respecto del cambio educativo; han asumido sus tareas en procura de organizar equipos que den garantía de continuidad a la tarea iniciada. Se ha logrado constituir un núcleo de capacitadores, integrado por jóvenes profesionales cuya principal acción está orientada a la organización de equipos EBA locales.

### Principales dificultades

- La mayor dificultad sigue siendo de orden presupuestal. La organización presupuestal del sector tiene una inercia que impide asumir las demandas de una nueva modalidad como la EBA, a pesar de tener el respaldo de la Ley General de Educación para ello.
- El actual proceso de descentralización es muy lento. Las DRE y las UGEL no se caracterizan precisamente por ser instancias operativas.
- Lo anterior se refleja en los avatares del proceso de capacitación de los especialistas EBA en ambas instancias descentralizadas. El esfuerzo realizado en ellos se diluye por sus constantes cambios de ubicación y hasta de función; en algunas DRE o UGEL se registran hasta tres o cuatro cambios anuales de movilidad de estos especialistas. (Este problema no es exclusivo de la modalidad EBA).
- El presupuesto no llega a regiones. Por problemas no resueltos en el Ministerio de Economía y Finanzas se sigue utilizando la anterior denominación de escuelas “vespertinas” y “nocturnas”, dificultándose la distribución de lo presupuestado hacia los centros de EBA.
- Hay reticencia en muchos docentes para asumir retos o desafíos diferentes como los demandados por la EBA. Acostumbrados a una práctica tradicional, les cuesta poder asumir necesidades de horarios diferentes y de prácticas más activas.
- La estructura curricular más flexible, con otros horarios y calendarios, dificulta la comprensión y aceptación de quienes tienen enfoques tradicionales de la enseñanza y aprendizaje.
- La idea de un grado que no corresponde necesariamente a un año calendario sigue siendo motivo de contradicciones y desacuerdos. Este tema es uno de los que concita más debates en los cursos de capacitación.

<sup>107</sup>IFEJANT: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.

# La educación popular en Perú

## Visión histórica

Entre los principales antecedentes a la concepción nacional de la educación popular peruana se puede señalar la histórica polémica entre Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, fundadores del pensamiento aprista y socialista nacionales, que influirían en la dinámica de los sectores populares organizados levantando no sólo demandas y reivindicaciones populares sino disputando proyectos políticos.

Los discursos de la Teología de la Liberación, promovida y sustentada por propuestas del sacerdote Gustavo Gutiérrez y de la Filosofía de la Liberación, inspirada en el pensamiento de Augusto Salazar Bondy y Paulo Freire, tienen decisiva influencia en la concepción y propósitos del movimiento de educación popular en Perú.

En el país tuvo gran visibilidad la presencia de movimientos cristianos que entendieron sus prácticas sociales con una lograda síntesis entre fe y política, mensaje evangélico, opción por los pobres y revolución.

Sin embargo, los orígenes institucionales de la educación popular pueden remontarse a la etapa inmediatamente posterior a la Reforma Educativa de los años setenta, que encarnó, para buen número de educadores de entonces, muchos de los elementos promovidos por corrientes como las impulsadas por Paulo Freire en materia de educación y pobreza, y dio a la participación el carácter de eje articulador e impulsor del hecho educativo.

Muchas de las principales organizaciones no gubernamentales creadas desde mediados de esa década tuvieron como protagonistas a técnicos, profesionales o promotores que trabajaron para el Estado en programas como ALFIN, Extensión Educativa o Educación de Adultos.

De acuerdo con Alejandro Cussianovich<sup>108</sup> se pueden situar tres preocupaciones centrales en los años 60 y 70, que se reflejaron abiertamente en los objetivos y prioridades estratégicas de la educación popular en Perú:

1. La cuestión del poder devino en el eje dirimente de prácticas meramente pedagógicas o realmente revolucionarias. Más allá de los eventuales reduccionismos en los que se haya podido caer, el tema del poder sigue siendo un punto irrenunciable cuando de educación popular se trata, cuestión que evidentemente debe ser enriquecida por una comprensión más compleja del poder.
2. La organización devino en una obsesión, en una herramienta necesaria, aunque insuficiente, para el logro de una nueva división social y política del poder en la sociedad. Nuestro país conoció una real explosión organizativa desde entonces la cual se mantiene, aunque de manera intermitente, imaginativa y eficaz. La educación popular pudo conformarse como un importante movimiento gracias a este objetivo tercamente perseguido, el de un pueblo organizado para el logro de sus propósitos en todos los campos de lucha.
3. Una tercera cuestión nos remite a lo cultural en el preciso sentido de la urgencia de cambio en las ideas que justificaron la postergación, la margi-

<sup>108</sup>Véase Alejandro Cussianovich. "Significado actual de la educación popular y liberadora. Reflexiones". Documento ponencia presentado en el Debate Latinoamericano: "Profundizando el aporte de la educación popular y del CEAAL", Lima, 2004.

nalidad y la exclusión; la necesidad de gestar nuevos sentidos comunes y de revisar representaciones sociales desmovilizadoras e inhibitoras de las luchas populares por sus derechos. Es lo que conocimos como concientización y como desarrollo de una nueva identidad articulada a otra autopercepción personal y colectiva.

La oferta de educación popular coincide con la educación no formal para jóvenes y adultos proveniente fundamentalmente de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones privadas, Iglesias, municipios y algunos medios de comunicación masiva, entre otros.

Fueron tres las principales cuestiones temáticas que interinfluyeron en el accionar de la educación popular peruana:

- a) Los discursos sobre participación, que en el caso peruano incluso estuvieron ligados a gobiernos militares.<sup>109</sup>
- b) La integración como objetivo central en un país diverso y pluricultural, pero que no ofrece canales de inserción.
- c) La relación campo-ciudad.

De acuerdo con el propio Cussianovich, tuvieron en los enfoques sobre la *autoeducación* y el *protagonismo* sus principales expresiones, que reivindican la autonomía, el pensamiento propio, “la calidad y excelencia como fundamento del poder”.

Las dos décadas subsiguientes, 80 y 90, representan una reconfiguración de los escenarios de vida en el país. Los fenómenos de Sendero Luminoso y la dictadura de Alberto Fujimori han merecido análisis no sólo sociológicos, sino psicoanalíticos importantes. El Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación invita a preguntar qué prácticas de educación en esos años aciagos lograron sobrevivir, y qué implicaciones tuvieron en los objetivos, contenidos y estrategias metodológicas de la educación popular. Las circunstancias y la tensión de entonces influyeron para que se fueran dejando de lado categorías de análisis, y para que surgieran nuevos referentes teórico-conceptuales.

Ambas décadas, sobre todo la de los 90, son escenario de la vigencia del fenómeno de la globalización y su opción por el mercado. Dichos fenómenos globales significaron para la educación en general, para los sistemas escolares y para las propias prácticas de educadores populares y de docentes de aula, un proceso de grandes desafíos personales e institucionales que afectaron directamente el campo de la educación y de la educación popular en particular.<sup>110</sup> El “nuevo enfoque pedagógico” alentado por el MED de Fujimori alentó una retórica cercana a distintas corrientes constructivistas combinada con la clara opción por anteponer la competitividad como horizonte mayor de la educación.

Todo ello influyó para que se dieran cosmovisiones, racionalidades y afectividades distintas. Surgieron muchas y distintas experiencias que reivindicaron para

<sup>109</sup>El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, durante sus siete primeros años conducidos por el general Juan Velasco Alvarado, desconcertó a propios y extraños con propuestas reivindicativas de la participación popular. La reforma educativa promovida entonces es expresión de ello.

<sup>110</sup>Véase Revista *Autoeducación*, IPP, Informe especial sobre innovaciones más significativas en el campo educativo, recogidas durante el Congreso Mundial del CEAL en Buenos Aires, 1985.

sí el apelativo de educación popular. Alejandro Cussianovich señala la imperiosa necesidad de una rápida revisión de los paradigmas que se sostuvieron y expresaron en las experiencias de educación popular.

Haciendo referencia a la actual realidad educativa, hay que enfatizar que en este campo, como en otras áreas de la educación nacional, no se han estimado los resultados en el corto y mediano plazo ni se han evaluado las estrategias de los programas de focalización del gasto educativo en poblaciones seleccionadas. En la última década, no obstante, se ha avanzado hacia la acción concertada entre organizaciones estatales y no gubernamentales a favor de la atención de las necesidades educativas de la población en situación de pobreza.

Con motivo de la Conferencia Regional Preparatoria de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos, veinte ONG peruanas propusieron una acción conjunta entre Estado y sociedad civil para obtener más y mejores resultados de aprendizaje. Además de establecer formas de comunicación entre la formación de educadores no formales y la formación docente inicial y especializada en educación de adultos que ofrecen los centros de educación superior, plantearon como acción indispensable que en todo centro de educación superior de formación docente se introduzcan prácticas y metodologías de educación no formal para el trabajo con niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.<sup>111</sup>

## Paradigmas de la educación popular en Perú

De acuerdo con Alejandro Cussianovich, son ocho los principales paradigmas que han influido de un modo u otro en la educación popular peruana:

- a) *Paradigma epistemológico racionalista*, con énfasis en la mera coherencia y secuencialidad de los argumentos. Frente a la cuestión de la injusticia social, las ideas, la razón y la lógica, si bien necesarias, se evidenciaron insuficientes para una cabal comprensión de las implicaciones y complejidades humanas que todo ello supone y genera. Cobró entonces centralidad la palabra, la racionalidad. "Por ello el abordaje de Paulo Freire en alfabetización, da la batalla en el propio campo de la palabra y apunta a una permanente codificación y decodificación de lo que llamaría palabras generadoras".
- b) *Paradigma epistemológico intelectualista*, que para muchos era el que garantizaría la concientización, con frecuencia reducida a un cambio de representaciones y a rupturas teórico-conceptuales. Paulo Freire precisamente levanta un paradigma que sale al encuentro de esta forma de entender el proceso de toma de conciencia, pasando de una conciencia "ingenua" a otra crítico-histórica. "Todo ello se concentra en el diálogo, en la forma primera e insoslayable de participación, de contrastación, de paso a la construcción colectiva de pensamiento propio y apropiado a las respuestas a necesidades y a derechos conculcados".

<sup>111</sup> Fuente: *Una mirada a la educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 1979 - 1999*. UNESCO, Tarea. Lima, 2001.

- c) *Paradigma epistemológico*, que parte de interpretaciones populistas de la respuesta a lo social y de la propia práctica pretendidamente de educación popular.<sup>112</sup>
- d) *Paradigma liberacionista*, expresado en la llamada “educación liberadora”, con un discurso característico de las creencias y apuestas de sectores cristianos moderados; progresistas al interior de sus propias confesiones, pero funcionales a la llamada tercera vía en el campo político.
- e) *Paradigma desde las culturas originarias y de la afirmación de lo nacional*: los años 60 y 70, en el marco del gobierno militar revolucionario y de la reforma del agro por éste impulsada, fueron favorables a la reivindicación de sectores rurales, campesinos e indígenas al mismo tiempo que se proclamaba la dignidad nacional, el sentido de lo nacional, la construcción de un nuevo sentido nacionalista.
- f) *Paradigma socio-educativo-afectivo*, a la base del “eros pedagógico”, y que concibe la epistemología como el aprendizaje y los conocimientos en cuanto experiencia vivencial y englobante. Influenciado por lo sucedido en las cuatro últimas décadas del siglo XX, con experiencias de educación popular en una perspectiva revolucionaria que lograron entusiasmar y reencantar la propia vida de las instituciones, las propias tradiciones y la propia educación, formación y capacitación incluidas. La histórica campaña de alfabetización en Nicaragua y muchas de las experiencias de educación popular en el marco abierto por la Reforma Educativa en Perú desde los 70, fueron significativos referentes.
- g) *Paradigma que privilegia al mundo adulto desde el que construye objetivos, contenidos y estrategias metodológicas*, que influyó para un divorcio con la escuela común de niños, con los jardines infantiles de los Pronoei, de los Wawa Wasi y Wawa Uta,<sup>113</sup> “y puede hacernos comprender por qué se tardó tanto en asumir a la educación popular como una práctica social de socialización de los distintos sujetos sociales, incluidos los que por la división social generacional, históricamente quedaron relegados a beneficiarios de los cambios y no fueron vistos como co-actores y co-autores de los mismos”.
- h) *Paradigma que privilegia la relación educación-trabajo*: constituye un eje conceptual y práctico de primera importancia para la educación popular. Los trabajadores fueron en este sentido sujetos de atención muy particular y en el país surgieron retos pedagógicos de trascendencia. A. Cussianovich menciona diversas experiencias vigentes, como una muestra de cómo los trabajadores organizados, y luego la gran masa de trabajadores a cuenta propia, serían sujetos de la educación popular.

<sup>112</sup> Algo que es común en los tres primeros paradigmas, enfatiza Cussianovich, “es su casi total descuido por la corporeidad, por el placer y por la fiesta... y quizá aquí radique una de las razones que dan cuenta de las dificultades para establecer el estatuto pedagógico de muchas de nuestras experiencias de educación popular”.

<sup>113</sup> Wawa Wasi y Wawa Uta significan en quechua y aymara, respectivamente, “casa de niños”.

## Actuales ejes de acción de la educación popular

Del debate latinoamericano “Profundizando el aporte de la educación popular y del CEAAL” desarrollado en Lima durante 2004, se pueden colegir varios ejes principales del accionar de la educación popular en el Perú.

*Un primer eje es el de la educación popular en torno al tema de democracia, ciudadanía, derechos humanos y desarrollo local.* Se han tenido dos iniciativas: una, asumir el proceso de conceptualización y sistematización de la educación popular trabajando valores éticos, capacidades locales fortalecidas a partir de lo que el país ofrece, y dar particular relieve a las recomendaciones de la CVR en términos de valores éticos y revisar cómo trabajan las entidades representativas de la educación popular, su concepción y práctica, retomando desde esa idea los orígenes de la educación popular. Se considera necesario fortalecer más la cuestión de la formación de educadores y sistematización de estas experiencias.

El otro punto son los espacios de reflexión para formadores. En este último periodo las instituciones del CEAAL en Perú están trabajando diversas iniciativas y experiencias formativas de líderes y formación de formadores. Casi todas las instituciones están en este tema, considerado clave. Se ha procurado organizar una red de poder popular para las ONG integrantes del colectivo peruano.

*El segundo eje es el de la educación popular y las políticas educativas.* Considerado como eje central dentro de las experiencias que vienen teniendo los asociados al CEAAL, se está trabajando en diversos niveles y escenarios públicos para poder incidir en políticas educativas en términos de los Objetivos del Milenio: la campaña mundial de educación, los temas de educación comunitaria y la alfabetización con el Ministerio de Educación del Perú. Las entidades asociadas tienen diversas iniciativas que deben profundizarse respecto del derecho a la educación con calidad con más inversión en el presupuesto público. En este eje se reconoce una participación destacada de algunas ONG peruanas que tratan de incidir en políticas educativas para promover y asegurar el derecho a la educación para todos y todas en la campaña mundial de educación, estableciendo alianzas con diversos actores. Existen diversas instituciones que están trabajando en la educación comunitaria y han desarrollado un esfuerzo importante para trabajar la nueva Ley General de Educación y los reglamentos de Educación Comunitaria con el Ministerio de Educación, y en el tema de alfabetización y educación para todos. Otras han establecido vínculos con los Ministerios de la Mujer, de Agricultura y de Trabajo. Fue evidente el aporte de estas entidades en el Foro Nacional de Educación para Todos, promovido bajo los parámetros de los acuerdos de la Conferencia Mundial de Dakar.

*El tercer eje vincula el tema de educación popular con el de la democracia.* Los temas de la descentralización, del ejercicio de democracia representativa, de participación ciudadana en la gestión pública, del rol político de la educación popular, del fortalecimiento de las organizaciones sociales y del liderazgo, son coincidentes con la preocupación y aportes de entidades vinculadas a la educación popular. Estos

temas están muy presentes en la agenda y expresan el punto de vista del sentido político de la educación popular.

Los tres ejes afirman la construcción de los movimientos sociales como actores sociales en una perspectiva ciudadana, que dan atención a las diferentes formas organizativas que existen, como las referidas a elevar la conciencia cívica, la defensa ambiental, la organización de grupos juveniles, de niños y niñas, de comunidades campesinas y de movimientos regionales, como nuevos actores o nuevas formas que expresan el movimiento popular en el país.

En el conjunto de ejes señalados se han promovido espacios de diálogo e intercambio de experiencias, estudio, comprensión y análisis de la situación del país y del mundo, así como el uso de diversas herramientas de gestión y el manejo de tecnologías y sistemas de información orientados a facilitar la vigilancia ciudadana; la participación en iniciativas como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, los Consejos de Coordinación Local y Regional, las redes de derechos humanos y los grupos de difusión y seguimiento a las recomendaciones propuestas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Caben algunas preguntas adicionales respecto de la vigencia y presencia de la educación popular en Perú: ¿cuál es su valor agregado como factores en el empeño nacional de una mejor educación?, ¿cuáles son sus posibles aportes en la mejor gestión y nueva institucionalidad que supone la descentralización educativa?, ¿cómo expresar mejor la utopía que debiera encarnar la educación popular?

# Experiencias educativas más relevantes con personas jóvenes y adultas

Experiencias vinculadas al derecho a la educación

## **TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas**

Las principales líneas de trabajo y campos de incidencia de TAREA se dan a través de los siguientes programas:

- Educación básica
- Desarrollo magisterial
- Desarrollo educativo local
- Políticas educativas y comunicación.

La estrategia de intervención se desarrolla articulando experiencias locales en cada uno de los territorios donde interviene (Lima: Distrito de Independencia, Cusco y Ayacucho), y desarrolla una estrategia en articulación con los actores locales para generar propuesta educativas en las comunidades, capaces de impactar en su desarrollo, y que a su vez les permitan elaborar lineamientos de política para actuar a nivel macro, es decir, en el campo de las políticas y propuestas educativas a nivel nacional.

A nivel pedagógico inciden con sus propuestas educativas en el sistema educativo escolar: currículo de educación primaria cuyo eje es el desarrollo de la identidad y los derechos de la infancia; educación intercultural; educación secundaria, cuyo eje es el desarrollo de la educación ciudadana; políticas magisteriales; materiales educativos y textos para niños y niñas de la escuela primaria.

### ***Mapa de prácticas educativas***

Las prácticas específicamente educativas que realiza TAREA corresponden al siguiente cuadro resumen:

Práctica educativa	Principales sujetos involucrados	Principal intencionalidad de la práctica educativa
Formación docente en Lima, Ayacucho y Cusco	Docentes Directores	Cambio pedagógico y valoración de las buenas prácticas
Formación de redes y mesas educativas locales para la elaboración del Plan de Desarrollo Educativo Local		Cultura de participación y nuevos actores en la construcción democrática de la política educativa
Liderazgos estudiantiles	Estudiantes de educación secundaria	Desarrollo de capacidades para la regionalización y democratización de las relaciones (en Huamanga y Huanta).
Uso de diversos medios escritos e informáticos para incidir con opinión: revista, web, informativo electrónico, presencia en ferias.	Docentes, investigadores, padres de familia, comunidad educativa, público en general, decisores de política.	Aportar al análisis de las políticas educativas en la comunidad nacional.
Política editorial.	Docentes, investigadores, padres de familia, comunidad educativa, público en general, decisores de política.	Aportar para que actores socioeducativos participen y tengan acceso a información oportuna en aspectos que promueven la democracia, la equidad, la interculturalidad.

### *TAREA como expresión de educación pública*

Durante sus 30 años de experiencia, TAREA se reafirma en los siguientes núcleos básicos:

- Pensamiento crítico para el análisis de la realidad política, social, cultural y económica, en el sentido de avanzar hacia la emancipación personal y social.
- Una propuesta educativa que empodera a actores y contextualiza los aprendizajes, vinculando escuela y comunidad.
- Una intencionalidad política emancipadora en sus propuestas.
- El reconocimiento del rol de los sujetos con los que se trabaja como actores de su emancipación.
- Entender a los sujetos en sus múltiples dimensiones: racionales, afectivas, lúdicas, trascendentes.
- Desarrollo de procesos pedagógicos que interactúan con las dimensiones mencionadas para la transformación personal y social.

- Metodologías y estrategias de trabajo que contribuyen a que los sujetos se construyan como personas activas, participativas, sujetos sociales de derechos y ciudadanos que aportan al bien común.
- Movilización social para la incidencia en el desarrollo educativo local, con políticas democratizadoras.

### **Valoración, trascendencia y aportes al campo de la EDJA**

En la recreación democrática de la educación TAREA ha realizado cambios importantes para adecuarse a la urgencia de generar propuestas concertadas de política educativa, para articularse más especializadamente en espacios y debates de la educación y para lograr una elaboración fruto de la reflexión colectiva de los equipos.

Es este periodo ha avanzado en su encuentro con los actores de la escuela y socioeducativos en el marco del desarrollo local, estableciendo un vínculo que apoye el empoderamiento de estos actores. Ha producido conocimiento sobre la descentralización educativa y la democratización de la escuela, sobre la evaluación de aprendizajes, sobre la docencia reflexiva y en la gestión de proyectos. Ha participado en espacios de concertación de diverso nivel y miembros del colectivo han asumido responsabilidades en la gestión pública en educación.

Una iniciativa importante fue el asentamiento de la institución en territorios al interior del país, logrando el apoyo necesario para poder realizar una acción sostenida en los territorios de Cusco y Ayacucho. La opción educativa institucional centrada en los sujetos y sus procesos, favoreció dichos propósitos. La necesidad de producir experiencias significativas y sostenibles con los sujetos planteó nuevos retos, al perfilar de modo específico la perspectiva intercultural y la educación rural, que tienen articulación con su trabajo con actores locales, particularmente docentes, y también en relación al desarrollo educativo local.

En cada uno de los territorios, de diverso modo, TAREA avanzó en el encuentro y el fortalecimiento de movimientos educativos, sea a través de alianzas sociales en torno a la educación como con iniciativas colectivas de docentes, escuelas y comunidades educativas.

En relación a los sujetos, TAREA privilegió inicialmente el trabajo con adultos y organizaciones sociales, barriales y sindicatos signados por su carácter de clase. En la actualidad privilegia la escuela, los maestros, la comunidad educativa y las autoridades educativas, como un campo de aporte y transformación para la democratización de la sociedad.

## Experiencias vinculadas al desarrollo local

### **ALTERNATIVA. Centro de Investigación Social y Educación Popular**

*Alternativa* es una institución que trabaja desde hace 25 años en el cono norte de Lima Metropolitana,<sup>114</sup> territorio caracterizado por sus niveles de pobreza que comprende nueve distritos de la ciudad capital del Perú<sup>115</sup> y cuya construcción se ha sustentado en el esfuerzo colectivo permanente que realizan los sectores populares que lo habitan.

Se define como una institución de promoción cuya misión es contribuir al desarrollo del país potenciando las capacidades, dinámicas e iniciativas que despliega la población que vive en el cono norte de Lima Metropolitana para hacer frente a sus necesidades, vinculándolas a la construcción de procesos más integrales de desarrollo. Alternativa apuesta por estos procesos de desarrollo integral en el marco de una estrategia descentralizada del país, en estrecha vinculación con una democratización que garantice canales de participación, institucionalidad fortalecida y relaciones equitativas.

Su estrategia de intervención multidisciplinar en el cono norte se da a través de sus diferentes departamentos:

- Desarrollo económico local y empleo.
- Departamento de microfinanzas.
- Departamento de hábitat y medio ambiente.
- Departamento de seguridad alimentaria y salud.
- Departamento de participación ciudadana y gobiernos locales.
- Área de investigación.
- Escuela de líderes del cono norte.
- Área de Sistemas de Información Georeferenciada (SIG).

Dado que en estos procesos el rol de las personas es clave, en Alternativa se considera fundamental potenciar y fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Por ello, la educación es una estrategia transversal y permanente, presente en cada uno de los departamentos.

<sup>114</sup>La institución nace en 1979, como ONG de investigación social y educación popular.

<sup>115</sup>Se trata de los distritos de: Independencia, San Martín de Porres, Los Olivos, Comas, Carabaylo, Puente Piedra, Santa Rosa, Ancón, Ventanilla, todos los cuales constituyen el cono norte de Lima.

*Mapa de prácticas educativas*

Práctica educativa	Principales sujetos involucrados	Principal intencionalidad de la práctica educativa
Capacitaciones específicas	Mujeres de comedores populares, clubes de madres y vasos de leche del cono norte. Promotoras de salud. Miembros de bancos comunales. Grupos juveniles. Gremios de microempresarios y comerciantes ambulantes.	Primeros niveles de formación. Se busca desarrollar habilidades en su campo específico de acción para mejorar sus desempeños (nutrición, salud, crédito, empleo, etc.) y a la vez promover el fortalecimiento democrático de sus organizaciones con un enfoque de género y desarrollo humano.
Programa de Formación Entra 21	Jóvenes del cono norte egresados de Institutos Tecnológicos Estatales o Centros Educativos Ocupacionales del Estado	Especialización de jóvenes de sectores populares egresados de las carreras técnicas de Institutos de Educación Superior del Estado, en el uso y manejo de las tecnologías de la información para la producción y las necesidades empresariales.
Programas educativos vinculados al desarrollo local	Dirigentes distritales y zonales Red de promotoras de salud. Centrales de comedores de Independencia, San Martín, Los Olivos. Federación de Comerciantes. Otras organizaciones sociales distritales.	Se busca que las organizaciones se articulen a los procesos de desarrollo local y aporten a la construcción de propuestas de políticas sociales desde su sector.
Capacitación para los procesos descentralizados de desarrollo local	Miembros de los consejos de coordinación locales. Miembros de otros espacios de concertación. Líderes sociales de cada distrito.	Capacitar a representantes de la sociedad civil y miembros de espacios de concertación en los mecanismos de planificación, presupuestos participativos y gestión participativa.
Escuela de líderes del Cono Norte	Líderes y lideresas de las diversas organizaciones sociales del cono norte: comedores, clubes de madres, vaso de leche, microempresarios, espacios de concertación, organizaciones culturales y juveniles.	Programa de formación de segundo nivel intensivo. Se forman líderes y lideresas para desarrollar capacidad de propuesta para la construcción de políticas locales vinculadas a los procesos nacionales. (Se pretende una formación más política.)

Práctica educativa	Principales sujetos involucrados	Principal intencionalidad de la práctica educativa
Líderes educadoras	Mujeres de organizaciones sociales con procesos de formación anteriores.	Desarrollar capacidades educativas en líderes sociales que han pasado por procesos educativos anteriores, a fin de incidir en sus organizaciones de base.
Escuela de gestión municipal	Trabajadores, funcionarios y autoridades municipales	Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales en la gestión y planeamiento, en el marco de la reforma del Estado y la descentralización.

### *Vinculación con la educación popular*

En sus intervenciones Alternativa se compromete con un enfoque que apuesta porque los actores sociales sean conscientes de su propia práctica y de su realidad, de manera crítica, para volver a ella, intervenir y transformarla.

Sus prácticas educativas tienen como sujeto principal a las personas organizadas de los sectores populares del cono norte, y se caracterizan por estar vinculadas a los procesos sociales de esa zona en particular y del país. Los programas formativos buscan responder a las necesidades de las personas y a los desafíos del contexto, a fin de consolidar a los actores y organizaciones sociales, protagonistas de dichos procesos.

Todo lo anterior implica un compromiso y actitud de los equipos educadores diferente a una visión tradicional de la educación reproductora del *status quo*, lo que es posible gracias a una reflexión y práctica vinculada a la educación popular.

Durante estos años se ha pasado de una perspectiva sectorial a promover un enfoque más integral del desarrollo humano, íntimamente vinculado a los procesos democráticos. Esta perspectiva de desarrollo está entrelazada con el componente territorial, y centra su propuesta en lo local (distritos) y en el cono norte, ámbito desde donde es posible articular las diferentes dimensiones del desarrollo.

Nuevos sujetos se han incorporado como actores en los procesos más importantes del cono norte, como son las mujeres y los jóvenes; destaca el enfoque de género como componente incorporado.

Otro aspecto destacable es la formación de los actores sociales; se construyen niveles que van desde los más básicos hasta los más avanzados, que permitan responder a la complejidad de los procesos en los que se encuentran los actores sociales.

### *Valoración, trascendencia y aportes al campo de la EDJA*

Los principales aportes de esta experiencia están referidos a dos importantes ámbitos de la EDJA desde la práctica de la educación popular:

- a) En la constitución/fortalecimiento de actores sociales populares autónomos:
- Contribuye con los esfuerzos que las diferentes organizaciones sociales realizan, desarrollando capacidades en los mismos para mejorar la calidad de vida en el campo de la vivienda, salud, alimentación, empleo y microempresa.
  - Desarrolla capacidades para que dichos actores aporten con propuestas en los procesos de concertación, planificación y gestión del desarrollo local.
  - Contribuye a la articulación de los actores sociales en torno a procesos de concertación para la lucha contra la pobreza y por la salud, equidad de género, alimentación y educación. En todos estos procesos los actores sociales aportan en la construcción de políticas públicas.
  - Contribuye a generar procesos educativos multiplicadores de parte de los actores sociales en sus organizaciones sociales y espacios de concertación.
  - Genera espacios de diálogo y acercamiento de las organizaciones sociales del cono norte.
- b) En aspectos teórico-metodológicos:
- Promueve, a través del Taller Pedagógico Institucional, la reflexión de los educadores de Alternativa, revisando su práctica y el sentido de la misma en el marco de un objetivo transformador.
  - Utiliza la investigación acción como instrumento teórico metodológico de aprendizaje y de intervención de los líderes sociales.
  - Profundiza en los procesos de aprendizaje de jóvenes y adultos, sistematizando la práctica educativa en diálogo con otras experiencias de educación en el país.
  - Aporta a la educación formal de jóvenes y adultos, desde prácticas de educación popular.

## Experiencias vinculadas a democracia y ciudadanía

### **Instituto Bartolomé de las Casas (IBC)**

El IBC trabaja en el ámbito nacional con líderes intermedios y responsables de organizaciones sociales: líderes religiosos, miembros de comunidades cristianas, dirigentes de barrios o comunidades rurales, dirigentes de comedores populares, grupos juveniles, estudiantes universitarios, miembros de gobiernos locales, promotores de salud y microempresarios.

Procura articular entre sí los diferentes ambientes de la sociedad, comunicando grupos populares y cristianos con profesionales preocupados por el país y con otros actores sociales e instituciones. Busca dialogar con los medios intelectuales y académicos mediante la reflexión y las publicaciones que produce.

Tiene presencia pública en los asuntos que competen a su misión, a través de los medios de comunicación, de la pertenencia e impulso a movimientos ciudadanos.

Lo educativo y la perspectiva de la educación popular recorren toda la intervención institucional.

### *Mapa de prácticas educativas*

El IBC cuenta con tres líneas o programas de intervención; cada una de las líneas comprende varios proyectos. Las siguientes son las principales prácticas educativas:

#### a) Desarrollo con democracia

- *Escuela de líderes para el desarrollo y la democracia Hugo Echegaray:* Nace de una larga experiencia de trabajo con sectores populares. Se inició en 1994 y se sitúa en el marco de la opción preferencial por los pobres, orientándose a afirmarlos como sujetos de su liberación integral.

Involucra a hombres y mujeres, jóvenes y adultos de los sectores populares pertenecientes a diversas organizaciones de mujeres, vecinales, sindicales, cívicas, políticas, de derechos humanos, educativas, culturales, de comunicación, salud (VIH,TBC), comunidades campesinas, federaciones y ligas agrarias, defensorías comunales, parroquias y movimientos cristianos. Proviene de casi todas las provincias de Perú, sobre todo de los departamentos con pobreza y pobreza extrema.

La escuela se propone como una intervención educativa integral y sistemática; en un proceso de formación de dos años desarrolla valores, conocimientos y habilidades a través de cuatro líneas de acción: a) desarrollo de capacidades personales, sociales y políticas para el ejercicio de sus roles en los espacios de participación y concertación local, así como en sus propias organizaciones en Lima y provincias; b) constitución de una red que potencia la articulación entre ellos y otros actores de la sociedad a nivel regional y nacional; c) adecuación y ejecución de una propuesta educativa integral en alianza con otros actores sociales de la localidad; d) fortalecimiento de una propuesta de educación para jóvenes y adultos a nivel nacional, lo que supone alianzas entre las ONG y nuevas formas de relación con el Estado para influir en políticas.

- *Líderes para la democracia local:*

Involucra a líderes y lideresas populares de cinco localidades del país. Su principal intencionalidad es la de promover un programa educativo a cargo de profesionales jóvenes, orientado a líderes locales interesados en la defensa de los derechos humanos, el ejercicio ético de la política y la equidad de género, para que puedan contribuir a fortalecer sociedades civiles locales y al proceso de descentralización.

- *Construyendo democracia y ciudadanía en torno a las elecciones:*  
Se trabaja con organizaciones populares en todo el país, con sectores de base vinculados a parroquias en diversos lugares del país, y con jóvenes profesionales. Su principal intencionalidad es contribuir al proceso democrático brindando formación y capacitación para que los ciudadanos y ciudadanas tomen conciencia de sus derechos y deberes políticos, civiles y sociales y participen activamente en la construcción de la democracia.
- *Iniciativas ciudadanas para el desarrollo local y la vigilancia:*  
Dirigido a organizaciones sociales que promueven nuevos liderazgos y desarrollo. Busca contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil local, incrementando los canales de articulación entre sociedad y Estado, así como la participación activa y concertación de actores de la sociedad civil que promueven el desarrollo local y la democracia.

b) Fe y sociedad

El IBC trabaja desde una perspectiva cristiana con un especial énfasis en la opción preferencial por los pobres, respondiendo con una propuesta educativa integral inspirada en la experiencia y perspectiva de la educación popular. Se propone el desarrollo de capacidades para la participación de los cristianos en la sociedad, así como contribuir a la construcción de la sociedad civil y la democracia, la solidaridad, el empoderamiento y liberación de las personas, especialmente de los más pobres.

c) Tendiendo puentes de solidaridad

- Una nueva visión del norte desde el sur.
- Voluntariado juvenil universitario.

### ***Vinculación con la educación popular***

Se puede afirmar que las prácticas educativas del IBC se mueven y se recrean desde la perspectiva de educación popular.

La formación que promueve parte de la práctica, de la experiencia con la gente, y busca reflexionar críticamente sobre ella para que pueda responder con eficacia a los problemas, novedades y desafíos que va planteando el proceso de liberación al compromiso que tienen como cristianos y líderes sociales. Se caracteriza por promover espacios de diálogo e intercambio de experiencias, estudio, comprensión y análisis de la situación del país y el mundo, así como el uso de diversas herramientas de gestión y el manejo de tecnologías y sistemas de información orientados a facilitar la vigilancia ciudadana, la participación en iniciativas como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, los Consejos de Coordinación Local y Regional, las redes de derechos humanos y los grupos de difusión y seguimiento a las recomendaciones propuestas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

### *Valoración, trascendencia y aportes al campo de la EDJA*

La propuesta educativa del IBC tiene como supuesto y punto de partida la valoración positiva de la potencialidad de los pobres como sujetos en la forja de su propio destino, como agentes significativos en la evolución de su historia particular, pero también de la social.

Los propósitos de información sobre derechos humanos y el ejercicio ético de la política son relevantes en un contexto como el peruano, en transición democrática luego de una década signada por la arbitrariedad y la corrupción.

Destaca su ejercicio de capacitación y formación de líderes durante dos años, que tiene como propósito final una propuesta para educación de jóvenes y adultos a nivel nacional que demanda la organización de redes de cooperación, alianzas con ONG y la búsqueda de nuevas formas de vinculación con el Estado. Los espacios de diálogo y de intercambio de experiencias son parte medular de la propuesta.

## Experiencias vinculadas al trabajo

### **EDAPROSPRO. Equipo de Educación y Autogestión Social**

EDAPROSPRO nace en 1978, en respuesta a una dramática situación: un grupo de profesionales vinculados con la Universidad Mayor de San Marcos decide apoyar a cinco mil dirigentes sindicales despedidos y fichados por la dictadura militar de entonces, por haber promovido un paro nacional.

A comienzos de los años 90 cambia la orientación de EDAPROSPRO de un trabajo sindical a otro empresarial, para atender a una sólida masa de pequeños y micro empresarios. El Programa de Promoción y Gestión Cooperativa nace de la necesidad de financiamiento de un grupo de microempresarios del cono norte, que cuenta con la asesoría institucional de Credivac, la primera cooperativa de ahorro y crédito de los vendedores ambulantes de Comas.

En la segunda mitad de los 90 se definen los Programas de Formación, Alcancías Comunes y Asistencia Financiera (crédito individual). Este último recibe un gran impulso en 1999. La línea de formación se dedicó a atender a las socias del Programa de Alcancías Comunes (Alcomes), logrando formar lideresas y empresarias de éxito en su comunidad.

En septiembre de 2002 contaban en el populoso distrito de San Juan de Lurigancho con 33 Alcomes y 15 grupos solidarios en funcionamiento.<sup>116</sup>

Actualmente, EDAPROSPRO es el enlace Nacional del CEAAL.

### *Mapa de prácticas educativas*

EDAPROSPRO tiene cinco programas, en los cuales se dan procesos educativos, sociales y económicos.

<sup>116</sup> Funcionan en las zonas de Campoy, Montenegro, Motupe, Juan Pablo II, Caja de Agua, Mariscal Cáceres, 10 de octubre, entre otras.  
(www.edaprospo.com)

- Programa de Financiamiento (Prosperidad)  
Prosperidad es el programa de microfinanzas creado por EDAPROSPRO con la finalidad de canalizar recursos financieros, principalmente al sector más pobre de la microempresa del país, mediante el otorgamiento de créditos adecuados a sus necesidades y características.

Se da a través de tres opciones:

- *Crédito local*: tiene sus inicios en el año 1993 y está orientado a las microempresas que han logrado un mayor desarrollo económico (nivel de sostenimiento o de desarrollo) y que por diferentes razones evitan compartir sus riesgos con terceras personas, prefiriendo presentar sus garantías personales.
  - *Grupos solidarios*: es una modalidad de crédito grupal implementado desde abril de 2002. Las personas que tienen negocio se juntan en grupos de tres a seis con la finalidad de garantizarse mutuamente para la obtención de un préstamo. Estos empresarios presentan un nivel de desarrollo algo superior al típico cliente de las alcancías comunales, pero relativamente inferior al del crédito individual.
  - *Alcancías comunales (Alcom)*: programa de bancos comunales que nació en abril de 1997 en el cono este. En una segunda fase el año 2002 se inició en San Juan de Lurigancho, y en una tercera, en 2003, en el cono norte. Constituyen grupos formados en promedio por 20 personas, mayoritariamente mujeres microempresarias del nivel de subsistencia que se reúnen con la finalidad de obtener un crédito presentando garantías solidarias de todo el grupo. Su propósito es ahorrar y desarrollar fuertes lazos de solidaridad.<sup>117</sup>
- Programa de salud<sup>118</sup>

La consejería en salud se da a través de charlas educativas a los usuarios de las Alcom, familiares y/o vecinos, sobre las enfermedades y molestias más comunes en las zonas donde viven o trabajan. Los temas se eligen de acuerdo a reuniones previas con las asistentes y tienen una duración aproximada de una hora. Luego se elaboran conclusiones y se analizan las medidas preventivas aconsejables según cada caso.

Al finalizar la charla se realizan dos actividades simultáneas. La primera es la atención médica a cargo de un profesional, en la cual se examina al paciente y se recomienda el tratamiento a través de una consejería o la prescripción de medicamentos considerando la fitoterapia como complemento; y la segunda se refiere a la musicoterapia, en el marco de la medicina alternativa, con la finalidad de mejorar el funcionamiento físico, la sensación de bienestar personal, el manejo de las relaciones interpersonales y el estrés.

<sup>117</sup> Este programa ha contado con el apoyo de CORDAID-FINANCE de Holanda, CCFD y SIDI de Francia.

<sup>118</sup> Este proyecto, con el apoyo de la Fundación Smith, cooperación alemana, ha venido implementándose desde el año 2001.

- **Desarrollo económico local**  
En respuesta a la necesidad de desarrollar las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas para poder participar de manera eficiente y sostenida en procesos de participación local, EDAPROSPO viene implementando, junto a Ideas, Proadel y Sea, la Escuela de Líderes y Facilitadores del distrito de Ate. La escuela cuenta actualmente con la participación de más de 60 representantes y dirigentes de organizaciones sociales de Ate. La escuela es una propuesta nueva y compartida, en la que EDAPROSPO aporta la experiencia de sus profesionales responsables, enmarcada en la necesidad de fortalecer y desarrollar capacidades en los líderes para que puedan asumir su rol y mejorar sus aportes al desarrollo local, dentro del marco de la descentralización, la ley orgánica de Municipalidades y la democracia participativa. Su grupo impulsor es la red "Para Que No Se Repita" de la Carretera Central, donde está situado Ate.<sup>119</sup>

- **Promoción y gestión cooperativa**  
La promoción y gestión cooperativa se organiza desde 1992 en Comas y Carabayllo,<sup>120</sup> con proyectos desarrollados con vendedores ambulantes y conductores de pequeños comercios, dando lugar a dos cooperativas de ahorro y crédito, una en Comas y la otra en Carabayllo, como parte de una estrategia para transferir a la población objetivo la tecnología de gestión crediticia de los programas de crédito desarrollados por EDAPROSPO en estos dos distritos; construye, a la vez, una institucionalidad financiera directamente controlada por la población.

En 1993 se apoya constituir la Credivac y en 1996 la CAC Prodelco, y en ambos casos se brinda apoyo a sus respectivos socios y dirigentes en el proceso de consolidación de estas experiencias cooperativas con servicios de gerencia, administración, financiamiento y capacitación. Con base en estos resultados se constituye en 1999 el programa de Promoción y Gestión Cooperativa en el cono norte de Lima, con el que se pone a disposición de las cooperativas de ahorro y crédito de ese ámbito servicios de promoción, capacitación y gestión.

- **Servicio de desarrollo empresarial**  
EDAPROSPO constituyó a partir de 1996, dentro de su apuesta por la especialización temática, el Programa de Formación Empresarial. El objetivo de este programa es contribuir a reforzar las capacidades de gestión de quienes han emprendido su propio negocio. Una de las primeras actividades empresariales que impulsó fueron las organizaciones sociales de base, los clubes de madres y los comedores populares.<sup>121</sup>

#### *Servicios a microempresarios*

Tanto en el sector comercio como en el sector confecciones EDAPROSPO desarrolla servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica.

En el sector comercio los principales servicios de capacitación están

<sup>119</sup>Tras el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (julio de 2003) para superar la violencia política y dar justicia y reparación a las víctimas, surge el Movimiento Para Que No Se Repita a nivel nacional, el cual busca sensibilizar a la población y sobre todo respetar a las víctimas y ayudarlas. Este movimiento se organiza descentralizadamente y de manera totalmente voluntaria en diferentes distritos y provincias del país.

<sup>120</sup>Esta línea de acción está vinculada a la ejecución de proyectos de cooperación con la Agencia de Desarrollo MISEREOR de la Iglesia católica alemana.

<sup>121</sup>En el año 2000 fue calificado como proveedor de servicios de desarrollo empresarial, en la convocatoria realizada por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales. La provisión de estos servicios a los microempresarios de la actividad productiva han sido financiados en parte con bonos del Fondo de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo a cargo del Ministerio de Trabajo. Durante el año 2002 realizó actividades de capacitación con la ONG Atusparia para microempresarios de Chimbote. Los cursos seleccionados fueron: "Los registros contables como herramientas para mejorar la empresa" y "El empresario, su entorno y el mercado". En 2002 la institución fue seleccionada para brindar servicios de supervisión técnica en la confección de mamelucos, y posteriormente en la confección de polos.

orientados a la gestión empresarial, a la gestión de asociaciones y a la gestión de centros comerciales. Brinda asesoría a asociaciones de pequeños comerciantes en los procesos de reubicación impulsados por gobiernos municipales.

En confecciones brinda asesoría y asistencia técnica a los empresarios de confecciones en relación al diseño del producto y al control de calidad.

### *Servicios a niños y adolescentes trabajadores*

Una de las principales orientaciones de este Servicio de Desarrollo Empresarial es la destinada a los denominados NATs (Niños y Adolescentes Trabajadores).<sup>122</sup>

A través del Programa *Chamberos unidos* EDAPROSPO desarrolla una experiencia de crédito y capacitación dirigido a niños y adolescentes trabajadores, prestándoles servicios empresariales para mejorar sus proyectos económicos de modo grupal o independiente.

A través de estos servicios, los participantes llegan a aprender los siguientes contenidos:

Módulo	Contenidos
I- Ciudadano trabajador	Valoración del trabajo. Ciudadanía, trabajador ciudadano. Situación del país: crisis y valores. Visión de desarrollo. Normas de convivencia.
II- Iniciándonos en el negocio	Familia, organización, empresa. Empresa, microempresa. Planificación. Ideas de negocio.
III- Los valores orientadores de nuestra vida	Valores democráticos. Valores empresariales. Responsabilidades legales.
IV- Somos empresarios	Ciudadanía responsable. Valores. Capacidades empresariales.
V- Aprendiendo a administrar	Convivencia democrática: deberes y derechos como trabajador. Valores empresariales y del cliente.
VI- Aprendiendo a hacer negocios	Sondeo de mercado: análisis de la producción local. <i>Marketing</i> para vender mejor. Funciones de la administración de negocios.

<sup>122</sup>Son considerados NATs todos los niños y adolescentes trabajadores hasta los 18 años de edad. Los NATs suelen vender caramelos, chupetes, verduras, comida, chicha, CDs, chaquiras, etc.; también laboran en sus hogares, en negocios familiares, en la fábrica como obreros, o en el campo labrando tierra y cuidando animales.

Módulo	Contenidos
VII- Planificando nuestro negocio	Elaboración del plan de negocio. Presupuesto y punto de equilibrio. Saber invertir en el negocio. Buen uso del crédito.
VIII- Aprendiendo lo aprendido	Uso y control de registros. Alcancía juvenil y cooperativa, funcionamiento, compromiso.

Otro programa es el de *Alcancías Juveniles* (ALJU), organizaciones integradas por 10 a 20 adolescentes cuyas edades fluctúan entre 14 y 18 años, con el propósito de obtener crédito para ampliar sus negocios, incrementar su inversión y así hacer crecer sus pequeñas empresas. El ahorro tiene carácter de obligatorio; los jóvenes aportan semanalmente un porcentaje fijo del monto prestado, que da lugar a un fondo de ahorro personal que es entregado al final de su crédito. Los grupos participan en un concurso de ideas de negocio; las diez mejores tienen la oportunidad de acceder a estudios de factibilidad elaborados por técnicos experimentados.

### ***Valoración, trascendencia y aportes al campo de la EDJA***

EDAPROSPRO constituye una acción sostenida y relevante que asocia educación a las demandas de las pequeñas y medianas empresas, hoy mayoritarias en la actividad económica peruana.

Presenta cifras significativas en beneficio de sus usuarios y participantes:

- En el programa Prosperidad:
  - Montos prestados en sumas individuales entre 500 y 20 mil soles.
  - Cartera activa llegó a 3 millones 279 mil 23 nuevos soles (2004).
  - El número de clientes creció de 3 mil 279 (2002) a 5 mil 23 (2004).
  - Montos colocados: 24 millones de nuevos soles (entre 2002 y 2004).
  - Variación del índice de morosidad: bajó de 4.1% (2002) a 2.6% (2004).
- En materia de salud, han capacitado a más de 290 personas, se ha formado un grupo de 20 promotores educadores, se ha participado en campañas de salud con los Comités de Salud formados por el MINSa. En EDAPROSPRO se considera como mayor logro las vidas que han sido salvadas gracias a la intervención de promotores de salud, hechos reconocidos por los miembros de las comunidades atendidas.

En Gestión Cooperativa han desarrollado un modelo cooperativo que sin descuidar la gestión empresarial apuesta decididamente por un cooperativismo que apoya la promoción, constitución y gestión de seis cooperativas en el populoso distrito de Comas.

Respecto de los NATs, están posibilitando en ellos el deseo de superación como un principio. La mejora en su calidad de vida y asumir compromisos frente a su grupo son expresiones de ello. Se logró el desarrollo de un 80% de los objetivos planteados para las capacitaciones. Presentan, sin embargo, dificultades severas: horarios difíciles de conciliar con las autoridades del colegio –indiferentes al tema del trabajo infantil– que influyeron para alterar la secuencia de las sesiones programadas, debiendo ser postergadas; la falta de apoyo de algunos coordinadores y/o profesores en las instituciones educativas, y también del responsable para las coordinaciones en el centro educativo

## Experiencias con incidencia en la educación pública

### **Educación en valores para la educación pública:**

#### **la experiencia de Fe y Alegría en Perú**

Como institución, Fe y Alegría está presente en las regiones de costa, sierra y selva de Perú. Actualmente cuenta con 52 colegios urbano-marginales, nueve CEO, cuatro proyectos de educación rural con 85 escuelas y cinco proyectos de generación de empleos ubicados en los cuatro conos de Lima.

Fe y Alegría de Perú, desde sus inicios en 1966, priorizó en su propuesta educativa la formación en valores de alumnos y alumnas. Esta afirmación se confirmó en una encuesta que se realizó en el año 1999 a ex alumnos de sus colegios. La mayoría de ellos (80%) mencionó precisamente que lo más significativo durante su vida escolar fue el aprendizaje y la vivencia de la solidaridad, la honestidad, la responsabilidad y la exigencia de insistir en el reconocimiento de la dignidad de todas las personas, aprendizajes que en muchos de ellos han sido clave para el éxito personal, profesional y de compromiso con su comunidad.

#### *Descripción de la experiencia*

La experiencia tiene como principal sesgo la prioridad dada a la formación de valores como contenido transversal del currículo, atendiendo las características de la diversidad de la población comprendida.

En cada uno de sus centros se procura dar una respuesta diferente de acuerdo a su realidad y respetando el ritmo y proceso de su comunidad educativa. Algunos centros están iniciando su experiencia en el tratamiento de los contenidos transversales, en otros la experiencia está en proceso, y algunos están consolidándola. Estos ritmos diferentes dependen también de la realidad social, el nivel de sensibilización de la comunidad educativa respecto de los valores a trabajar, la realidad humana, profesional, y especialmente el compromiso de los docentes.

Fe y Alegría Perú propone ocho contenidos transversales a ser trabajados en todos los niveles –inicial, primaria, secundaria y bachillerato–, teniendo en cuenta su ideario, la experiencia de educación en valores, y la problemática social que se vive a nivel regional y nacional. Estos son los contenidos:

- Derechos del niño y del adolescente.
- Conciencia ambiental y calidad de vida.
- Interculturalidad peruana.
- Identidad personal y relaciones de género.
- Trabajo y productividad.
- Ética y cultura de paz.
- Ciudadanía y democracia.
- Fe y justicia.

Los contenidos transversales más trabajados en el último quinquenio en sus colegios y proyectos han sido: ética y cultura de paz, derechos del niño y del adolescente, fe y justicia, conciencia ambiental y calidad de vida, ciudadanía y democracia.

#### *Dimensiones de los contenidos transversales*

Para hacer realidad los contenidos transversales en sus centros, han visto necesario trabajarlos desde tres dimensiones:

- *Dimensión curricular.*- Al no tener un lugar determinado en el currículo, su tratamiento se realiza desde todas las áreas y en todos los grados, según la madurez y características específicas del grupo. Es importante que todas las áreas curriculares aporten lo específico de su contenido para profundizar aspectos particulares de cada contenido transversal. Cada colegio decide uno o dos contenidos transversales, que abordará en el año para su tratamiento integral, lo que no significa dejar los otros de lado, porque los valores implícitos en uno están también en los demás.
- *Dimensión institucional.*- La vivencia de los contenidos transversales implica la participación plena de la comunidad educativa. No es responsabilidad de uno en particular sino de todos, mediante acuerdos, modos de organización, prácticas, gestos, relaciones entre sus miembros, etc. Requiere también reforzar el clima institucional del centro para promover actitudes coherentes con los contenidos transversales abordados. Los valores cobran vida en las actitudes de los miembros de la institución.
- *Dimensión social.*- El tratamiento de los contenidos transversales favorece que los valores que se abordan, que se viven en el centro, se proyecten en la comunidad local y trasciendan del ámbito individual al social, de lo privado a lo público; que no se limiten al ámbito personal. Requiere, exige, que el colegio se abra y responda a la problemática y características de la comunidad, que se integre a ella, que comparta sus alegrías, preocupaciones y esperanzas. En suma, que el colegio y la comunidad procuren ser una sola realidad.

#### *Líneas de profundización del contenido transversal*

- *Línea política.*- Relacionada con las diferentes formas de poder existentes en la sociedad: el político, el sexual, el profesional, la mayoría de edad, etc.,

poderes que actúan como sistema articulado y estructurado. Esta línea pretende construir una sociedad libre, justa y equitativa, fortaleciendo las relaciones de poder que favorecen el crecimiento de las personas y el establecimiento del bien común, desterrando relaciones de poder que generan sumisión, discriminación, dependencia, estereotipos...

- *Línea socio-afectiva.*- Fortalece la construcción de relaciones armónicas y de respeto con otras personas, con grupos de referencia y con el mundo, promoviendo el empoderamiento de los educandos para que tengan capacidad de actuar con autonomía e interdependencia y manejar adecuadamente su mundo emocional.
- *Línea ética.*- Esta línea enfatiza el reconocimiento, la responsabilidad y el cuidado que debe tener toda persona con los otros y con el medio ambiente. Exige poner en práctica una discriminación positiva con los excluidos de la sociedad y la búsqueda del bien común.
- *Línea intelectual.*- Consiste en desarrollar la capacidad creativa y crítica, haciendo posible un pensamiento autónomo para establecer relaciones múltiples entre los diferentes aspectos de la realidad.

#### *Tratamiento de los contenidos transversales en los colegios y proyectos*

- *Tratamiento curricular:* Los contenidos transversales se trabajan a partir de jornadas y talleres para:
  - La comprensión y clarificación de valores de los propios maestros.
  - Que los docentes adquieran la capacidad de programar actividades de aprendizaje incluyendo los contenidos transversales.
  - Que los educadores apliquen las estrategias de clarificación de valores con sus alumnos y alumnas.
  - Que de este proceso se derive la creación de un clima educativo que se manifieste concretamente en gestos, actitudes, ambientación del aula, organización de los grupos de trabajo, distribución del espacio en el aula, la formulación de normas de convivencia, etc., que respondan a los valores propuestos.
- *Tratamiento institucional:* se realiza a través de:
  - Encuentros y talleres con las comunidades educativas para generar una cultura organizacional que apoye la vivencia de valores.
  - Jornadas con los coordinadores de la Escuela de Padres para que diseñen y realicen sesiones de aprendizaje que propicien la comprensión de los contenidos y la identificación con los valores propuestos en los colegios, así como la creación de un clima coherente en los hogares.
  - Talleres para el asesoramiento de los equipos de defensoría escolar y tutoría de los centros.
  - Encuentros de orientación e impulso a otros proyectos innovadores.

- *Tratamiento social:* Como expresión de la inserción de sus escuelas en las comunidades en las cuales se encuentran, se realizan:
  - Campañas por la igualdad de oportunidades para chicos y chicas.
  - Congresos juveniles para alumnos de secundaria.
  - Parlamentos infantiles, en los que se propicia la participación de los educandos del nivel primario.
  - Campañas de derechos del niño y del adolescente, en las que se movilizan el colegio y la comunidad local.

### ***Una estrategia básica para abordar los contenidos transversales: la clarificación de valores<sup>123</sup>***

La clarificación de valores consiste en realizar actividades diversas para que los educandos transcurran por las distintas fases del proceso de valoración. Un aspecto esencial de esta metodología es la creación de un clima de respeto y aceptación donde los alumnos son escuchados y escuchan activamente a los demás, de modo que puedan darse mutuamente sugerencias e iluminaciones en la búsqueda de lo auténticamente valioso.

La clarificación de valores propone que las personas: a) tomen contacto con su propia experiencia para que se den cuenta de sus ideas, sentimientos, criterios y motivaciones de su conducta, de su capacidad de tomar decisiones, y del cuidado y responsabilidad de sí mismo y de los otros; b) clarifiquen cuáles son los valores que orientan su vida y descubran nuevos valores; c) desarrollen actitudes y acciones coherentes con los valores con los que se comprometen.

La aplicación de la estrategia de clarificación de valores requiere que el docente comprenda la importancia de hacer vivir el proceso de valoración y aprenda a aplicar estos procesos en su práctica educativa cotidiana.

En este proceso cada persona adquiere la habilidad necesaria para darse cuenta de lo que aprecia o no, y aprende a actuar de manera autónoma y de acuerdo a sus propias decisiones u opciones.

### ***Materiales de apoyo a la experiencia***

Para facilitar el trabajo de los contenidos transversales con todas sus comunidades educativas, el Departamento de Pedagogía ha creado el siguiente material:

*Juegos educativos*, que pueden ser trabajados por toda la comunidad educativa: *Así soy*, para el fortalecimiento de la autoestima; *Mis derechos*, para la reflexión sobre los derechos humanos desde la perspectiva de alumnos y docentes; *Armonía*, para el fortalecimiento de adecuadas relaciones humanas y la resolución de conflictos; *Horizonte*, para la construcción de la autodisciplina y el desarrollo de habilidades sociales; *El viajero*, para la reflexión y diálogo alrededor de aspectos de democracia y ciudadanía, desde la perspectiva de los adolescentes y la defensa de sus derechos; *Ecoamigo*, para el cuidado y conservación del medio ambiente.

<sup>123</sup>En Fe y Alegría esta opción se fundamenta recurriendo a Rathus ("es un proceso individual donde cada persona adquiere libremente sus valores y los asume como propios") y a Kirschenbaum, para quien el proceso de valoración está constituido por las siguientes cinco dimensiones: pensamiento, sentimiento, elección, comunicación y acción.

*Módulos de temas transversales “Caminos para la Vida”, dirigido a maestros.* (Marco orientador, Derechos del niño, niña y adolescente, Prevención del maltrato infantil, Autoestima y desarrollo de la personalidad, Relaciones humanas y resolución de conflictos, La disciplina, Democracia y ciudadanía).

*Folleto para docentes:* Educación para la construcción de ciudadanía, democracia y paz, Somos diferentes y somos iguales, Equidad de género, Una educación para la protección y conservación del ambiente, La conciliación.

*Folleto para padres y madres:* Los derechos del niño y del adolescente: compromiso y tarea de maestros y padres; Cuidemos y defendamos el bienestar de los niños, niñas y adolescentes; Construyendo disciplina en el hogar; Eduquemos a nuestros hijos para que vivan en armonía; Formando ciudadanos para un mundo mejor; Cuidemos nuestro ambiente desde el hogar; Educando para la equidad de género en la familia.

*Trípticos dirigidos a la comunidad:* Autoestima: la base para ser feliz y aprender con éxito; Hijos sanos, fuertes y felices; Relaciones humanas y resolución de conflictos; Una disciplina para crecer como persona y para una convivencia armoniosa; Somos iguales y somos diferentes.

*Materiales para las campañas y actividades de proyección a la comunidad:* Afiches y volantes, casetes grabados con canciones.

### ***Dificultades halladas en la aplicación de la experiencia***

En la autoevaluación institucional Fe y Alegría encuentra como principales dificultades en el tratamiento de los contenidos transversales: el enciclopedismo existente, sobre todo a nivel secundario, con respecto a los contenidos curriculares; la dificultad de algunos maestros de trabajar integradamente los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales, y para asumir autónoma y creativamente la propuesta curricular emitida por el Ministerio de Educación; la interferencia de la capacitación que ofrece el Ministerio de Educación con la específica de Fe y Alegría, al no coincidir siempre en la orientación; el bajo nivel de las capacitaciones pedagógicas que ofrecen algunos entes ejecutores y la falta de coordinación entre ellos; la poca identificación de algunos grupos de padres de familia con los valores que se trabajan en sus colegios; la permanente y negativa influencia de muchos medios de comunicación, así como la desintegración familiar presente en muchos hogares a los que se vincula.

### ***Valoración, trascendencia y aportes al campo de la EDJA***

Fe y Alegría representa una acción institucional exitosa en materia de aprendizajes y obtención de valores, y de programas y proyectos de educación con adolescentes, jóvenes y adultos en diversos lugares del país.

La experiencia seleccionada constituye un evidente aporte a la educación en valores como importante contenido transversal aplicado a estudiantes adolescentes y jóvenes. Constituye una propuesta ética, política y pedagógica, en la que la

educación en valores es entendida como un proceso continuo y sistemático, que toma en cuenta la práctica de los participantes y la teoría, e incluye momentos de información y reflexión. Las campañas movilizadoras, incluyendo a padres y comunidades, son corolario de dicha estrategia.

Tanto docentes como estudiantes y padres asumen una educación que tiene relevancia en la vida; el tratamiento curricular da particular valor a la comprensión e iniciativas de los docentes para la creación de un clima educativo que posibilita la educación en valores.

Importa destacar varias expresiones cualitativas de este proceso institucional:

- Son varios los ex alumnos que han llegado a ser alcaldes y regidores en distritos municipales de Lima. Son 167 los ex alumnos que trabajan como profesores en sus colegios.
- Se han organizado 18 defensorías escolares que funcionan en los colegios y que atienden 300 casos anuales en promedio. Durante los cinco últimos años se han atendido 45 mil casos de desnutrición en sus centros, a través de programas de alimentación diaria, y mil 300 casos anuales de enfermedades detectadas y derivadas a los centros de salud del sector.
- Se sensibilizó a 95 de las 115 comunidades locales con el tema de género y maltrato infantil. 40 colegios y 15 escuelas rurales de Fe y Alegría han trabajado con 24 colegios públicos la realización de congresos locales sobre la construcción de ciudadanía, democracia y paz. Otros 17 colegios trabajan conjuntamente con colegios públicos tanto actividades de capacitación como actividades de proyección a la comunidad. En la mayoría de los centros existen bibliotecas que brindan servicio a las comunidades locales.
- A lo anterior se suman ferias educativas anuales con proyectos innovadores de ciencia, tecnología y ambiente, lógico matemáticas, comunicación integral, etc; festivales folklóricos realizados para la comunidad en forma individual por cada colegio o en coordinación con colegios próximos; bio-huertos que ofrecen sus productos para el desayuno y almuerzos escolares; talleres que abren sus puertas a las comunidades locales: industria del vestido, danzas folklóricas, carpintería, secretariado computarizado, cerámica, etc.

# Principales hallazgos y lecciones aprendidas

1. El proceso histórico de esta modalidad educativa tiene sus expresiones más sobresalientes en la década de los 70, coincidente con un proceso de reforma educativa que posibilitó y alentó una concepción sistémica en la educación de adultos y un mejor conocimiento del adulto social e individualmente considerado.
2. El marco nacional en el que se desarrolla es un país caracterizado por sus altos índices de inequidad y pobreza, masivos procesos migratorios y una diversidad cultural que sigue siendo un desafío en materia de integración nacional.
3. Uno de los casos más emblemáticos que reflejan la inequidad y la explosión social peruanas han sido los efectos de la violencia desatada desde la década de los 80 por Sendero Luminoso, y la respuesta y represión del aparato militar. Varios años después de difundido el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el país sigue en deuda con las víctimas de la violencia denunciada. La ausencia de respuesta educativa acorde con lo demandado es parte de una deuda mayor. A pesar de la extrema gravedad de lo señalado en dicho informe, ni los poderes del Estado ni la opinión pública mayoritaria han asumido su cuota de responsabilidad para esta reparación colectiva. Una razón de peso para ello es la de que 75% de las víctimas estuvo constituido por población indígena, confirmando que la desigualdad por diferencias étnicas sigue siendo un pesado lastre nacional.
4. Respecto de la propia educación con jóvenes y adultos, se pueden resaltar los siguientes elementos característicos:
  - Si bien la modalidad de educación de adultos se brinda a través de tres tipos de servicios (escolarizados, no escolarizados y estudios independientes), en la práctica los tres mantienen un carácter escolarizante que no responde a las necesidades educativas de los participantes, quienes hoy en su gran mayoría son jóvenes y no adultos que reclaman propuestas pertinentes de atención a sus necesidades de aprendizaje, vinculadas a la resolución de problemas álgidos de sobrevivencia y desarrollo personales.
  - El fracaso escolar es una constante de acuerdo a las estadísticas consultadas. En 2001 el número de desertores en primaria llegaba a 18% del total de estudiantes matriculados. En secundaria la deserción alcanza 15%, y las estadísticas señalan que los varones desertan más (20%) que las mujeres (16%) en este nivel educativo. La situación económica es la principal causa para un 48% de los estudiantes en esa condición.
  - De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Educación, la Educación Básica de Adultos tiene más potencialidad y crecimiento en la educación secundaria que en la primaria. En el primer nivel había más estudiantes durante 1998 (91 mil 417) que durante el 2003 (sólo 50 mil 149 alumnos). En el mismo período la matrícula de educación secundaria creció considerablemente: de 91 mil 417 alumnos (1998) a 221 mil 424 (2003). La notoria

diferencia entre el número de estudiantes de secundaria y de primaria tiene directa relación con mayores necesidades y demandas por estudios secundarios; es muy difícil obtener empleo formal o informal, aún escasamente remunerado, sin contar con certificados de educación secundaria.

- Crece constantemente la oferta educativa no escolarizada. 356 instituciones brindan servicios de educación primaria no escolarizada sobre un total de 942 centros. En educación secundaria se registra un importante crecimiento de la educación privada, que brinda sobre todo servicios no escolarizados; de 610 centros educativos privados, 510 ofrecen servicios no escolarizados
- En las últimas décadas la oferta más “exitosa” fue la de educación ocupacional, caracterizada por dar calificación de corta duración para un oficio, que pasó de 136 mil estudiantes en 1980 a 254 mil en 1995, disminuyendo a 227 mil alumnos en 1998.
- Las mujeres se sostienen mejor que los varones en sus procesos de aprendizaje. Sus índices de desaprobación son menores que los de los estudiantes hombres. Si bien su participación en la matrícula secundaria es menor, presentan tasas de mayor éxito en la aprobación de sus estudios. Los varones, en cambio, ostentan un mayor nivel de desaprobación (9% en primaria y 12% en secundaria).
- Las características del docente de jóvenes y adultos en el país indican un sesgo de muchos años de servicio en la función pública, en buena medida porque en las décadas de los 80 y parte de los 90 los nombramientos fueron suplidos por reasignaciones y contratos. La precariedad es riesgosa para la casi totalidad de docentes contratados, pero el riesgo mayor es que la especialización y el perfeccionamiento de éstos para el trabajo educativo con jóvenes y adultos sean casi nulos.
- A pesar de ser un hecho evidente que en la modalidad de educación de adultos se han realizado esfuerzos para reformar el currículo, ello no ha contribuido en grado importante a modificar los procesos y resultados, porque no han replanteado en lo sustancial el modelo educativo y su campo de acción. Aún prima un sesgo escolarizante y homogenizador con parámetros del escenario urbano, tanto en la propuesta curricular como en la gestión. La modalidad se ve afectada también por la discontinuidad en la gestión del sector educación y la falta de consistencia para priorizar en forma efectiva la atención educativa a los sectores sociales más postergados o excluidos.
- Lo anterior debe complementarse por el hecho de que durante la década de los 90, en la reforma curricular iniciada bajo parámetros neoliberales fueron ignoradas las modalidades de educación de adultos y educación especial. La concepción de capital humano rentable y del costo-beneficio en la educación fueron determinantes para ello.

- Una limitación fundamental de esta modalidad educativa fue no plantear alternativas ante el hecho incontrovertible de que un gran porcentaje de los participantes son jóvenes y hasta niños, niñas y adolescentes. Es posible que ello haya influido en los legisladores para la creación, como nueva modalidad, de la Educación Básica Alternativa.
5. En cuanto a la alfabetización, los programas de atención al analfabetismo denominado absoluto se han caracterizado en los últimos años por sucesivos recortes presupuestales que influyeron en gran medida para no alcanzar metas propuestas o para reducir el período de atención. Si bien se superó la clara distorsión de la alfabetización hecha en el régimen fujimorista, convirtiendo la atención de mujeres analfabetas en instrumento proselitista del régimen, lo logrado en el quinquenio de A. Toledo no se ha caracterizado por logros remarcables ni por un abordaje integral del problema. El analfabetismo funcional no ha sido estudiado ni la emergencia educativa ha servido para estrategias efectivas que impidan nuevos bolsones de analfabetos a partir de deficientes logros de aprendizaje en lectoescritura y matemáticas básicas en los niños y niñas de los primeros grados.
  6. Una seria dificultad para abordar el problema del analfabetismo peruano es la precariedad de sus datos estadísticos y la manipulación política que se hace o puede hacerse de las cifras; la falta de estudios sobre la condición del analfabetismo funcional y concentrar la idea de analfabetismo sólo en adultos mayores, agravan el problema y dificultan más la posibilidad de enfrentar de modo sistémico tal situación de inequidad educativa.
  7. Son escasas las expresiones oficiales de alfabetización en contextos interculturales bilingües, a pesar de las características pluriétnicas de numerosa población peruana. Asimismo, es insuficiente lo avanzado en materia de educación para la preservación del medio ambiente y un desarrollo sustentable. De allí la importancia de la experiencia demostrativa de bialfabetización quechua-castellano desarrollada con relativo éxito en varias regiones del país, y del énfasis en políticas que alientan acciones permanentes de educación ambiental en comunidades por medio del Proyecto Educativo Nacional.
  8. La Educación Básica Alternativa, creación de la nueva Ley General de Educación 28044, reemplaza a la anterior modalidad de educación de adultos. Tiene como característica principal su flexibilidad organizativa, ya que ajusta sus estructuras a requerimientos educativos básicos de jóvenes, adultos y niños trabajadores. En la práctica constituye un reconocimiento tanto del crecimiento de públicos demandantes de educación básica vinculada a capacidades para el trabajo, como de la propia inequidad social, expresada en niños, niñas y jóvenes excluidos de los sistemas regulares de enseñanza.
  9. Los principios y propósitos orientadores, así como las dimensiones de la EBA, constituyen un avance conceptual en la educación peruana. Las metodologías

propuestas en la EBA suponen la participación, la actividad y la cooperación como principales ejes de referencia. Es particularmente valiosa la idea de autonomía en que se fundamenta la acción educativa, propiciando en los participantes compromisos con su aprendizaje y desarrollo, y demandándose que el educador sea y actúe como “mediador cultural”. Sus fundamentos pedagógicos procuran dar atención a las características básicas de cada destinatario: toman en consideración sus saberes previos y propician la utilización de “proyectos de aprendizaje” que recojan aspiraciones de los propios participantes.

10. En la EBA el programa de alfabetización corresponde al ciclo inicial de la nueva modalidad y propugna acciones intersectoriales con sectores públicos y organismos de la sociedad civil, empresariales, gremiales o eclesiales. Es explícito su reconocimiento al desafío de la alfabetización digital en la población.
11. Uno de los aspectos más interesantes de la actual experiencia educativa peruana ha sido la presentación al país de un Proyecto Educativo Nacional (2006 - 2021). Este importante aporte colectivo al país constituye una propuesta realizada por especialistas peruanos con distintas experiencias profesionales y visiones plurales. Su construcción ha significado mucho debate interno y con múltiples núcleos institucionales en las regiones y en la capital del país. Lo que propone para una educación más inclusiva y de calidad semejante para todos, así como en materia de educación ambiental, formación para el trabajo y educación intercultural, es innovador y significativo.
12. Más que la generación de un movimiento de educación popular en el Perú, primó la adaptación y vigencia de postulados de la educación popular aplicada a diversos programas educativos asociados a la propia alfabetización, a programas de desarrollo comunitario, a acciones de educación bilingüe intercultural o a ejercicios reivindicativos de la igualdad de género, superando situaciones de marginación o desigualdad que afectaban a la mujer.
13. La Educación Comunitaria, que es la única modalidad educativa en la legislación vigente vinculada a las prácticas de educación no formal y con mayores posibilidades de ser asociada a iniciativas de la educación popular, en la práctica no está vigente. Con muy escaso presupuesto y dependiente circunstancial de la Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa, representa un claro ejemplo de la distancia entre la retórica legislativa y la realidad.
14. La mayoría de experiencias seleccionadas corresponden al rango de educación popular y muestran la potencialidad de su accionar y la diversidad de enfoques acorde con las demandas de los tiempos. Cada una de ellas tiene elementos dignos de ser destacados. **Tarea** con programas que empoderan actores, actualizando aprendizajes y vinculando escuela-comunidad, refuerza conocimiento sobre descentralización educativa y democratización de las propias escuelas, y promueve el desarrollo de experiencias significativas

en contextos interculturales y bilingües (Cusco y Ayacucho). **Alternativa** enfatiza la capacitación de actores, particularmente jóvenes y mujeres, buscando el ejercicio de liderazgos y que sus organizaciones se articulen con procesos de desarrollo local, así como fortalecer capacidades de gobiernos locales particularmente en presupuestos participativos. **Bartolomé de las Casas**, a través de la escuela de líderes, enfatiza democracia y ciudadanía, trabaja con voluntariado juvenil universitario en pro de una mejor vigilancia ciudadana, valorando la potencialidad de los más pobres. **EDAPROSPRO** promueve el desarrollo económico a través de trabajos con microempresarios en programas de promoción y gestión cooperativa; promueve crédito social, alcancías comunales y organización de grupos solidarios, incluyendo servicios a niños y adolescentes trabajadores. **Fe y Alegría**, a través de una red de centros y programas educativos con escuelas públicas, enfatiza la formación de valores como contenido transversal curricular. Su estrategia institucional tiene múltiples expresiones con activa participación magisterial y comunal. Destacan, entre otros, contenidos sobre educación ambiental y calidad de vida, interculturalidad, trabajo y productividad, ética y cultura de paz.



# Principales conclusiones y recomendaciones sobre políticas EDJA en el último quinquenio

## A. Respecto de cambios en política y legislación educativa

1. En el último quinquenio, período correspondiente al gobierno del presidente Alejandro Toledo, a pesar de las contradicciones en su gestión, sobresalen importantes cambios en materia de política educativa: a) una nueva Ley General de Educación, con contenidos y estructura superiores a la precedente: en ella se afirma la centralidad del educando; se entiende la educación como proceso permanente durante toda la vida y en ámbitos sociales diferentes; se incorpora la responsabilidad por los resultados educativos vía la evaluación del sistema, de aprendizajes y de docentes; da valor a la participación y a la acción intersectorial del Estado y se crean nuevas modalidades de atención educativa; b) se inicia un proceso de descentralización que pudiera significar el fortalecimiento de la autonomía de instituciones educativas; c) se crea el Consejo Nacional de Educación con la principal tarea de proponer un Proyecto Educativo Nacional de largo plazo.
2. Desde el régimen de transición de Valentín Paniagua se han desarrollado importantes acciones colectivas como la consulta nacional “Puertas abiertas” (2001), se abre el Foro del Acuerdo Nacional (2003) donde se logran consensos sobre políticas de Estado asumidas por todas las principales fuerzas políticas y sociales (la 12ª es la dedicada a la educación). El Proyecto Educativo Nacional es una de las principales culminaciones de ese proceso. En todas esas instancias la educación con personas jóvenes y adultas se expresa como parte integrante de una política de equidad social y educativa.
3. La educación de adultos ha sido particularmente afectada en materia legislativa. Para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de niños, niñas, jóvenes y adultos, teniendo en cuenta sus características individuales y socioculturales, se organiza en tres modalidades: Educación Básica Regular, Educación Especial y Educación Básica Alternativa. Con esta última se fusiona lo que se conocía como educación de jóvenes y adultos, excluyéndola en la práctica. Sin embargo, la EBA es un aporte innovador de la Ley: encarna la opción por una educación permanente y suficientemente flexible para facilitar un mayor acceso y pertinencia educativa; atiende a niños, niñas y adolescentes desertores, en extraedad o con desempeños laborales, a jóvenes analfabetos y con requerimientos de acreditación en educación básica y adultos en similar situación. En la práctica se está extendiendo el concepto “adulto” a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo. La EBA entonces no puede significar sólo respuesta educativa; por su naturaleza y características, demanda otras articulaciones con modalidades educativas y programas de otros sectores.
4. La misma LGE, refiriéndose a los programas de alfabetización, establece que su fin es lograr en los alfabetizados “el autodesarrollo y el despliegue de capacidades de lectoescritura y de cálculo matemático...”, especificando que forman parte del ciclo inicial de la EBA. Dicha definición es insuficiente,

reduce las potencialidades de la alfabetización y no alienta la búsqueda de estrategias integrales que comprendan el estudio y abordaje del analfabetismo funcional y el acceso masivo a nuevas tecnologías de información y comunicación. Los artículos de la LGE que se refieren a la alfabetización necesitan ser complementados con una definición más precisa y actualizada del concepto. Así, por ejemplo, habría que hacer referencias a los aprendizajes similares que los niños y niñas hacen en la básica regular y en la básica especial y también dar una ponderación a la llamada alfabetización informática. Asimismo, se requiere aclarar que la alfabetización no supone la existencia de un nivel educativo distinto a la educación inicial o primaria, como deja suponer el texto de la Ley General de Educación, y que más bien conforma la plataforma básica de la educación primaria.

## B. Respecto de acciones orientadas a la educación como derecho básico

5. Las cifras nacionales son indicativas de un extraordinario esfuerzo nacional por posibilitar que la casi totalidad de niños y niñas se matriculen en primaria: la educación preescolar atiende a 53% de la población entre tres y cinco años y representa uno de los mayores niveles de cobertura latinoamericana. El acceso a la educación secundaria disminuye al 70% de la población de 12 a 16 años. Si bien no hay diferencias importantes de acceso, conclusión y logro de aprendizajes previstos entre géneros, ellas sí se dan entre quienes residen en urbes y en medios rurales y entre quienes son no pobres, pobres y pobres extremos.
6. El analfabetismo sigue siendo la principal expresión de inequidad en el acceso a la educación como derecho básico. Cerca de 3% de la población de 15 a 24 años y 22% de la población de 40 o más años son analfabetas. Además, sólo 0.5% de la población de 25 a 39 años que no concluyó primaria o secundaria accede a estos niveles de educación básica. La mayor proporción de analfabetas jóvenes en el área rural y entre los pobres extremos en el año 2003 con relación al país en su conjunto, parece explicarse por el considerable menor acceso a la educación primaria por niños y niñas de 6 a 11 años de edad en tales ámbitos a mediados de la década pasada. Los programas de alfabetización no han logrado abatir el analfabetismo de los mayores de 15 años a pesar de contar con recursos superiores a los destinados a la educación básica de adultos, y por lo general fueron objeto de sucesivos recortes que desvirtuaron sus objetivos iniciales. La reducción de la tasa de analfabetismo joven en el período 1985 - 2003, y el de la población femenina y pobres extremos, se debe fundamentalmente al gran salto en la cobertura de la educación primaria hasta la casi universalización del acceso a este nivel a mediados de los 90.

7. Un indicador desfavorable respecto de la educación como derecho, es el que la población de 25 a 34 años de edad tenía en promedio nueve años de escolaridad el año 2003. Es decir, los adultos jóvenes del país cuentan con apenas tercer grado de secundaria. El número de años de escolaridad es significativamente menor entre la población del área rural y los pobres extremos, quienes tan sólo culminan el nivel de educación primaria en promedio. El Perú está lejos de lo que propone el Consejo Nacional de Educación en el Proyecto Educativo Nacional: 13 años de escolaridad calificada.
8. Los efectos de la pobreza creciente sobre las posibilidades del pleno ejercicio al derecho a la educación, son particularmente graves. En el Perú son tareas pendientes e ineludibles, desarrollar políticas y acciones que posibiliten a estudiantes y familias en situación de pobreza lograr mayores condiciones de *educabilidad*, con ambientes familiares que estimulen afectiva, lúdica e intelectualmente a partir de mejorar sus actuales niveles de calidad de vida, y que a la vez les posibilite exigir servicios de mejor calidad en su educación. El nuevo escenario social del inicio de siglo representa un serio obstáculo para profundizar en estrategias que promuevan el acceso universal a la educación. La expansión del desempleo o de formas precarias o informales de integración al mercado del trabajo, el empobrecimiento de la población, nuevas formas de configuración y dinámica de las familias, así como la diversificación cultural que acompaña a la fragmentación social, entre otros, son factores que dificultan el acceso de un número creciente de niños y adolescentes a la educación formal. La multiplicidad de factores que intervienen en la conformación del nuevo escenario social nos confronta con la necesidad de superar la visión sectorial de lo educativo, que aparece como escindido de lo social y como su condición de posibilidad, hacia una concepción que parta de entender la cuestión educativa como un elemento constitutivo de la cuestión social.
9. El Informe Final de la CVR abre una agenda fundamental para la reconciliación y la construcción de la democracia en el Perú. Es una oportunidad de refundar el país, en la perspectiva de la reconciliación como nuevo pacto social. La reconciliación representa una gran pista de trabajo a mediano plazo, que incluya a todos, teniendo como base el reconocimiento de los pobres en el país, y neutralizando las perspectivas individualistas, discriminatorias y autoritarias hoy presentes. Todo rechazo en bloque de los alcances del Informe de la CVR, corre el riesgo de prolongar no sólo en el tiempo sino en sus consecuencias, la desconfianza, el pesimismo, la indiferencia, la discriminación y hasta el racismo latente en el país. El informe de la CVR por sí mismo no tiene efectos terapéuticos. Se requiere que forme parte de las herramientas de un vasto movimiento ciudadano por la mejor educación y sociedad en el país.

### C. Respecto de logros en función de una mejor calidad educativa

10. El panorama educativo peruano presenta como cifras preocupantes los bajos resultados de aprendizajes: 22% de los niños que aprobaron el 2º grado de primaria no sabe leer ni escribir; entre quienes terminan primaria más de 90% no logran los aprendizajes previstos en las áreas de comunicación y matemática; entre quienes concluyen secundaria, 76% no logra aprendizajes previstos en comunicación y 95% en matemática. Se puede afirmar que la baja calidad de los resultados de quienes concluyen primaria y secundaria constituye el principal problema educativo peruano. Afecta principalmente a niños, niñas y jóvenes, especialmente a los más pobres, pero sin restringirse a ellos.
11. En este quinquenio la educación peruana fue declarada en situación de “emergencia”, la cual expresa una situación deficitaria alarmante. La educación con jóvenes y adultos que en el sistema educativo peruano es modalidad de significación menor y con escasos recursos, expresa con mayor dramatismo dicha condición deficitaria. A pesar de no haber sido parte de los procesos evaluativos nacionales e internacionales cuyos resultados fueron determinantes para dicha declaración de emergencia, el análisis realizado sobre la modalidad de educación con jóvenes y adultos señala más problemas que posibilidades y una situación que se ha ido agravando en el transcurso de las últimas décadas. El no reconocimiento oficial de los jóvenes como parte sustantiva de una modalidad destinada y pensada fundamentalmente hacia la persona adulta, agravó en alguna medida la situación.
12. Respecto de los docentes asignados a centros de educación de adultos, hoy convirtiéndose en centros de EBA, se requiere conocer con más profundidad los factores que intervienen y posibilitan la gran diferencia entre docentes del nivel primario y secundario. Esto es crucial para determinadas medidas políticas, por ejemplo determinar la cantidad y tipos de plazas a presupuestar u otras orientadas a prevenir la migración de la EBR a la EBA, y para establecer las estrategias y programas de calificación para los docentes de la modalidad, particularmente porque se iniciaría su implementación en el sistema con nuevos enfoques pedagógicos, desarrollo de determinadas capacidades profesionales, nuevas funciones y roles. Uno de los cambios que supone este proceso es acudir a personal docente joven, con pocos años de haber egresado de sus centros de educación superior, que por lo general tienen más posibilidad de asumir la mística y el compromiso que supone la EBA; es decir, la selección de personal docente sólo por tener muchos años de servicio debería ser superada por criterios más abiertos y dinámicos.
13. Son remarcables los esfuerzos por superar la opción escolarizante en los currículos de la EDJA. La actual composición curricular recoge ideas innovadoras planteadas desde CONFINTEA V y Dakar. La aplicación experimental de

la propuesta curricular en centros de secundaria de adultos con cinco áreas temáticas eje ha servido de base para los primeros pasos de construcción curricular de la nueva modalidad de Educación Básica Alternativa, a la que la LGE demanda un currículo “abierto, flexible, integrador y diversificado”, con una línea metodológica que asume la actividad, la participación y la cooperación como ejes fundamentales. Es tarea pendiente el rediseño de los currículos nacionales y pautas para la diversificación curricular en los cuatro programas que integran la EBA. La experiencia acumulada señala la conveniencia de que esta tarea sea encomendada por el MED a una entidad educativa afin y solvente respecto de las demandas de la EBA.

#### D. Respecto de la vinculación de la EDJA con problemas de empleo e ingresos

14. La principal institucionalidad educativa asociada a problemas de ingreso y empleo es la de los Centros de Educación Ocupacional, orientados a proveer de habilidades técnico productivas a jóvenes y adultos. Lamentablemente en el MED no existe una evaluación de impacto de los servicios CEOS que muestre efectos en la mejor empleabilidad o mejora de ingresos de sus egresados.
15. La aplicación en las distintas modalidades de educación básica, particularmente en la EBA, del artículo 35° de la LGE que demanda como derecho de los egresados un diploma con mención en un área técnica que lo habilite para insertarse en el mercado laboral es tarea pendiente en la educación peruana. Concretar esta aspiración de la ley será costosa y compleja; más aún, es un desafío indispensable de procurar pensando en las demandas acumuladas de una economía básicamente informal con mayoritaria presencia de PYMES donde el plus educativo siempre será relevante. El MED está obligado a que la EBA sea parte constitutiva de la educación para el trabajo. Ello demandará operacionalizar convenios y acuerdos que posibiliten utilizar la capacidad instalada para vincular la educación con el trabajo productivo, así como prever la indispensable inversión para que ello sea factible.
16. Se observa un creciente interés en entidades de la sociedad civil, algunas de ellas expresión de la educación popular, por vincularse explícitamente a través de programas y proyectos institucionales con el estudio y desarrollo de estrategias que toman la generación de mejores condiciones para el empleo e ingresos familiares como parte medular de su accionar. Algunos proyectos incluyen la generación de mecanismos mutuales y cooperativos destinados prioritariamente al fortalecimiento de pequeñas empresas.
17. El artículo 47° de la LGE abre oportunidades de acreditación de aprendizajes logrados por personas de todas las edades en espacios educativos diferentes al escolar. Este artículo ubicado en la Educación Comunitaria puede contribuir a legitimar, valorar e institucionalizar prácticas educativas vinculadas al tra-

bajo y empleo de organizaciones de la sociedad civil, empresas, movimientos sociales u organizaciones populares y sindicatos, además de otros actores sociales. El Estado peruano, en cumplimiento de la LGE, está obligado a promover esas actividades educativas y acreditar, certificar y convalidar los aprendizajes en la educación técnico-productiva.

## E. Respeto de la vinculación de la EDJA con la participación ciudadana

18. El descrédito de las prácticas gubernamentales fue mayúsculo en la presidencia de A. Fujimori, el régimen más corrupto y autoritario de las últimas décadas. La transición democrática iniciada por Valentín Paniagua significó dar particular relevancia al afianzamiento de prácticas democráticas respetando procesos y resultados electorales e iniciando una decidida lucha contra la corrupción y a favor de la práctica de valores. Muchas entidades de la sociedad civil dieron eco en sus actividades educativas al afianzamiento de prácticas ciudadanas y el informe de la CVR fue motor para exigencias de reparación a las víctimas de la violencia en el conflicto Sendero Luminoso - Fuerzas Armadas.
19. La educación popular, en sus distintas vertientes, ha tenido presencia significativa en esta reconstrucción del tejido democrático en el país. Sus tres ejes vigentes tienen estrecha vinculación con los actuales esfuerzos por consolidar la transición democrática, la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo social signado por procesos de descentralización en marcha. El segundo de esos ejes está referido a los compromisos con la vigencia de políticas educativas y de sus principales instrumentos; el Foro Educación Para Todos fue escenario promotor para ello.
20. Entre los procesos sociales peruanos sobresale la búsqueda de mejores canales y oportunidades de educación. Los líderes y organizaciones sociales populares, actores fundamentales de dichos procesos, viven una situación adversa caracterizada por una precaria situación económica, la falta de oportunidades, la deslegitimación de la política, la desarticulación del tejido social y la permanencia de viejas concepciones, prácticas y estilos. A esta primera caracterización hay que sumar el desencanto, la desconfianza y el pesimismo como sentimientos expresados por la población debido a las profundas huellas que la corrupción, la crisis de gobernabilidad, la falta de transparencia y los comportamientos carentes de ética y valores han dejado tras los sucesivos malos gobiernos. En este contexto difícil se abren, sin embargo, una serie de oportunidades que comprometen el trabajo de los líderes y las organizaciones sociales. Entre ellas están el informe y las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el proceso de descentralización, la reconstrucción y afianzamiento de la democracia, y para los creyentes,

una Iglesia de base comprometida con los pobres. Asimismo se percibe en los sectores populares una disposición a participar en espacios locales con proyectos de desarrollo que involucren la seguridad ante la delincuencia, respeto al medio ambiente, la calidad y precios de los servicios públicos, y una nueva forma de hacer política y relacionarse entre peruanos. Los líderes y organizaciones sociales tienen un papel central en el desarrollo de estos procesos y experiencias que deben estar encaminados a fortalecer la democracia y luchar contra la pobreza y la exclusión, desde el horizonte de la reconciliación nacional.

21. La educación comunitaria es la modalidad que se desarrolla desde las organizaciones sociales, orientándose al enriquecimiento y despliegue de las capacidades personales, al desarrollo de aprendizajes para el ejercicio pleno de la ciudadanía y a la promoción del desarrollo humano (Art. 46ª de la LGE). Constituye un aporte relevante y moderno de la legislación educativa vigente, contribuye a la legitimación educativa de las organizaciones de la sociedad civil y recoge la rica tradición peruana de educación informal y de saberes populares. Lamentablemente su concreción e implementación en el MED no está a la altura de lo que supone y demanda el articulado legal. Será indispensable que las instituciones vinculadas a la educación popular e informal de la sociedad civil tomen iniciativas en el sentido de ejercer vigilancia ciudadana sobre entidades gubernamentales y desarrollar trabajos en red con enfoques interdisciplinarios en la concepción y dinámica de las prácticas educativas que posibilita esta modalidad educativa. La educación comunitaria debiera devenir en piedra angular para articular lo educativo con procesos más amplios de desarrollo local, regional y nacional. Su posibilidad de aporte será mayor si se tiene en cuenta la dimensión cultural del desarrollo, habida cuenta de la realidad multiétnica y plurilingüe peruana.
22. De la anterior modalidad destinada a jóvenes y adultos habría que rescatar como hecho importante la creación del Consejo Nacional de Educación de Adultos en el marco de la I Conferencia Nacional de Educación de Adultos, que funcionó entre diciembre del 2001 y noviembre del 2003. Dicho Consejo debería ser actualizado, teniendo en cuenta tanto la nueva Educación Básica Alternativa como la clara opción alfabetizadora en la actual gestión gubernamental, así como la potencialidad de nuevos actores vinculados a la educación popular.

## F. Respecto de avances en educación bilingüe intercultural

23. La presencia multirracial y la realidad pluriétnica peruana no han sido suficientemente consideradas en la educación con jóvenes y adultos. Las investigaciones sobre las complejas relaciones y dinanismos que caracterizan la construcción de las identidades en este aspecto, siguen siendo insuficientes.

En el mundo del pobre, sujeto de la educación con jóvenes y adultos, está presente esta complejidad y se expresa en discriminaciones sutiles o muy explícitas que es necesario abordar. Ello constituye un desafío para las prácticas educativas, que tiene como uno de sus fundamentos el reconocimiento y respeto al otro. La búsqueda de un nuevo pacto social, político y jurídico, una segunda oportunidad para un país tan desgarrado, requieren de la apertura y aceptación de su verdadera naturaleza: multiétnica, pluricultural y multilingüe.

24. Entre las iniciativas de alfabetización en contextos bilingües en el marco del Programa Nacional de Alfabetización, destaca la experiencia enfocada en el quechua - castellano sobre salud reproductiva con un enfoque de género e interculturalidad, desarrollada inicialmente en dos comunidades de la región del Cusco. Los logros de esa experiencia demostrativa posibilitaron extender y adaptar su metodología en otros seis ámbitos regionales de ejecución del programa (Puno, Ayacucho, Apurímac, el propio Cusco, y provincias de Junín y Ucayali) con resultados de valía. El balance de su desarrollo debería ser tomado en cuenta por el gobierno de Alan García al haber focalizado su acción alfabetizadora prioritaria en Ayacucho y Huancavelica, dos regiones con claros contextos de comunidades quechua hablantes.

## G. Respeto de la educación para la preservación del medio ambiente

25. Salvo la inclusión de un Área de ciencia, ambiente y salud en los diseños curriculares vigentes de Educación Básica Alternativa, la educación de jóvenes y adultos peruana no forma parte de la promoción de una educación en el uso racional y sostenible de los recursos naturales de la comunidad, en la conservación de su diversidad biológica y en la prevención de la contaminación del aire, el agua y la tierra. Tampoco forma parte de una acción nacional que promueva una cultura de reutilización y reciclaje de residuos. La Red Nacional de Educación Ambiental es la iniciativa intersectorial más relevante; algunos de sus proyectos en marcha pueden devenir en acciones educativas en las que la participación de jóvenes y adultos sea importante. La Campaña “Escuelas limpias y saludables” tiene más bien un corte tradicional y formal antes que promotor. Ambas experiencias distan del carácter excepcional que tiene la biodiversidad y los recursos naturales peruanos. Más esperanzador es el programa de “Promoción y difusión de un estilo de vida comunitaria y comportamientos institucionales saludables” dirigido a los vecinos y a las entidades públicas y privadas de la comunidad, comprendido en la política de educación ambiental incluida en el Proyecto Educativo Nacional.

## H. Respecto de los principales desafíos y perspectivas de la educación con personas jóvenes y adultas

26. La promulgación de la nueva Ley General de Educación N° 28044, al establecer la Educación Básica Alternativa como una modalidad de la Educación Básica, abre un nuevo escenario para procesar críticamente los procesos mencionados y dar un significativo impulso a la atención educativa de los usuarios o participantes, priorizando a los más excluidos. Una conclusión obvia Respecto de un posible estricto cumplimiento de lo señalado por la Ley General de Educación vigente, que tiene como base el principio de equidad social y un compromiso preferencial por los pobres y excluidos del país, debiera posibilitar que la nueva Educación Básica Alternativa, a partir del sólido soporte del texto legislativo, se convirtiera en prioritaria a efectos de distribución de recursos públicos en el sector educativo. Eso lamentablemente no es así. La decisión política sobre la vigencia e importancia de la EBA como mecanismo efectivo de igualdad social, debiera tener claros correlatos en un presupuesto mucho mayor que el asignado a la otrora educación de adultos, puesto que sus responsabilidades y campo de acción son mayores.
27. Para que la modalidad EBA se instale exitosamente en el sistema educativo peruano, se requiere una actitud realmente comprometida con sus fines y objetivos por parte de los funcionarios del sector. Ello implica conformar un núcleo nacional de autoridades y especialistas del sector que impulsen el despliegue de esta modalidad innovadora en el campo educativo. Para este efecto se necesita identificar y comprometer, tanto en la sede central del MED como en las DRE, UGEL y en las propias instituciones educativas (hoy centros de educación de adultos, mañana CEBA), a las personas con mayor sentido de cambio educativo para que actúen como parte de un colectivo que tiene la misión de hacer del proyecto EBA una realidad nacional. En particular, el proceso de conversión de la EBA debería ser un gran estímulo para iniciar una campaña nacional de selección y de formación en servicio de los funcionarios y especialistas de la Sede Central del MED y de los órganos descentralizados regionales y locales.
28. La opción por una educación "participativa" cruza los fundamentos y las opciones estratégicas y metodológicas de la EBA. Entender a los sujetos educativos como "actores" y no simples "agentes", implica asumir el derecho a la participación como un derecho clave en la consecución de los demás derechos ciudadanos. Habría que preguntarse si en la EBA se está proponiendo o no una mera organización del proceso de aprendizaje en el que con frecuencia lo que cada cual trae no constituye una real matriz de aprendizaje, sino un elemento ficticio de participación, pudiendo quedar en una simple estrategia de captación de atención, necesaria, pero absolutamente insuficiente. La cuestión central es qué peso social y académico merecen sus vivencias y

- sus saberes, y en particular, qué sentido y significación se está expresando en lo que trae de su vida cotidiana cada uno de ellos. No toda forma de participación desarrolla la condición ciudadana; muchas veces consolida una cultura de “súbditos”, tan común en un país desigual como el Perú. De allí la importancia de una estructura y de mecanismos muy flexibles en la EBA.
29. En la medida en que en la Educación Básica Alternativa participen niños y niñas, se deberá considerar para efectos de presupuesto y gestión que los participantes de este servicio no queden excluidos de los beneficios que otorgan los programas de alimentación, salud y materiales educativos.
  30. Sólo al término del proceso de conversión EDA en EBA, se podrá afirmar que se ha superado el riesgo de que la conversión en Centros de Educación Básica Alternativa sea nada más que un cambio de rótulo, y se tendrá la seguridad de una real institucionalización de la EBA en el país.
  31. La opción del recientemente instalado gobierno de Alan García por priorizar la alfabetización otorgando importante presupuesto para concretarla es muestra de voluntad política cuyos resultados estarán condicionados por la estrategia que se implemente; si se reduce a una campaña y no se considera la necesidad de asumir integralmente el problema se corre el riesgo de desperdiciar recursos en una tarea tradicional sin atacar la raíz de un problema estructural.
  32. El Proyecto Educativo Nacional (PEN) presentado por el Consejo Nacional de Educación, para ser operativo debiera trascender procesos generados en la mesa de los especialistas que lo proponen y ser asumido como resultado de un proceso de diálogo y concertación social, deviniendo en compromisos de acción concretos por parte de los agentes educativos: los docentes, los padres de familia y la sociedad educadora.
  33. El PEN plantea llegar a constituir una “sociedad educadora”. Será necesario asumir que se trata de un proceso largo y complejo. Esto incluye dos requerimientos centrales: a) que se logre consenso y que devenga en sentido común que las metas de sus seis objetivos no sólo son válidas, sino posibles de alcanzar; y b) que por ende se tienda a la estabilidad de políticas públicas educativas que deben ser de Estado con los aportes de los tres períodos gubernamentales que comprendería.
  34. Entre los desafíos más importantes para la práctica de la educación popular en Perú, en función de lo anteriormente analizado, deberían estar: a) *ubicación de la educación en los acuerdos nacionales y locales*, de manera que propicien e intervengan en acuerdos sociopolíticos de carácter nacional y local, y que apuesten a la construcción de políticas de educación local en el marco de la descentralización del país, teniendo como escenarios deseables: el Acuerdo Nacional con una política específica en pro de una mejor calidad educativa en el país, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que a nivel nacional y regional incorpora la preocupación educativa; muchos de los programas municipales, así como los planes integrales de desarrollo

de varias regiones, que han planteado acuerdos por la educación. b) *Fortalecimiento de la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes*; apoyando la renovación de la imagen de la escuela; construyendo al lado de los actores socioeducativos una escuela diferente, que deje de ser rígida y precaria y que se transforme en una escuela amable, autónoma, participativa y con más recursos. c) *Empoderamiento de líderes locales para enfrentar los procesos productivos y de descentralización educativa en contextos diversos*: fortalecer una corriente emergente para apoyar las PYME (Pequeñas y Medianas Empresas), y democratizar la gestión educativa pública como un componente importante para mejorar las oportunidades de desarrollo personal y local. d) *Reforzar sus propios niveles de organización colectiva*: el núcleo que agrupa a las instituciones afines o miembros del CEAAL tiene más posibilidades para iniciar liderazgos en este sentido. Una inicial tarea estaría asociada a demandar al Estado la real vigencia de la educación comunitaria e intentar el resurgimiento de un ente colectivo similar en funciones al anterior Consejo Nacional de Educación de Adultos.



# Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional (2006). *El PAEBA-Perú: Una experiencia para la reconstrucción de la Educación Básica de personas jóvenes y adultas*. Lima: Tarea Gráfica Educativa.
- Amat y León, Carlos (2006). *El Perú nuestro de cada día. Nueve ensayos para discutir y decidir*. Lima: Universidad del Pacífico.
- APOYO (2000). *Estudio sobre oferta y demanda de formación docente y costo-efectividad*. Informe final. Instituto Apoyo.
- Banco Central de Reserva del Perú (2000). *Memoria 1999*. Lima.
- Banco Mundial (2000). *La pobreza y el desarrollo social en el Perú - 1999*. Lima.
- Bello, Manuel (2002). *Equidad social y educación en los 90 - Perú*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Biblioteca Nacional del Perú (2004). *Hábitos de lectura y ciudadanía informada en la población peruana*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú - Universidad Nacional de Ingeniería.
- Bretel, Luis (2001). *Modelo educativo, marco curricular y propuesta andragógica de la educación básica de jóvenes y adultos*. Lima: MED.
- Céspedes, Nélica (2005). "A propósito del balance de la educación 1999 - 2003", en Revista *Tarea*, núm. 61 (agosto), Lima.
- Chiroque, Sigfredo (2000). "Políticas necesarias para el desarrollo magisterial del país", en *La docencia revalorada. Perspectivas y propuestas para el desarrollo magisterial*. Revista *Tarea*, Lima.
- Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional. La educación que queremos al 2021*. Lima (septiembre).
- Cussianovich, Alejandro (2004). "Significado actual de la educación popular y liberadora. Reflexiones". Documento-ponencia presentado en el Debate Latinoamericano "Profundizando el aporte de la educación popular y del CEAAL", Lima.
- El Comercio (2003). *Anuario 2002-2003*. Lima.
- Foro Nacional Educación Para Todos (2003). *Plan Nacional Educación para Todos*. Documento Base. Lima: MED.
- IIPE-UNESCO Buenos Aires (2002). *Equidad social y educación en los 90*. Buenos Aires.
- INEI (2001). *Encuesta Nacional de Hogares*. IV trimestre 2000. Lima.
- Lizarzaburu, Alfonso (1981). *La formación de promotores de base en programas de alfabetización*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Luna Ricci, Nelsor (2003). *Diagnóstico de los Programas No Escolarizados (PRO-NOES) de Educación Primaria de Jóvenes y Adultos*. Documento de trabajo. Lima: MED-DINEA.
- Manrique, Nelson (2005). "Las tecnologías de la información y el desarrollo", en *Uno-diverso, Ciencia Tecnología y Sociedad*, año 1, núm. 1, CONCYTEC, Lima.
- MED (2002). *Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012*. Lima.

- \_\_\_\_\_ (2003). *Plan Nacional Educación para Todos*. Foro Nacional Educación para Todos. Lima: Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Cifras de la educación 1998 – 2003*. Lima: Unidad de Estadística Educativa. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Indicadores de la educación. Perú 2004*. Lima: Unidad de Estadística Educativa.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Sistematización de la experiencia de alfabetización “Construyendo caminos diferentes”*. Lima: Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa.
- MED- DINEA (2002). “Hacia una nueva visión de la educación con jóvenes y adultos en el país”, en *Espacio de Diálogo y Compromiso para Todos*, Lima.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Referencias generales para el proceso de construcción de la Educación Básica Alternativa*. Documento de trabajo. Lima: Dirección Nacional de Educación de Adultos.
- Munar, Luis (2003). *Somos pandilla, somos chamba: escúchenos. La experiencia social de los jóvenes en Lima*. Lima: PUCP, Educa.
- OCDE-UNESCO (2004). *Reporte de los resultados de la evaluación PISA 2003*. París.
- Oliart, Patricia (2000). “Las mujeres en las zonas rurales y la vida política”, en *Socialismo y Participación*, núm. 87, Lima: CEDEP.
- PAEBA (2006). *El PAEBA-Perú: una experiencia para la reconstrucción de la Educación Básica de personas jóvenes y adultas*. Lima: Tarea Gráfica Educativa.
- PNUD (2004). *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión*. Informe 2004, ONU, Perú.
- Rivero, José (2002). “Los nuevos enfoques sobre alfabetización”. Ponencia presentada en Seminario Taller sobre Alfabetización en el Perú. Lima (marzo).
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2003). *Propuesta nueva docencia en el Perú*. Lima: MED.
- \_\_\_\_\_ (coordinador de la consultoría de Educación Básica Alternativa) (2005). *La otra educación*. Lima: MED.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La educación peruana: crisis y posibilidad*, en *Socialismo y Participación*, núm. 100, Lima.
- Torres, Rosa María (2001). “Marco conceptual de la alfabetización post Dakar”, en *equidad, desarrollo y participación social. Reflexiones en torno a la alfabetización y la educación básica de adultos*, Memoria del Primer Foro Internacional, Lima.
- UNESCO - Tarea (2001). *Una mirada a la educación en el Perú. Balance de 20 años en el Perú del Proyecto Principal de la UNESCO para América Latina y el Caribe: 1979 – 1999*, Lima.
- UNESCO (1998). *Primer Estudio Internacional Comparativo*. Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Situación educativa 1980-2000*. Santiago, Chile.

- Villarán, Fernando (coord.) (2000). *Estudios sobre la participación de empresas en la formación de recursos humanos*. Lima: MED/BID, MECEP.
- Villavicencio, Martha (2003). *¿Cómo impulsar la educación básica de jóvenes y adultos?* En Jornadas de Sistematización de Experiencias para la Innovación de Programas No Escolarizados de Educación Básica de Jóvenes y Adultos. MED, Lima..
- Zúñiga, Madeleine, *et al.* (1999). *Demandas y necesidades de la educación bilingüe en el Área Andina*. Lima: GTZ-MED.

## Listado de siglas

ALCOM	Alcancías Comunes
ALJU	Alcancías Juveniles
ALFAVISIÓN	Centro de Producción Audiovisual para la Alfabetización
AGFUND	Arab Gulf Program for United Nations Development Organization
ALFIN	Programa Operación de Alfabetización Integral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCFD	Convenio Cooperativo de Formación Docente (Francia)
CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina
CEBA	Centros de Educación Básica Alternativa
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEOS	Centros de Educación Ocupacional
CETPRO	Centro de Educación Técnico Productiva
CNE	Consejo Nacional de Educación
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONFINTEA	Conferencia Internacional de Educación de Adultos
CORNAID-FINANCE	Agencia de Cooperación Internacional (Holanda)
CREDIVAC	Cooperativa de Crédito y Vivienda de Comas
CVR	Comisión de Verdad y Reconciliación
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo de la Vida Sin Drogas
DINEA	Dirección Nacional de Educación de Adultos
DINEBA	Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa
DRE	Dirección Regional de Educación
DS	Decreto Supremo
EBA	Educación Básica Alternativa
EBR	Educación Básica Regular
EDA	Educación de Adultos
EDAPROSPRO	Equipo de Educación y Autogestión Social

EDJA	Educación de Jóvenes y Adultos
EP	Educación Popular
FONDEF	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (agencia alemana de cooperación internacional)
IBC	Instituto Bartolomé de las Casas
IFEJANT	Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IPA	Instituciones Promotoras de la Alfabetización
ISP	Instituto Superior Pedagógico
LGE	Ley General de Educación
MECEP	Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
MED - MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
NATs	Niños y Adolescentes Trabajadores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Europa)
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAEBA	Programas de Alfabetización y Educación Básica de Personas Adultas en Iberoamérica
PEA	Población Económicamente Activa
PBI	Producto Bruto Interno
PEBAJA	Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos
PEBANA	Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE
PNA	Programa Nacional de Alfabetización
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEBA	Programas a Distancia de Educación Básica Alternativa
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
PRONOE	Programa No Escolarizado de Educación de Adultos
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REA	Red Nacional de Educación Ambiental
RM	Resolución Ministerial
SENATI	Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo

SIDI	Société d'Investissement et Développement International
SIG	Sistemas de Información Georeferenciada
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VMGP	Vice-Ministerio de Gestión Pedagógica

**Situación presente de la educación  
de personas jóvenes y adultas en Perú**

de José Rivero

se terminó de editar en  
Pátzcuaro, México, el mes de  
agosto de 2008. Diseño de  
portada e interiores y formación  
de Ernesto López Ruiz. Cuidado  
de la edición de Dora Reynaga  
y Cecilia Fernández.