



2008/ED/EFA/MRT/PI/83/REV.

Perfil nacional preparado para el

*Informe de Seguimiento Informe de Seguimiento de la Educación para
Todos en el Mundo 2008
“Educación para Todos en 2015
¿Alcanzaremos la meta?”*

La Educación básica no formal en el Perú

Zúñiga Castillo, Madeleine; Angulo, javier

2007

Este perfil fue encargado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo como información básica destinada a la preparación del Informe 2007 y no ha sido corregido por el equipo. Las opiniones expresadas en el presente documento no son forzosamente las del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo ni las de la UNESCO. El perfil puede citarse del siguiente modo: “Perfil nacional encargado para el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, ‘Educación para Todos en 2015 – ¿Alcanzaremos la meta?’”. Para obtener más información, sírvase contactar: efareport@unesco.org

LA EDUCACIÓN BÁSICA NO FORMAL EN EL PERÚ

Madeleine Zuniga, Javier Angulo

Introducción

El informe que presentamos sobre la Educación No Formal (ENF) en el Perú trata de ceñirse a las orientaciones dadas en la Guía para la Recopilación de Información sobre Educación No Formal. Tomando en cuenta la definición operativa de EBNF que se usa como base para el trabajo, podemos adelantar que existe bastante más información sobre la oferta estatal de programas de alfabetización que sobre la diversidad de ofertas de ENF -a lo largo y ancho del país- provenientes de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones civiles (iglesia, empresas, asociaciones culturales). La dispersión de estas experiencias y la falta de sistematización de muchas de ellas, hace difícil recopilar la información y poder presentar un panorama que se ajuste más a la realidad que envuelve la ENF en el país. Este hecho, unido a la solicitud de no hacer una pesquisa extensa sobre el particular, nos llevó a seleccionar solamente tres experiencias que, por su significación, permitirán, esperamos, contar con el perfil solicitado sobre la ENF en el Perú y compararlo con el de otros países.

Trabajos de base:

En el 2005 el Ministerio de Educación auspició y publicó un documento que podemos considerar el estudio más actualizado sobre lo que se denomina Educación Básica Alternativa, EBA.¹ Publicado dos años después de la emisión de la Ley General de Educación N° 28044, el documento ofrece los antecedentes contextuales y legales para la nueva EBA, algunas experiencias que motivaron la propuesta contenida en la ley y una descripción detallada de cómo se concibe esta modalidad educativa. Por tal razón, este estudio ha sido una fuente de consulta obligada para el presente trabajo. Sin embargo, es importante destacar que las experiencias de EBA –desde el Estado y organizaciones civiles- se concentran en zonas urbanas o en la periferia de estas, pero no se presentan en las zonas rurales. Allí donde no llega el Estado, se encuentran las organizaciones de sociedad civil. Estas asumen la capacitación de jóvenes y adultos en una amplia gama de habilidades que generan una diversidad de aprendizajes. Lo que hace falta es un estudio comprehensivo de la ENF que abarque todas las formas en que esta se presenta, en zonas urbanas y rurales, a cargo del Estado y de las organizaciones de sociedad civil más representativas por su prestigio sostenido a lo largo de más de una década.

Otras dos publicaciones no tan recientes sobre la educación de jóvenes y adultos en el Perú –y que han sido someramente consultadas- son producto de reuniones nacionales o internacionales sobre el tema. Las ponencias, experiencias y conclusiones que ellas ofrecen han servido de base para la nueva concepción de EBA que actualmente intenta promover el Estado, a través del Ministerio de Educación.²

¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2005. *La otra educación ...Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa*. Lima. 310 pp.

² MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Marzo 2001. *Equidad, desarrollo y participación social. Reflexiones en torno a la alfabetización y la educación básica de adultos*. 163 pp.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Diciembre 2001. *I Conferencia Nacional de Educación de jóvenes y adultos en el Perú. Espacio de diálogo y compromiso entre todos*. Lima. 221 pp.

A. Información a nivel nacional

Desde el año 2001, en el que el Perú inició una etapa de retorno a la democracia, se ha producido una abundante base legal en el terreno de la educación. Esta es particularmente rica y ha introducido nuevos conceptos y modalidades en el sistema educativo nacional, que inciden en la concepción de la ENF en el país, como pasaremos a conocer.

1. *La concepción de la Educación No Formal (ENF) en el Perú.*

La concepción de la ENF en el Perú se nutre de los avances conceptuales difundidos en conferencias mundiales, así como de los marcos legales nacionales. Junto a conceptos claves como el de **calidad, equidad, pertinencia, inclusión**, el concepto de **educación a lo largo de la vida** (*life long learning*) promovido en Jomtien y ratificado en Dakar, está en la base de la concepción y políticas nacionales de ENF.

Dentro de una concepción amplia, la ENF en el Perú engloba las cuatro categorías de EBNF que considera este estudio; abarca las diversas ofertas de educación o capacitación no escolarizada que provienen especialmente de organizaciones de la sociedad civil y del Estado, en particular para jóvenes y adultos, aunque las hay también para niños y adolescentes, pero en menor cuantía que las que se ubican en la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA). Podemos afirmar que nuestra concepción de ENF coincide con la definición operativa de la UNESCO 2000, citada en la guía.

2. *Los fundamentos legales de las políticas sobre ENF*

Las políticas sobre ENF tienen bases legales internacionales o globales –como la Declaración del Decenio de la Alfabetización de las NNUU y el Marco de Acción de Dakar, entre los más recientes – y fundamentos legales nacionales.

En el plano nacional, la ENF encuentra fundamentos legales en la Constitución Política del Estado de 1993. Los Artículos 13º y 16º señalan que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana y que es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir una educación adecuada; el Art. 17º precisa que el Estado garantiza la erradicación del analfabetismo.

En la actual década del 2000, la ENF cuenta con nuevos marcos legales, entre los que destacamos la 12ª Política de Estado del Acuerdo Nacional³ (2002), la LGE 28044 (2003), el Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012, el Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, aprobado en el 2005 y el Proyecto Educativo Nacional al 2021 (2006). A ellos se agregan otros sustentos legales que, indirectamente, refuerzan las políticas sobre ENF. Ellas son: la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes del Perú, derivada del compromiso del Estado Peruano con la Convención de los Derechos del Niño de 1989, la Ley N° 27802 que crea el Consejo nacional de la Juventud, CONAJU, y la Ley N° 27986 de Trabajadoras del Hogar. A estos dispositivos de carácter nacional, se agregan leyes de alcance subnacional o

³ En el 2002, el Foro del Acuerdo Nacional - constituido por representantes de todos los partidos políticos y de organizaciones de sociedad civil- aprobó 29 políticas de Estado que son referente para la nueva legislación y reformas políticas, sociales y económicas.

regional, con los principios y fundamentos, para ser implementadas por los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En línea con la difusión mundial de conceptos como el de aprendizaje a lo largo de la vida (*life long learning*) y la demanda de equidad en la oferta educativa, la Ley General de Educación N° 28044 (LGE) emitida en julio del 2003 introduce, junto a la Educación Básica Regular, otras tres nuevas formas de concebir la educación en el sistema educativo nacional: la Educación Básica Alternativa (EBA), la Educación Técnico-Productiva y la Educación Comunitaria. De ellas, la EBA y la Educación Comunitaria tienen características que coinciden con la ENF y la EBNF.

En el Artículo 37° de la LGE, la Educación Básica Alternativa se define como:
“(...) una modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad equivalente a la de 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 otros se harán en función de las competencias que el estudiante haya desarrollado. La Alfabetización está comprendida en la Educación Básica Alternativa.”

La Educación Comunitaria es definida en el Artículo N° 46 de la LGE:
“La Educación Comunitaria se desarrolla desde las organizaciones de la sociedad, se orienta 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. Complementa y amplía los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas y contribuye a su formación permanente e integral. Su acción se realiza fuera de las instituciones educativas.”

Lo novedoso es que, si bien la educación comunitaria se realiza fuera de las escuelas, colegios o institutos, los aprendizajes que en ella se logren pueden ser reconocidos y convalidados si los adolescentes, jóvenes y adultos, desean seguir estudios de Educación Básica o Educación Técnico-Productiva⁴. La Educación Comunitaria, se afirma, *“(...) es parte del Sistema Educativo Nacional por cuanto el Estado la promueve, reconoce y valora. Involucra a la familia, organizaciones comunales, gremios, iglesias, organizaciones políticas y organizaciones sociales y culturales en general, así como a empresas, medios de comunicación y diversas instancias del Estado: gobiernos locales, regionales, nacional y organismos públicos, en el marco de una sociedad educadora”*.⁵

Cabe señalar, no obstante, que la EBA apenas comienza a implementarse en un número reducido de Centros de EBA (300) y solo en medios urbanos. La Educación Comunitaria todavía no se implementa y, hasta el momento, es una propuesta en espera de realización.

El Plan EPT contiene dos políticas particularmente relacionadas con la ENF que aquí citamos:

⁴ Art. 46° Ley General de Educación N° 28044.

⁵ Art. 3° Reglamento de Educación Comunitaria, DS 013-2005-ED.

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

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

La Política 2 del Objetivo Estratégico 1 en el Proyecto Educativo Nacional establece: *“Ampliar el acceso a la educación básica a los grupos hoy desatendidos”*. Entre las políticas subsecuentes está *“Alfabetizar y desarrollar capacidades esenciales y tecnológicas de los jóvenes y adultos excluidos de la EBR⁶”*.

3. El financiamiento y control de los programas de ENF

El Estado, desde el Ministerio de Educación, financia y controla el Programa Nacional de Alfabetización (PNA) y actualmente el PRONAMA, Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, lanzado en octubre del 2006. La EBA es también financiada y controlada por el Estado.

El presupuesto del PNA siempre fue insuficiente para alcanzar las metas que se proponía, incluso en los años en que fue declarado Programa Estratégico. En el año 2000 el presupuesto destinado a la alfabetización era de poco más de USD 17 millones, sin embargo, el Gobierno de Transición del 2001 encontró indicios de mal uso de esos fondos⁷. De allí en adelante, el presupuesto del PNA fue decreciendo en vez de aumentar. El 2003 se asignó alrededor de USD 5 millones al PNA, pero los gastos efectivos en las actividades de alfabetización no llegaron al 50% de ese monto⁸.

En el lanzamiento del PRONAMA en octubre del 2006, se anunció que se requerirá alrededor de US \$ 100 millones para la implementación del programa que aspira llegar a 2 millones de analfabetos, a un costo de US \$ 53 por alfabetizado. Para ello se ha concebido el Programa como una movilización de voluntades y se recurrirá a estudiantes universidades para desempeñarse como alfabetizadores en todo el país.

Los programas no estatales de ENF tienen fuentes diversas de financiamiento, entre las que se encuentran agencias de la Unión Europea en especial, e iglesias –católica y evangélicas. Los montos destinados a las actividades de ENF no son altos dentro de los presupuestos globales para los proyectos de desarrollo comunales. No es usual obtener fondos exclusivamente para ejecutar programas de ENF, con excepción de algunos programas de alfabetización.

4. La gestión y apoyo formal de la ENF

La gestión de las principales actividades de las categorías 1 y 2, Alfabetización y EBA, está a cargo del Estado, cuyo apoyo a las mismas ha sido un tanto errático.

⁶ Educación Básica Regular.

⁷ Gran parte del presupuesto sirvió para pagar a promotores que estaban políticamente comprometidos con el gobierno de turno.

⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2005. *La otra educación...* Lima. p. 86

En lo que concierne a la alfabetización, el Programa Nacional de Alfabetización estuvo a cargo de una Dirección dentro de la Dirección Nacional de Educación de Adultos, DINEA. De octubre del 2002 a marzo del 2006, fue considerado un Programa Estratégico del Ministerio de Educación y pasó a depender directamente del Vice Ministerio de Gestión Pedagógica. De abril del 2006 a setiembre de ese año, la gestión vuelve a estar a cargo de una Dirección de la nueva Dirección Nacional de Educación Básica Alternativa, fecha en que se crea el Programa Nacional de Movilización⁹ por la Alfabetización (PRONAMA) y su gestión será responsabilidad directa del Ministro. De lo anteriormente expuesto sobre el financiamiento de la alfabetización, se deduce que el apoyo formal que ha recibido ha estado lejos de las declaraciones en las bases legales.

Hasta antes de la emisión de la LGE del 2003 y sus posteriores reglamentos, la educación no formal de adultos se desarrollaba únicamente en horarios nocturnos, utilizando la infraestructura de las Instituciones Educativas de la modalidad de Educación Básica Regular, EBR. La gestión y dirección estaba sujeta a la dirección de la EBR. En el mejor de los casos tenía un sub director. Este hecho revela la concepción equivocada con la que se trabajaba, la cual ha sido superada en la nueva legislación.

Según el Reglamento de EBA¹⁰, esta modalidad se ofrece en los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) y tienen autonomía pedagógica y administrativa. La gestión es democrática y tiene como primera autoridad a su Director. El Proyecto Educativo Institucional es el instrumento principal de orientación de la gestión. Los CEBA pueden ser de gestión pública, privada o por convenio, de acuerdo a lo dispuesto por la LGE.

Esta modalidad se inició 300 CEBA y existe un programa de conversión progresiva y creciente de la Educación de Adultos, el cual enfrenta diversos tipos de problemas que van desde la negación de los docentes de la nocturna para cambiar sus horarios de trabajo y forma de atención hasta la carencia de una adecuada infraestructura para poder cumplir con los fines y objetivos que determina la LGE N° 28044 y su Reglamento. Como modalidad de la Educación Básica debe tener su propia infraestructura y sus propios órganos de gestión.

La EBA sólo se brinda a la población de zonas urbanas. La población rural (andina y amazónica) no ha sido atendida por el Estado, lo que constituye un serio déficit y una forma de exclusión e inequidad.

Otros tipos de actividades de ENF, que caerían dentro de las categorías 3 y 4, son mayoritariamente gestionadas por instituciones civiles y el apoyo de parte del Estado es formal, declarativo. La creación de la Educación Comunitaria, según la LGE N° 28044 ya citada, tiene por objetivo ofrecer un apoyo que vaya más allá del discurso, al promover el reconocimiento oficial, la certificación de los aprendizajes que en esos programas se produzcan, como ya se mencionó.

⁹ Decreto Supremo N° 022-2006-ED

¹⁰ Art. 53° Reglamento de Educación Básica Alternativa - EBA, DS 015-2004-ED

B. Los principales tipos de actividades de EBNF

La experiencia del CEDAP en Ayacucho, Perú

1. A qué categoría de actividad de ENF pertenece la experiencia

A la **Categoría 3**, aunque hay algunas actividades que pueden considerarse dentro de la categoría 4.

2. Quién ofrece el programa

El Centro de Desarrollo Agropecuario, CEDAP. Una ONG con 29 años de trabajo continuo en Ayacucho, en la zona sur andina del Perú.

3. Los principales objetivos del programa

La propuesta institucional de trabajo tiene los siguientes objetivos:

Desarrollar capacidades en la población para:

- a) la participación activa y libre de la población en los espacios de decisión del desarrollo local;
- b) el manejo adecuado de recursos naturales, tecnologías y el mejoramiento del hábitat familiar;
- c) mejorar el desarrollo empresarial rural.

4. Destinatarios

- Jóvenes y adultos de 23 años y más, hombres y mujeres.
- Autoridades de gobiernos locales
- Organizaciones de productores campesinos
- Familias campesinas
- Líderes, hombres y mujeres

5. Número de beneficiarios

Aproximadamente 14,500 personas jóvenes y adultas; 2,500 familias, 180 líderes hombres y mujeres, en 240 comunidades campesinas.

6. Las actividades de enseñanza y aprendizaje

El CEDAP desarrolla tres tipos de actividades de enseñanza – aprendizaje que tienen como denominador común el fomento del interaprendizaje de campesino a campesino. Estas son:

- Concursos. Actividades de inter aprendizaje en las que los propios participantes juzgan y evalúan quién logra mejores resultados con los nuevos conocimientos, “quién puede más.” Los campesinos lo denominan “Atipanakuy”, término quechua -lengua materna de los comuneros- cuya raíz significa “poder”. Tanto para el trabajo con la comunidad como con las familias, se utiliza como instrumento de enseñanza-aprendizaje el Concurso o “Atipanakuy”.

Los concursos se utilizan como un estímulo cuya finalidad es desarrollar nuevas capacidades o conocimientos; por lo tanto, los concursos no se realizan con el fin

de obtener dinero. Si bien hay una recompensa en dinero, el monto es muy bajo, es mas bien un incentivo. Las familias pueden ganar entre US \$ 45 y 75; el primer premio a las comunidades ganadoras es de US \$ 500, monto que es gastado según mandato de la Asamblea Comunal; el segundo premio se otorga en herramientas u otras especies. Todos los premios son otorgados por los gobiernos locales, tanto a las familias como a las comunidades. .

Los concursos se realizan cada seis meses y, de acuerdo al actual plan de trabajo de CEDAP, se harán durante cinco años. (Se iniciaron hace dos años y medio.)

- Talleres participativos. Se ofrecen más cuando los participantes son autoridades. El elemento lúdico está presente en estos talleres que duran de uno a tres días y, según el tema del taller, pueden realizarse cada 15 días o cada mes.
- Pasantías. Visitas para conocer experiencias exitosas en desarrollo productivo y desarrollo organizacional. Las primeras pasantías se realizan al interior de las comunidades, luego las visitas se hacen a experiencias en otras regiones del país, tanto en la zona Sur andina (Puno, Cuzco, Huancavelica), como en el Norte (Piura) y el Centro (Chanchamayo, Valle Central). Las pasantías se ofrecen a líderes, hombres y mujeres y tienen una duración aproximada de diez días.

Los aprendizajes esperados (y logrados) a través de las actividades brevemente descritas se dan en una diversidad de campos. He aquí los más trabajados.

En el plano de lo social y ciudadanía:

- Cómo diagnosticar y planificar a nivel familiar, comunal y distrital;
- Capacidad de liderazgo y negociación
- Conocimientos sobre organización, qué son los presupuestos participativos y cómo actuar en su elaboración.
- La organización de comités de vigilancia y elaboración de planes de pastoreo.

En el plano agropecuario:

- Manejo de suelos, tecnologías agrícolas, manejo de pastos, cosechas de agua, forestación y reforestación.
- Mejoramiento de crianza de ganado.

En salud:

- Gestión, manejo y mejor distribución del hábitat familiar
- Mejora de la alimentación con productos de biohuertos
- Mantenimiento de servicios (letrinas, refrigeradoras ecológicas, cocinas solares y otros)

En educación:

- La participación de los padres de familia en el desarrollo educativo, a través de su conciencia sobre una educación con equidad para hombres y mujeres, la

ventaja de la matrícula oportuna, la importancia de la vigilancia social en educación¹¹.

En el plano empresarial:

- Desarrollo empresarial: conocer los elementos de gestión empresarial, cómo elaborar planes de negocio, manejo de mercado.

En el plano cultural:

- Elaboración de plan de actividades culturales: cómo organizar actividades culturales considerando su vinculación con las actividades productivas.
- Organización de comités culturales.
- Evaluación de la organización de las actividades culturales, los comités y la participación en programas radiales en quechua, su lengua originaria.

7. Resultados del programa

Entre los resultados obtenidos a lo largo de su trabajo y, en particular, el de los últimos años, se encuentran:

- ✓ 240 comunidades y 2,500 familias con planes de desarrollo comunal y familiar a mediano y corto plazo
- ✓ 140 comunidades con planes de pastoreo
- ✓ Cada familia maneja trece (13) tecnologías agro ecológicas, i.e. preparación de compos, selección de semillas, almacenamiento de pastos, cocinas mejoradas, mejor uso de plantas medicinales, etc.
- ✓ 120 líderes hombres y mujeres con capacidad de transmitir conocimientos teóricos y prácticos sobre organización, planificación y tecnología agropecuaria.
- ✓ Se han fortalecido los espacios de participación de la comunidad, como por ejemplo, en la mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, los Comités de Vigilancia, las Mesas Temáticas (i.e. Recursos Naturales)¹².
- ✓ Mejora en la calidad de la participación y de las propuestas para la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos locales
- ✓ 4 planes de desarrollo distrital y un plan de desarrollo provincial
- ✓ Agendas de desarrollo provincial, desarrollo de la mujer y de los jóvenes
- ✓ Capacidad de movilización social para generar incidencia en políticas.

¹¹ Los padres de familia de 20 centros educativos acordaron matricular a sus hijos antes del 1º de abril, a fin de no dar excusa para la ausencia del maestro “por falta de alumnado” y cumplir con el calendario escolar.

¹² Tres alcaldes distritales fueron elegidos gracias a presentar propuestas de desarrollo en el manejo de recursos naturales entre los objetivos de sus planes de trabajo.