

Reiteradas informaciones muestran que la Educación Básica Alternativa presenta una cobertura muy limitada con tendencia a la baja, dispone de recursos presupuestales exiguos y no tiene mayor relevancia en las decisiones de política educativa, tanto en las implementadas desde años atrás como en las próximas a implementarse. Por éstas y otras manifestaciones, se trata de una modalidad educativa "relegada e intrascendente en el sector educativo", cuya crisis tiende a agravarse.

El modelo real con que opera actualmente la EBA está muy lejos de los planteamientos teóricos que buscaron sustentar su organización y normas reglamentarias y de lo previsto en el plan de conversión cuya implementación progresiva se dio entre los años 2005 y 2010. La realidad ha mutilado sus perspectivas más interesantes y reducido su significación e importancia en el conjunto de la educación nacional.

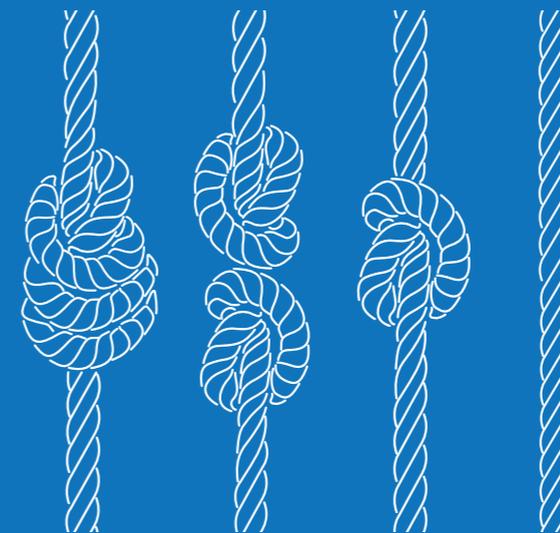
Preocupados por esta inocultable situación crítica, diversas instituciones y expertos han realizado estudios y planteamientos para superar las limitaciones observadas. Desde su dependencia administrativa responsable, el Ministerio de Educación también ha desarrollado diagnósticos y acciones de monitoreo, para tomar el pulso a la modalidad y adoptar medidas correctivas. Lamentablemente, no se observan cambios de envergadura encaminados a reorientar el rumbo de la modalidad y a atacar algunos de sus actuales nudos críticos.

Tomando como referencia algunos de los estudios indicados, escuchando las voces de algunos directivos y docentes de centros de EBA, considerando las políticas educativas anunciadas por las autoridades actuales del MINEDU, revisando normas aprobadas recientemente y aquéllas que constituyen el marco normativo de EBA, el presente estudio propone un conjunto de medidas de política que, de adoptarse, contribuirían a superar algunos de los problemas actuales de EBA.

Manuel Paiba Cossíos

DE LA RETÓRICA A LA ACCIÓN

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA SUPERAR NUDOS
CRÍTICOS EN EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA



MANUEL PAIBA COSSÍOS

tarea

vhs
DVV International

con apoyo financiero de:

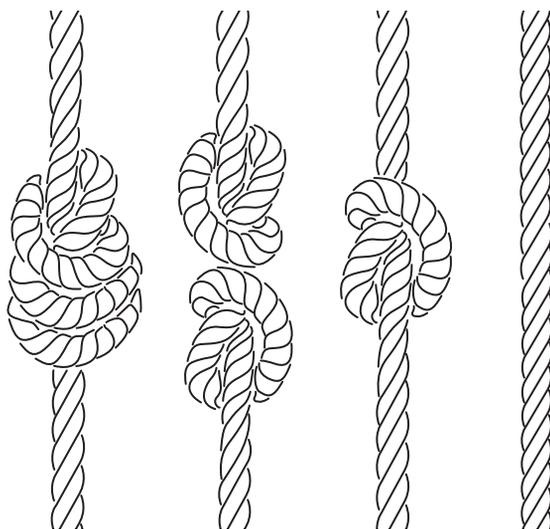
BMZ  Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



tarea

DE LA RETÓRICA A LA ACCIÓN

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA SUPERAR NUDOS
CRÍTICOS EN EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA



MANUEL PAIBA COSSÍOS

tarea

La investigación contenida en este libro es producto del proyecto “Fortalecimiento institucional en la educación de jóvenes y adultos”, que implementa Tarea Asociación de Publicaciones Educativas desde 2013 en las regiones Ayacucho y Lima, gracias al apoyo del Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos (Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes) – DVV International.

Autor: Manuel Paiba Cossíos

Corrección de estilo: José Luis Carrillo Mendoza

Diseño de carátula: César Daniel Rodríguez Bellido

Diagramación de interiores: Lluly Palomino Vergara

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Pasaje María Auxiliadora 156, Breña

Primera edición: 500 ejemplares

Lima, mayo del 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2014-20031

ISBN 978-9972-235-50-4

De esta edición:

© Tarea Asociación de Publicaciones Educativas

Parque Osos 161, Pueblo Libre. Lima 21, Perú

Teléfono: (51 1) 424 0997. Fax: (51 1) 332 7404

Dirección electrónica: tarea@tarea.pe

Página web: www.tarea.org.pe

Se permite la copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin requerir permiso previo; basta con citar la fuente.

Las ideas y opiniones contenidas en esta obra son de responsabilidad de los autores y no comprometen ni reflejan necesariamente la posición institucional de las fundaciones auspiciadoras.

vhs 
DVV International

con apoyo financiero de:

BMZ



**Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo**

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
1. EL MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA (EBA)	9
2. VARIACIONES DE LA LEY 28044 RESPECTO A LEYES ANTERIORES Y SU INCIDENCIA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA	13
3. MEDIDAS DE POLÍTICA EDUCATIVA SUGERIDAS	17
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
ANEXOS	37

Lista de siglas y definiciones

CEBA	Centro de Educación Básica Alternativa
COAR	Colegio de Alto Rendimiento
DESP	Dirección de Educación Superior Pedagógica
DIECA	Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental
DIGEBA	Dirección General de Educación Básica Alternativa
DIGEDIE	Dirección General de Desarrollo de Instituciones Educativas
DIGESUTP	Dirección General de Educación Superior y Técnico-Productiva
DRE	Dirección Regional de Educación
DS	Decreto Supremo
EBR	Educación Básica Regular (modalidad educativa)
EBA	Educación Básica Alternativa (modalidad educativa)
EBE	Educación Básica Especial (modalidad educativa)
ETP	Educación Técnico-Productiva (forma educativa)
LGE	Ley General de Educación
LRM	Ley de Reforma Magisterial
MINEDU	Ministerio de Educación
OAAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación
OCR	Oficina de Coordinación Regional
PEBANA	Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes
PEBAJA	Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RSG	Resolución de Secretaría General
RVM	Resolución Viceministerial
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa

A principios de diciembre del 2014 se presentó a Tarea Asociación de Publicaciones Educativas una versión preliminar de este Informe con ocho propuestas de medidas de política. Posteriormente, en la segunda quincena del mismo mes se realizaron dos talleres con directivos y docentes que laboran en Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA): uno en la ciudad de Lima, el 15 de diciembre (CEBA José Olaya Balandra, de Chorrillos), y el otro en Ayacucho, el 19 de diciembre (CEBA Mariscal Cáceres).

En estos dos talleres, luego de que se explicaran y sustentaran ante los asistentes las medidas propuestas, éstos expresaron con sumo interés diversas opiniones sobre lo expuesto, en algunos casos reafirmando su conveniencia y en otros proponiendo medidas adicionales. Igualmente, los talleres sirvieron para conocer logros y situaciones problemáticas que viven cotidianamente y para brindarles respuestas sobre algunas inquietudes que les han generado algunas disposiciones expedidas por el Ministerio de Educación (MINEDU).

Esta versión definitiva del Informe ha tomado en cuenta algunos de los argumentos y aportes recibidos en los dos talleres, considerando su pertinencia en el marco de los objetivos del estudio.

La ocasión ha servido, igualmente, para revisar el conjunto de la versión preliminar, ampliar o reajustar su contenido. Por ejemplo, se

consideró necesaria la inclusión de un conjunto de siglas que se mencionan en el texto, con fin de facilitar la lectura del documento.

Finalmente, el 31 de enero se publicó en el diario oficial *El Peruano* el DS 001-2015-MINEDU, que aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, en cumplimiento de una disposición de la Ley de Presupuesto. Este nuevo ROF entró en vigencia el 2 de marzo. Con su aprobación se modificará sustantivamente la actual estructura general del MINEDU, que se regía desde marzo del 2012 por el DS 006-2012-ED. Se ha dispuesto la creación de nuevos órganos, la fusión de algunos ya existentes y la desactivación de otros. Una vez definida la nueva estructura y sus funciones generales, progresivamente se aprobarán los documentos de gestión correspondientes.

Para una mejor comprensión del presente Informe final es importante tener en cuenta este cambio de ROF, pues en el texto se mencionan dependencias que sufrirán modificaciones en su ubicación estructural, su denominación o sus funciones. Por ello se ha incluido el anexo 1, donde se señala la situación actual de tales dependencias.

El presente estudio se centra en una de las modalidades del sistema educativo peruano, la Educación Básica Alternativa (EBA), que ha sido materia de análisis en diversos trabajos, algunos de los cuales aparecen en las referencias bibliográficas.

Reiteradas informaciones muestran que esta modalidad presenta una cobertura muy limitada con tendencia a la baja, dispone de recursos presupuestales exiguos y no tiene mayor relevancia en las decisiones de política educativa, tanto en las implementadas desde años atrás como en las próximas a implementarse. Por éstas y otras manifestaciones, se trata de una modalidad educativa “relegada e intrascendente en el sector educativo”,¹ cuya crisis tiende a agravarse.

El modelo real con que opera actualmente la EBA está muy lejos de los planteamientos teóricos que buscaron sustentar su organización y normas reglamentarias² y de lo previsto en el plan de conversión cuya implementación progresiva se dio entre los años 2005 y 2010. La realidad ha mutilado sus perspectivas más interesantes y reducido su significación e importancia en el conjunto de la educación nacional.

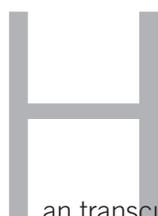
- 1 Juicio del educador José Rivero, expresado en su artículo “La educación inconclusa”, que se publicó en la revista *ideele* n.º 246, de diciembre del 2014.
- 2 Reflejados en estudios como “La otra educación” (2005), producto de una consultoría de la Dirección Nacional de Educación de Adultos que coordinó José Rivero.

Preocupados por esta inocultable situación crítica, diversas instituciones y expertos han realizado estudios y planteamientos para superar las limitaciones observadas. Desde su dependencia administrativa responsable, el Ministerio de Educación también ha desarrollado diagnósticos y acciones de monitoreo, para tomar el pulso a la modalidad y adoptar medidas correctivas. Lamentablemente, no se observan cambios de envergadura encaminados a reorientar el rumbo de la modalidad y a atacar algunos de sus actuales nudos críticos.

Tomando como referencia algunos de los estudios indicados, escuchando las voces de algunos directivos y docentes de centros de EBA, considerando las políticas educativas anunciadas por las autoridades actuales del MINEDU, revisando normas aprobadas recientemente y aquéllas que constituyen el marco normativo de EBA, el presente estudio propone un conjunto de medidas de política que, de adoptarse, contribuirían a superar algunos de los problemas actuales de EBA.

Su adopción o adecuación por parte de autoridades responsables del MINEDU dependerá del sentido que le asignen a la modalidad de EBA dentro de la estructura del sistema educativo, del conocimiento cercano y objetivo que tengan de su funcionamiento y —sobre todo— de las decisiones que adopten para ampliar y mejorar la calidad del servicio educativo que brinda esta modalidad, pensando en sus actuales y potenciales beneficiarios, cuya demanda excede largamente la cobertura de atención que se muestra en las cifras que publica anualmente la dependencia estadística del sector.

1. El marco normativo de Educación Básica Alternativa (EBA)



han transcurrido cerca de 12 años desde que se aprobó la nueva Ley General de Educación (LGE, 28044) en 2003. En ella se estructura el sistema educativo en dos grandes etapas, cuatro modalidades y dos formas educativas.

La *etapa de Educación Básica* se desarrolla fundamentalmente a través de tres modalidades, de las que destaca por su magnitud Educación Básica Regular (EBR) en sus tres niveles: Inicial, Primaria y Secundaria. La culminación de este último nivel permite el acceso a la *etapa de Educación Superior*.

Para los estudiantes que no transiten esa vía regular (EBR), la Ley establece la Educación Básica Alternativa, modalidad que tiene los mismos objetivos y calidad que la EBR, pero que pone el énfasis en la preparación para el trabajo y el desarrollo de capacidades empresariales. La culminación de su ciclo avanzado permite igualmente el acceso a la etapa de Educación Superior.

Luego de aprobada la LGE, ocurrió lo mismo con diversos reglamentos, entre ellos el de EBA en 2004 (DS 015-2004-ED). Posteriormente, en 2012, para dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Constitucional, se aprobó un único reglamento integral de la LGE (DS 011-2012-ED), que sustituyó a todos los anteriores y rige hasta la fecha.

Con el reglamento inicial del 2004 la modalidad EBA fue desarrollando la normatividad requerida para operar. Así, en 2005 comenzó con un plan de conversión de la Primaria y Secundaria de adultos elaborado 23 años atrás por la Ley General de Educación (23384) de 1982. Este plan estableció la transformación progresiva de los existentes centros y programas de educación de adultos en los nuevos centros

de Educación Básica Alternativa (CEBA), durante un periodo de seis años. A la fecha se considera que este proceso, formalmente, ha culminado.

Se han expedido normas específicas para viabilizar las dos formas de atención adicionales a la *presencial*: en 2013, la RM 427-2013-ED para la forma *semipresencial*, y recientemente, en mayo del 2014, la RSG 613-2014-MINEDU para la forma de atención *a distancia* en el ciclo avanzado.

La modificación más significativa para la modalidad desde que se aprobó la LGE en 2003 ha sido producto del nuevo reglamento del 2012, donde se determina que son dos y no tres los grandes programas que desarrolla la EBA: el Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (PEBAJA) y el Programa de Alfabetización. Se anula el Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes (PEBANA), considerado en el reglamento inicial de EBA del 2004.

Recurriendo a normas de diferente jerarquía jurídica (resoluciones ministeriales, resoluciones viceministeriales, resoluciones de Secretaría General y resoluciones directorales), se ha construido el marco normativo de la modalidad. Las normas vigentes más importantes referidas a la EBA se enumeran en el cuadro 1.

Las dos normas recientes (de diciembre del 2014) son las que cada año aprueba el Ministerio de Educación para orientar el desarrollo del año escolar de las diferentes modalidades y formas educativas, entre ellas EBA. Su aprobación se ha dado luego de un proceso de consultas coordinado por la Dirección General de Desarrollo de Instituciones Educativas (DIGEDIE)³ con diversas dependencias del MINEDU y previa opinión favorable de éstas. Su texto incluye modificaciones específicas a ciertas normas de las diferentes modalidades.

También debe tenerse en cuenta que los docentes que laboran en EBA, como todos los profesores al servicio del Estado, se rigen por la Ley de Reforma Magisterial (LRM) 29944, que constituye el único marco legal vigente para el magisterio nacional desde noviembre del 2012. Esta Ley ha sido reglamentada en mayo del 2013 por el Decreto Supremo 004-2013-ED y otras normas modificatorias. Tales disposiciones magisteriales establecen diferencias en la jornada de trabajo de quienes laboran en el área de gestión pedagógica: en el caso de EBA considera 30 horas pedagógicas para los docentes que trabajan en los ciclos inicial/intermedio y 24 para quienes lo hacen en el ciclo avanzado.

3 En el nuevo ROF del MINEDU, es la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (véase el anexo 1).

CUADRO 1

Principales normas vigentes de Educación Básica Alternativa

Año	Dispositivo	Asunto
Junio 2010	RM 172-2010-ED	Normas para la administración compartida de la infraestructura y equipamiento educativo en las instituciones educativas públicas que funcionan en el mismo local escolar.
Junio 2010	RD 562-2010-ED	Aprueba Directiva 041-2010-VMGP/DIGEBA/DPEBA: Evaluación de los aprendizajes en la modalidad de EBA.
Diciembre 2009	RD 2896-2009-ED	Aprueba orientaciones para la conformación del Consejo de Participación Estudiantil (COPAE).
Septiembre 2009	RM 276-2009-ED	Aprueba el diseño curricular básico nacional de EBA.
Junio 2009	RVM 024-2009-ED	Aprueba las normas para la elaboración y aprobación del cuadro para asignación de personal de los CEBA públicos.
Febrero 2009	RD 209-2009-ED	Aprueba Directiva 015-2009-ME/VMGP/DIGEBA/DPEBA: Determinación de los cinco primeros puestos de estudiantes que han obtenido los más altos puntajes al concluir el ciclo avanzado de EBA, para efectos de exoneración del proceso de admisión a la universidad o institutos de educación superior tecnológica.
Mayo 2007	RVM 018-2007-ED	Aprueba el cuadro de equivalencia de la EBA con la EBR y la educación de adultos.
Agosto 2005	RM 542-2005-ED	Aprueba el Plan de Conversión de la Educación Básica Alternativa 2005-2010 y las orientaciones para el proceso de conversión de centros y programas de educación de adultos en CEBA y para la creación de CEBA.

(Continúa en la página 12)

Año	Dispositivo	Asunto
Diciembre 2014	RM 556-2014-MINEDU	Aprueba las normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2015 en la Educación Básica.
Diciembre 2014	RSG 2378-2014-MINEDU	Aprueba normas para la elaboración y aprobación del cuadro de distribución de horas pedagógicas en las instituciones educativas públicas del nivel de Educación Secundaria de la Educación Básica Regular y del ciclo avanzado de la Educación Básica Alternativa para el periodo lectivo 2015.
Mayo 2014	RSG 613-2014-MINEDU	Normas y orientaciones para la organización y funcionamiento de la forma de atención a distancia en el ciclo avanzado de los CEBA públicos y privados.
Agosto 2013	RM 427-2013-ED	Aprueba Directiva 020-2013-MINEDU/VMGP-DIGEBA: Orientaciones para desarrollar la atención semipresencial en los CEBA.
Abril 2013	RM 198-2013-ED	Aprueba Directiva 013-2013-MINEDU/VMGP-DIGEBA-DIALFA: Normas para el desarrollo del proceso de alfabetización.
Octubre 2011	RVM 068-2011-ED	Aprueba Directiva 044-2011-VMGP/DIGEBA/DPEBA: Proceso de regularización de matrícula de los participantes de continuidad educativa (CACE) del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) como estudiantes de los CEBA de gestión pública.

2. Variaciones de la Ley 28044 respecto a leyes anteriores y su incidencia en la Educación Básica Alternativa

D

Desde el año 1972, las tres últimas leyes generales de educación han estructurado de manera diferente el sistema educativo nacional, aunque manteniendo similitudes en la denominación de algunos de sus componentes.

Los antecedentes legales de lo que hoy constituye la modalidad de Educación Básica Alternativa han sido Educación Básica Laboral (Ley 19326) y Educación Primaria y Secundaria de Adultos (Ley 23384). La primera tuvo vigencia por 10 años; la segunda, por 21.

Aunque todas las leyes han reconocido el carácter específico de esta modalidad —y en especial su condición de flexible—, en la práctica equipararon la duración de sus estudios con los correspondientes a la modalidad educativa principal: Educación Básica Regular en la Ley de 1972 y Educación Primaria y Secundaria de Menores en la Ley de 1982 (véase el cuadro 2). En este último caso se dispuso explícitamente que, para efectos de matrícula o traslado, los grados de estudio de ambas modalidades eran equivalentes.

La vigente Ley (28044) dispone la organización flexible de EBA —de forma parecida a las anteriores—, y son los reglamentos (tanto el del 2004 como el del 2012) los que han determinado su organización en tres ciclos (inicial, intermedio y avanzado) y nueve grados de estudio. La consecuencia objetiva es que los estudios en EBA se han reducido en dos años respecto a los necesarios para completar la Educación Básica Regular.

CUADRO 2

Educación Básica Laboral, Educación de Adultos y Educación Básica Alternativa en las tres últimas leyes generales de Educación

Ley 19326 (marzo 1972)

Niveles	Modalidades	Ciclos	Grados
Inicial			
Básica	Regular	3	9
	Laboral	3	9
	CPE		
	Especial Extensión Educativa		
Superior			

Ley 23384 (mayo 1982)

Niveles	Modalidades	Grados
Inicial		
Primaria	De menores	6
	De adultos	6
Secundaria	De menores	5
	De adultos	5
	Especial Ocupacional A distancia	
Superior		

Ley 28044 (julio 2003)

Etapas	Modalidades y formas	Niveles	Ciclos	Grados
Básica	Regular	Inicial	2	
		Primaria	3	6
		Secundaria	2	5
	Alternativa	Inicial		2
		Intermedio		3
		Avanzado		4
	Especial Técnico-Productiva			
Superior				

Este cambio se ha reflejado en el cuadro de equivalencias aprobado en 2007 (véase el cuadro 3), donde los cuatro grados del ciclo avanzado de EBA se equiparan a la Secundaria de cinco grados de EBR y de Educación de Adultos, lo que especialistas en la materia consideran forzado.

CUADRO 3

Equivalencia del ciclo avanzado de Educación Básica Alternativa con Educación Básica Regular y Educación de Adultos

EBA	EBR	Educación de adultos
1.º	1.º y 2.º	1.º y 2.º
2.º	3.º	3.º
3.º	4.º	4.º
4.º	5.º	5.º

Si bien se esgrimen razones atendibles para justificar esta decisión, no resulta creíble que de esta manera pueda garantizarse que estudiando en EBA se alcancen los mismos objetivos y una calidad equivalente a los estudios de EBR, como lo establece explícitamente la LGE. Si a esto se suma, por un lado, la decisión de implementar la jornada escolar completa en EBR, y, por otro, las reducidas horas efectivas de estudio que desarrollan diariamente los estudiantes de EBA, las distancias y desventajas resultan ciertamente mayores, y ello explica en parte su desmotivación para insertarse en esta última modalidad.

Seguramente se requiere una reflexión más amplia sobre el tema, pero debieran evaluarse los efectos concretos de este cambio, pensando en la reorientación y fortalecimiento de EBA.



3. Medidas de política educativa sugeridas

3.1 REQUISITO PREVIO: INCLUIR LA MODALIDAD DE EBA EN EL CONJUNTO DE ACCIONES PRIORITARIAS QUE ADOpte EL MINEDU

No es una novedad constatar que el centro de interés de los funcionarios que dirigen la política educativa desde el Ministerio de Educación es la modalidad que constituye el pilar del sistema educativo por su magnitud, alcance e impacto nacional: la Educación Básica Regular (EBR). Sus niveles —Inicial, Primaria y Secundaria— han constituido tradicionalmente el centro de referencia del sistema educativo, y lo que ha variado en el tiempo es el énfasis en uno u otro de ellos. Es probable que la actual gestión del MINEDU también ponga énfasis en el desarrollo de acciones significativas en la etapa de Educación Superior, para dar cumplimiento al conjunto de responsabilidades derivadas de las nuevas competencias que le asigna la nueva Ley Universitaria (Ley 30220).

Este año 2015, cuando se dispondrá de sustanciales incrementos presupuestales superiores a los 4 mil millones de nuevos soles respecto a periodos anteriores, ya se sabe que se destinarán para potenciar acciones en el marco de los cuatro *objetivos estratégicos del sector*: (i) mejora de la calidad de los aprendizajes, (ii) revalorización de la carrera docente, (iii) cierre de la brecha de infraestructura educativa pública y (iv) modernización y fortalecimiento de la gestión educativa. Como se lee en las normas y orientaciones para el año escolar 2015, casi todo se orienta a la EBR, de modo que las otras modalidades educativas —particularmente EBA— quedan invisibilizadas entre las principales decisiones de quienes conducen el sector. No hay tampoco acciones significativas de esta modalidad en los 18 Compromisos de Desempeño que serán materia de reconocimiento por parte del MINEDU, cuyo cumplimiento en los términos

CON TODOS ESTOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, POCO O NADA LLEGA EN BENEFICIO DIRECTO DE LOS CEBA, PUES ADEMÁS DE LAS RESTRICCIONES YA SEÑALADAS PARA EL USO DE ESPACIOS Y RECURSOS DISPONIBLES EN EL LOCAL ESCOLAR QUE SE COMPARTE, NO HAY UNA DOTACIÓN MÍNIMA DE EQUIPOS Y MATERIALES REQUERIDOS. COMO ES CONOCIDO, UNA SITUACIÓN PARECIDA MOTIVÓ EN MESES ANTERIORES EL RECLAMO DE LA MODALIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA ESPECIAL (EBE), A LA QUE TAMPOCO LLEGAN RECURSOS NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO.

detallados en la RM 591-2014-MINEDU generará transferencia de recursos desde el Pliego 010 MINEDU (por un total cercano a los 230 millones de nuevos soles) a favor de las Unidades Ejecutoras de Educación de los gobiernos regionales y de Lima Metropolitana.

A lo anterior se une el hecho de que tradicionalmente la dirección del MINEDU responsable de la modalidad, hoy la Dirección General de Educación Básica Alternativa (DIGEBA),⁴ no ha tenido mayor incidencia en las decisiones de política sectorial, no ha generado conciencia sobre la situación crítica que atraviesa EBA y no ha puesto en el foco de atención la necesidad de revisar sus actuales estrategias y proponer correctivos que la situación requiere con urgencia.

Al no contar con iniciativas del órgano normativo del MINEDU, como correspondería por función, las DRE o las UGEL debieran canalizar directamente ante la Alta Dirección del Ministerio los planteamientos y requerimientos sustentados de los directivos y docentes de EBA para que se incorporen a la modalidad en las decisiones de política y acciones prioritarias del sector, de modo que se la dote de los recursos financieros y humanos requeridos. Entidades de la sociedad civil ligadas a la población atendida por EBA o el Consejo Nacional de Educación debieran contribuir en este proceso, impulsando las demandas y reforzando las gestiones al más alto nivel.

4 En el nuevo ROF del MINEDU, ya no es una Dirección General, sino una de nivel con el nombre de Educación Básica Alternativa (véase el anexo 1).

Es muy importante generar conciencia pública de que el sistema educativo tiene la responsabilidad de atender a diversos colectivos sociales a través de diferentes modalidades y formas educativas establecidas por ley; visibilizar por diferentes medios el actual abandono de la EBA y lograr el compromiso de las autoridades para que incluyan acciones dirigidas específicamente a ella dentro de los cuatro objetivos estratégicos ya definidos en Educación.

Sin este compromiso político inicial del más alto nivel, difícilmente podrán operar otras medidas de cambio sugeridas para esta modalidad, pues todas ellas suponen en el corto plazo la aprobación y ejecución de un conjunto de medidas y la asignación de recursos específicos para hacerlas viables.

3.2 DECISIONES PARA SUPERAR NUDOS CRÍTICOS

1.ª ARTICULAR LAS DIRECCIONES RESPONSABLES DE LA MODALIDAD DE EBA Y LA FORMA EDUCATIVA DE ETP EN LA PRÓXIMA REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DEL MINEDU

Hay un público joven y adulto —sobre todo del ámbito rural y periurbano— al que busca atender preferentemente EBA. Se trata de una población que compatibiliza estudio y trabajo y que tiene en la modalidad la oportunidad de culminar la etapa básica y poder acceder a la superior. Para ellos es igualmente importante adquirir competencias laborales y empresariales para insertarse o reinsertarse en el mercado laboral. Este público demandante puede lograr que se reconozcan legalmente sus aprendizajes —formales o no— para incorporarse en procesos educativos y obtener la certificación correspondiente.

En la estructura orgánica del MINEDU existen órganos administrativos, dependientes del Viceministerio de Gestión Pedagógica, cuyo rol consiste en proponer las políticas nacionales de modalidades y formas educativas orientadas a la población recién indicada. Es el caso de la Dirección General de Educación Básica Alternativa (DIGEBA), la Dirección General de Educación Superior y Técnico-Profesional (DIGESUTP)⁵ y la Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental (DIECA).⁶ Si bien entre las funciones específicas de estas direcciones está la de coordinar con otras modalidades o dependencias, en la práctica poco de ello

5 En el nuevo ROF del MINEDU se ha desdoblado en dos direcciones generales diferentes: la Dirección General de Educación Superior Universitaria y la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (véase el anexo 1).

6 Esta Dirección ya no figura en el nuevo ROF del MINEDU (véase el anexo 1).

ocurre. No se programan acciones conjuntas ni, menos, se generan normas en común para responder con mayor eficacia a una población demandante que es prácticamente similar.

La forma como están estructuradas contribuye a ello. DIGESUTP, por ejemplo, asume orgánicamente lo que en el sistema educativo es una forma ligada a la etapa de Educación Básica (Educación Técnico-Productiva) junto con una de las etapas del sistema educativo (Educación Superior). Lógicamente, ambas se dirigen a públicos diferentes, con distintas finalidades, lo que no justifica su actual estructuración.

En atención a enfoques contemporáneos sobre educación de adultos y educación a lo largo de toda la vida y por razones de eficiencia en el servicio, debiera tenderse a integrar mejor las responsabilidades de direcciones que se orientan a un mismo público objetivo, para lo cual es preciso superar la costumbre de que toda etapa, modalidad o forma educativa se constituya en un órgano administrativo diferente. Las direcciones responsables de EBA y de ETP, por ejemplo, requieren de un trabajo más integrado en beneficio de los estudiantes que atienden, pues en ambos casos uno de sus énfasis es la formación laboral y el desarrollo de competencias empresariales, garantizándoles la entrega de la certificación correspondiente.

Esta integración, tan necesaria, es ahora posible en el marco de la recientemente aprobada Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2015 (Ley 30281), cuya sexagésima quinta disposición complementaria final faculta al MINEDU a su total reestructuración orgánica en un plazo no mayor de 60 días calendario (que se venció el 5 de febrero) “para dinamizar sus funciones y mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos necesarios para el aseguramiento de la calidad de la educación”.

2.ª GARANTIZAR DESDE EL MINEDU EL USO EFECTIVO DE LOS ESPACIOS Y RECURSOS DISPONIBLES EN LOCALES ESCOLARES COMPARTIDOS DONDE FUNCIONA EBA

La mayoría de los centros de referencia de EBA funcionan en ámbitos urbanos y en locales escolares destinados a los niveles de EBR, donde tienen la condición de “inquilinos precarios”,⁷ privados casi siempre de hacer uso óptimo de las

7 Mención de Dina Kalinowski en el libro *Bases para la acreditación de Centros de Educación Básica Alternativa*, publicado por IPEBA.

instalaciones y equipamiento disponibles. En estas condiciones ha sido prácticamente imposible implementar el modelo organizativo del plan de conversión que considera a los CEBA como una red de servicios que cuenta con un *centro de referencia* y un conjunto de *periféricos*. La carencia de un local escolar exclusivo constituye un claro factor limitante.

Esta situación se mantiene luego de más de cuatro años de vigencia de la RM 172-2010-ED, que dispuso la administración compartida de la infraestructura y el equipamiento educativo cuando en el local escolar funcionan diferentes niveles y modalidades, cuyos directores o subdirectores conforman el Consejo Directivo que tiene la responsabilidad central de su cumplimiento. Las DRE y UGEL no han generado directivas precisas para garantizar que se cumpla este mandato, ni han aplicado sanción alguna por este hecho, a pesar de que les correspondía informar y capacitar a los Consejos Directivos sobre esta norma.

El actual Reglamento de la LGE, del 2012, otorga la presidencia de este Consejo Directivo al director general —cuyo cargo crea—, al señalar que es el responsable de: “[...] garantizar el acceso equitativo, el uso eficiente, el mantenimiento y conservación de los materiales y recursos pedagógicos, equipamiento, mobiliario e infraestructura, por parte de las instituciones educativas que comparten el local” (artículo 135.º, inciso ‘c’).

La persistente falta de acciones correctivas por parte de las DRE y las UGEL debe ser corregida desde el MINEDU para avanzar en el objetivo estratégico de modernizar la gestión y potenciar el rol del director. Tres dependencias tienen responsabilidades específicas en este campo: la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE), la Oficina de Coordinación Regional (OCR)⁸ y la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas (DIGEDIE). Con ellas la DIGEBA debiera coordinar acciones para asegurar la plena vigencia de las disposiciones mencionadas, pues su incumplimiento afecta el servicio educativo que brinda la modalidad.

8 En el nuevo ROF del MINEDU ambas oficinas forman parte de la nueva Dirección General de Gestión Descentralizada (véase el anexo 1).

3.ª ASIGNAR PARTIDAS PRESUPUESTALES ESPECÍFICAS A LOS CENTROS DE REFERENCIA DE EBA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE SUS SERVICIOS

Tradicionalmente, esta modalidad recibe parte del presupuesto público a través de la dirección responsable de formular y proponer la política nacional de EBA (DIGEBA) y de los gobiernos regionales por medio de las DRE y las UGEL. En el primer caso permite planificar y desarrollar acciones desde el MINEDU, y en el segundo, asegurar fundamentalmente el pago de los conceptos remunerativos del personal nombrado y contratado. Los recursos destinados a las instituciones educativas son coordinados por la UGEL —cuando ello ocurre— con el director del centro de EBR, y su destino final no siempre toma en cuenta las necesidades específicas de una modalidad como EBA.

Las iniciativas de los últimos años pensando en el mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento de las instituciones educativas, han generado el mecanismo de transferencias directas de recursos públicos a las cuentas de los directores titulares o encargados del centro, a quienes se responsabiliza de su uso correcto y se demanda rendición de cuentas.

Con todos estos mecanismos de distribución del presupuesto público, poco o nada llega en beneficio directo de los CEBA, pues además de las restricciones ya señaladas para el uso de espacios y recursos disponibles en el local escolar que se comparte, no hay una dotación mínima de equipos y materiales requeridos. Como es conocido, una situación parecida motivó en meses anteriores el reclamo de la modalidad de Educación Básica Especial (EBE), a la que tampoco llegan recursos necesarios para su funcionamiento. A consecuencia de ello, la Unidad de Presupuesto del MINEDU asignó, en el caso de las UGEL de Lima Metropolitana, partidas específicas para atender requerimientos de EBE y EBA. Si bien su ejecución oportuna se ha visto trabada por procedimientos burocráticos, esta experiencia abre una vía de financiamiento directo que debiera ampliarse.

EBA tiene urgencia de ampliar su cobertura de atención, y sin recursos esto no es posible. Las vías tradicionales de asignación presupuestal vigentes en el sector no le alcanzan de manera directa, razón por la cual los CEBA se ven obligados a distraerse en actividades que les generen fondos para comprar materiales y, en algunos casos, adecuar nuevos ambientes para una mejor atención de sus estudiantes. Esta injusta distribución de los recursos presupuestales debe terminar, y para ello es lícito gestionar mecanismos de asignación directa desde el MINEDU, que la ley no prohíbe.

4.ª PROGRAMAR EVALUACIONES DE LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE EBA Y SUPERVISAR EL USO EFECTIVO DE LAS HORAS PEDAGÓGICAS PREVISTAS EN LAS FORMAS DE ATENCIÓN

La importancia de contar con información sobre los aprendizajes logrados por los estudiantes es reconocida nacional e internacionalmente, y esta tendencia busca consolidarse con su ampliación a otras áreas de conocimientos aún no evaluadas y a otros niveles y grados de estudio. Hace ya varios años, el Perú desarrolla anualmente una evaluación censal de alcance nacional a los alumnos del segundo grado de Primaria EBR y a una muestra de estudiantes del cuarto grado de instituciones educativas que implementan el Programa de Educación Intercultural Bilingüe. Además, participa en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que acaba de brindar los primeros resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) sobre el desempeño de estudiantes de tercero y sexto grado de Primaria. Igualmente, participa cada tres años en la evaluación internacional PISA, que mide los desempeños de alumnos de 15 años de edad.

En ninguno de estos casos, que intentan medir el nivel de logro en los aprendizajes, están considerados los estudiantes de EBA —excepción hecha de una pequeña muestra en PISA 2012⁹—, y por ello el país no cuenta oficialmente aún con una consistente información nacional sobre cuáles son los niveles de logro en la modalidad y qué factores los determinan. Lo que sí se conoce son algunos resultados de pruebas aplicadas localmente por instituciones particulares interesadas en EBA.

Con la actual disponibilidad de recursos en el MINEDU para 2015, y como parte del objetivo estratégico de mejorar los aprendizajes, se dan las condiciones para que la DIGEBA coordine con la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC)¹⁰ la programación y ejecución de una evaluación de aprendizajes en los ciclos intermedio y avanzado, seleccionando una muestra representativa de CEBA y estudiantes. Sus resultados, además de proporcionar una línea base a la modalidad, justificarían decisiones orientadas a reajustar aspectos curriculares y normas de evaluación vigentes, criterios de selección de directivos y docentes y estrategias pertinentes para el trabajo pedagógico.

9 De las 244 instituciones educativas consideradas en la muestra PISA 2012, apenas un poco más del 5% correspondió a centros de EBA.

10 En el nuevo ROF del MINEDU tiene un peso mayor, y su nueva denominación es Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (véase el anexo 1).

En el caso de las normas que rigen la evaluación de aprendizajes desde 2010 (RD 562-2010-ED), por ejemplo, es conocido el cuestionamiento de los docentes que consideran un error que se señale que las calificaciones del periodo promocional son las alcanzadas en el último periodo parcial. Esto contribuye al ausentismo de los alumnos en las etapas previas y a su reaparición tardía exigiendo la evaluación que saben definitiva. Una crítica similar hace referencia al tránsito flexible por grado y ciclo que se traduce, en la práctica, en el pase automático y la no repitencia al finalizar un periodo escolar.

En tanto se concreta esta evaluación de aprendizajes, se requiere mejorar la supervisión sobre el uso efectivo del tiempo programado para el desarrollo de las actividades educativas, responsabilidad que compete fundamentalmente a los directivos del CEBA, con apoyo de los especialistas de la UGEL. Se trata de una labor delicada pero necesaria para apoyar a los docentes y asegurar el desarrollo de la programación curricular prevista.

Tal medida incluye enfrentar el problema de las reiteradas tardanzas e inasistencias injustificadas de los docentes, conducta que desalienta a los estudiantes, promueve su alejamiento de la modalidad y reduce la cobertura de atención. Esta actitud de los maestros está tipificada en la LRM y su Reglamento como falta leve que amerita sanción de amonestación escrita o suspensión en el cargo por un máximo de 30 días sin goce de remuneraciones, además del descuento remunerativo correspondiente. Es responsabilidad del director de EBA oficializar la sanción mediante resolución —previos descargos del docente—, y de la UGEL aplicar los descuentos sobre la base del informe escrito alcanzado por el director. En la práctica no siempre se procede de la manera que indica la norma, pues se busca preservar la armonía y buenas relaciones entre docentes y directivos, que una sanción o descuento resentiría. Con esta consideración siempre termina afectado el alumno, sujeto central del servicio educativo, cuyo derecho a aprender se restringe. Es necesario que los docentes involucrados tomen conciencia de los efectos de su irresponsable conducta.

5.ª RESTITUIR EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA DE NIÑOS Y ADOLESCENTES (PEBANA)

La vigente LGE (28044) señala, en su artículo 37.º, que la EBA responde a las necesidades de:

- a) Jóvenes y adultos que no tuvieron acceso a la educación regular o no pudieron culminarla.

CUADRO 4

Programas de Educación Básica Alternativa según Reglamento del 2004 y el Diseño Curricular Básico Nacional del 2009

Programas	Edad
Programa de Educación Básica Alternativa de Niños y Adolescentes (PEBANA)	De 9 a 18 años
Programa de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (PEBAJA)	De 18 a más años
Programa de Alfabetización	Mayores de 15 años

- b) Niños 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.

En cumplimiento de esta disposición, el primer Reglamento, del 2004, estableció que EBA comprendía tres programas para atender la diversidad de grupos y sujetos participantes (véase el cuadro 4), lo que se tuvo en cuenta en el Diseño Curricular Básico Nacional aprobado en 2009.

En la mayoría de CEBA no se llegaron a establecer los programas diferenciados normados (PEBANA y PEBAJA); funcionaba uno solo, pero haciendo la distinción de edades a la hora de presentar la información estadística. Con ello se buscaba asegurar la carga docente exigida por las normas de racionalización. Consideraciones posteriores de la DIGEBA y coordinaciones con la Dirección de Educación Básica Regular para que se hiciera cargo de esta población infantil y adolescente que asistía a EBA, llevaron a la decisión de suprimir el programa PEBANA, hecho que se concretó en el nuevo Reglamento General del 2012. Las nuevas edades de atención son a partir de los 14 años en el caso de PEBAJA y mayores de 15 años en el caso de alfabetización. Con esta decisión, carente de sustento legal, se ha expulsado del sistema educativo a niños trabajadores que asistían a EBA sin ofrecerles alternativa alguna, pues la EBR pareciera no tener interés ni capacidad de dar el servicio prometido en horarios adecuados.

Por mandato constitucional, en el ámbito del derecho un reglamento no puede contradecir una ley, como está ocurriendo en este caso. En tanto la Ley 28044 esté vigente, corresponde a la DIGEBA restituir el programa anulado y adoptar las

SEGURAMENTE, LA PROPIA MARGINALIDAD Y EL ABANDONO POR AÑOS DE LA MODALIDAD HAN CONTRIBUIDO A ESTA SITUACIÓN, SIENDO UNA DE SUS MANIFESTACIONES LA CARENCIA DE CAPACITACIONES EXIGENTES QUE CONTRIBUYAN SOSTENIDAMENTE A LA ACTUALIZACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DOCENTES EBA Y SUS DIRECTIVOS. LOGRAR SU PRONTA REALIZACIÓN SERÍA UN APOORTE VALIOSO EN LA PERSPECTIVA DE GANAR PARA LA MODALIDAD UNA MAYOR CALIDAD DOCENTE Y UN COMPROMISO E IDENTIFICACIÓN MÁS ESTRECHOS DE ESTOS PROFESORES.

medidas correctivas del caso para asegurar su funcionamiento —por lo menos hasta que EBR se haga cargo efectivo de esta población actualmente desatendida, producto de una decisión política y jurídicamente cuestionable, ajena a uno de los principios de la educación nacional: la inclusión.

6.^a NORMAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PERIFÉRICOS COMO INTEGRANTES DE LA RED DE SERVICIOS DE EBA

En el Plan de Conversión del 2005 se conceptuó la organización de los CEBA como una red de servicios conformada por un centro de referencia y un conjunto de periféricos que responden a la demanda educativa existente, en varios turnos y bajo diferentes formas de atención (presencial, semipresencial y a distancia). Aunque formalmente se reporta como el modelo en funcionamiento, su organización a lo largo del país difiere de lo previsto: la casi totalidad de *centros de referencia* carecen de la infraestructura propia deseable para desplegar sus servicios y siguen ocupando los mismos locales escolares de antaño, pensados y gestionados en favor de la modalidad de EBR. Por su parte, la organización y ubicación de los *periféricos* no responden necesariamente a demandas reales de la población usuaria, y en ocasiones se busca establecerlos para evitar la declaratoria de excedencia por una carga docente menor que la establecida. La carencia de mecanismos de control alienta este tipo de situaciones.

Es necesario tener en cuenta que actualmente el proceso de racionalización de plazas está normado por la LRM y afecta a modalidades como EBA, en la que la carga docente es insuficiente. En este caso el docente puede ser cambiado de modalidad o de lugar de trabajo, como ha ocurrido últimamente en varios sitios

del país en cumplimiento del DS 006-2014-MINEDU, que autorizó realizar este proceso entre octubre y noviembre pasados. Una consecuencia de la aplicación de la Norma Técnica de Racionalización (RSG 1825-2014-MINEDU) ha sido la fusión de varios CEBA y la reubicación de los profesores excedentes. Si no se revierte la tendencia decreciente en la cobertura de atención de esta modalidad, el impacto puede ser mayor en los próximos años, pues la racionalización de plazas es un proceso permanente y obligatorio.

Una observación adicional respecto a los periféricos: aunque la ficha censal de la Unidad de Estadística solicita información sobre el nombre de éstos, el turno de atención y el ciclo que atienden,¹¹ en las UGEL no se les consideran en el cuadro de horas ni para el establecimiento de metas, pues no tienen una organización definida formalmente. Esto afecta a los directivos y docentes de CEBA que realizan trabajos efectivos de difusión y acciones de coordinación con instituciones de su ámbito, cuyos periféricos ya organizados no pueden operar porque la UGEL no les asigna docentes.

La DIGEBA tiene gran parte de responsabilidad, pues a pesar del tiempo transcurrido no ha precisado en una norma de alcance nacional las reglas para la constitución, operación y reconocimiento formal de un periférico, lo que traba su expansión y no contribuye a la institucionalización de los CEBA. De ahí la necesidad de una pronta expedición de este dispositivo.

7.ª INCORPORAR DOCENTES Y DIRECTIVOS DE EBA EN EL PLAN NACIONAL Y LOS PLANES REGIONALES DE FORMACIÓN DOCENTE EN SERVICIO

La mayoría de docentes de EBA desarrollan su labor pedagógica en horario vespertino y nocturno, y asisten luego de cumplir otras actividades laborales durante el día. Ello explica en buena parte sus reiteradas tardanzas o inasistencias injustificadas al CEBA, lo que pone en evidencia que consideran marginal esta labor docente. Esta conducta tan común —alentada por no ver afectadas sus remuneraciones con los descuentos que por ley corresponden— afecta el ánimo y la motivación de los estudiantes, cuya asistencia regular también se resiente. Con ello se reducen aún más las pocas horas que duran las sesiones de aprendizaje.

A las tardanzas, estos profesores suman normalmente el desarrollo de clases expositivas que desarrollan una programación uniforme, ajena a los diferentes

11 La ficha estadística censal 2014 registra 751 periféricos a nivel nacional; 12 es el mayor número de periféricos por CEBA, y uno el menor.

niveles de aprendizaje y experiencia de los estudiantes. El círculo se cierra con calificaciones aprobatorias que no reflejan necesariamente el logro de competencias contempladas en el Diseño Curricular Básico de EBA.

Por este tipo de circunstancias, los directivos de CEBA señalan el no compromiso y la falta de identificación de estos docentes con el sentido y los objetivos de la modalidad, siendo pocos los que muestran empeño y entusiasmo en su tarea docente. Seguramente la propia marginalidad y el abandono por años de la modalidad han contribuido a esta situación, siendo una de sus manifestaciones la carencia de capacitaciones exigentes que contribuyan sostenidamente a la actualización, especialización y motivación de los docentes EBA y sus directivos. Lograr su pronta realización sería un aporte valioso en la perspectiva de ganar para la modalidad una mayor calidad docente y un compromiso e identificación mayor de estos profesores.

La Ley de Reforma Magisterial —única ley en vigencia para los docentes— incluye en sus disposiciones a todos los maestros de las instituciones educativas públicas. Uno de sus énfasis tiene que ver con la formación docente, inicial y en servicio, a través de un Plan Nacional y Planes Regionales. Haciendo uso de las prerrogativas que concede el Reglamento de la LRM, corresponde a los directores de EBA presentar y sustentar las necesidades de capacitación de sus docentes ante la UGEL o DRE, para que sean incorporadas en la formulación del Plan.

La DIGEBA, además de seguir ofertando algunos cursos específicos, debe priorizar el apoyo a este proceso en todo el país, coordinando estrechamente con la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP),¹² órgano responsable de formular el Plan Nacional, de organizar la oferta de capacitación que brinda el MINEDU y de monitorear y supervisar su cumplimiento en las distintas regiones del país.

8.^a REFORZAR LOS CARGOS DE ESPECIALISTAS DE EBA EN LAS DRE Y LAS UGEL

En las UGEL del país, son pocos los especialistas en Educación nombrados: su número apenas supera los mil y no todos han accedido a este cargo por concurso. La mayoría lo desempeña en condición de destacado y encargado, lo que explica la alta rotación de personal de un año a otro. Se trata de una situación de larga data.

12 En el nuevo ROF del MINEDU, esta Dirección pasa a formar parte de la Dirección General de Desarrollo Docente y se desdobra en dos: la Dirección de Formación Inicial Docente y la Dirección de Formación Docente en Servicio (véase el anexo 1).

A estos docentes especialistas les corresponde, por función, supervisar y apoyar las acciones de las modalidades y formas educativas en las instituciones ubicadas en la jurisdicción de la UGEL, labor difícil de cumplir a cabalidad, sea por la sobrecarga de trabajo administrativo, sea por la dispersión de los centros o la falta de movilidad y recursos para desplazarse a ellos. Regularmente cumplen una jornada de 40 horas cronológicas en horario diurno y el monto de sus remuneraciones no constituye un aliciente para que calificados docentes de aula asuman temporalmente esta función.

Pocas DRE y UGEL cuentan con especialistas permanentes de EBA que tengan experiencia en la actual modalidad y las que la precedieron, que conozcan sus normas y formas de operación, que se sientan comprometidos con ella y que sean respetados y reconocidos por directivos y docentes de la modalidad. Esto constituye un limitante para implementar adecuadamente las directivas emitidas por el MINEDU.

Últimamente el MINEDU ha realizado un diagnóstico situacional de las UGEL con miras a modificar su estructura orgánica y reajustar sus funciones. La determinación de la propuesta final contará con la opinión de las direcciones responsables de las etapas, modalidades y formas educativas, entre otras dependencias. En este proceso, la DIGEBA debiera impulsar cuatro decisiones que tienen amparo en disposiciones de la LRM: a) el establecimiento del cargo y plaza de especialista de EBA —o de un especialista que se encargue de EBA y ETP— *en todas* las DRE y UGEL; b) la determinación del monto de la asignación correspondiente al cargo de especialista en Educación; c) la convocatoria de concursos públicos para acceder a ellos; y, d) el desarrollo de un exigente programa de especialización para los docentes que resulten ganadores.

Una decisión adicional que corresponde adoptar consiste en permitir que la jornada de trabajo de este especialista de EBA se flexibilice para adecuarla a los horarios en que se desarrolla la actividad educativa de la modalidad, pues es ahí donde los directivos y docentes más requieren de su presencia y apoyo.

9.ª INCLUIR A LOS ESTUDIANTES DE EBA EN PROGRAMAS SOCIALES (ALIMENTACIÓN, VASO DE LECHE, ETCÉTERA) PARA REFORZAR SU NUTRICIÓN Y FAVORECER SU ASISTENCIA

Desde años atrás, diversos programas sociales de gobierno centran su acción en instituciones educativas públicas buscando reforzar la alimentación de los estu-

diantes. Con este refuerzo nutricional se busca favorecer mejores desempeños en las actividades educativas. Uno de los criterios para brindar estos programas es la condición de pobreza en que viven los estudiantes, situación que afecta también a los que asisten a los programas de EBA. Quienes conocen la modalidad y han realizado levantamientos de información sobre la condición familiar de los alumnos pueden dar fe de que la mayoría de ellos pertenecen a sectores de extrema pobreza, cuentan con trabajos precarios y deben hacer un gran esfuerzo para asistir a los estudios.

Algunos centros de EBA han realizado sugerencias y pedidos para que se les brinden estos servicios complementarios a sus alumnos, sin resultado alguno. No se conoce de gestiones por parte del MINEDU, las DRE o las UGEL para sustentar y encaminar esta necesidad ante los ministerios que tienen a su cargo este tipo de programas. Lograr que los estudiantes de EBA se vean beneficiados con este apoyo no solo tendrá efectos en su nutrición y mejor disposición para el estudio: de seguro se constituirá además en un elemento motivacional significativo para una presencia más regular en las sesiones de aprendizaje.

10.ª IMPULSAR EN TODAS LAS REGIONES PROGRAMAS MASIVOS DE DIFUSIÓN DE LAS FORMAS DE ATENCIÓN DE LOS CEBA Y LAS VENTAJAS DE INCORPORARSE A ELLOS

La implementación de los cambios anteriormente propuestos, por parte del MINEDU y demás instancias de gestión educativa descentralizada, posibilitaría un mayor fortalecimiento y presencia de la modalidad EBA en el conjunto del sistema educativo nacional. Un objetivo es revertir la tendencia estacionaria o declinante de sus metas de atención, que están muy lejos de la demanda potencial que algunos estudios señalan.¹³ En el transcurso de 12 años —en el periodo comprendido entre 2002 y 2014—, las estadísticas del MINEDU señalan una reducción de la matrícula estatal de lo que era Educación de Adultos y hoy es EBA: de 136 122 a 121 654 matriculados. Escale, de la Unidad de Estadística, muestra globalmente cifras representativas de los matriculados en los últimos siete años (véase el cuadro 5).

13 Según la justificación del Plan de Monitoreo 2013 de la DIGEBA aplicable para Lima Metropolitana (RVM 023-2013-ED), esta demanda potencial es de 8 177 086 personas. Sigfredo Chiroque, en *La Educación Básica Alternativa en el Perú*, estima para el mismo año una demanda de más de siete millones, considerando personas iletradas y con Primaria o Secundaria incompletas.

CUADRO 5

Matrícula en Educación Básica Alternativa según tipo de gestión durante el periodo 2008-2014

Años	Total	Gestión pública	Gestión privada
2008	240 682	159 742	80 940
2009	214 402	130 538	83 864
2010	220 712	135 398	85 314
2011	192 543	130 850	61 693
2012	190 941	112 955	77 986
2013	214 052	126 345	87 707
2014	204 467	121 654	82 813

Las cifras desagregadas correspondientes a 2014, que se muestran en los anexos 2, 3 y 4, sirven para revelar que en todas las regiones del país sigue siendo clara la predominancia de la matrícula en el ciclo avanzado (equivalente a Secundaria de EBR) respecto a los ciclos inicial e intermedio (equivalentes a Primaria). En los CEBA públicos representa más del 82%, y en los privados, más del 92%. En este mismo ciclo avanzado la mayoría de alumnos son varones, en centros de EBA que siguen concentrados en los ámbitos urbanos del país. Como ya se ha indicado, de mantenerse la situación actual, la modalidad se verá seriamente afectada en los próximos años por el proceso anual de racionalización de plazas que dispone la LRM.

Un conjunto de medidas tiene que ver con las formas de atención que brinda la modalidad, que requieren ser monitoreadas, reajustadas y potenciadas. En opinión ampliamente compartida por directivos y docentes de CEBA —considerando las condiciones de infraestructura y equipamiento existentes y la experiencia ya ganada—, son las formas de atención presencial y semipresencial las que debieran impulsarse y consolidarse en un primer momento. Posteriormente podría desarrollarse la atención a distancia, una vez resueltos sus requerimientos tecnológicos de plataformas, la capacitación de docentes y el apoyo efectivo con recursos por parte de la DRE o UGEL.

Como ya se señaló, también es necesario definir con claridad cada una de estas formas de atención, completando la normatividad pendiente (periféricos, por ejemplo), revisando con la opinión de directivos y docentes de EBA sus normas de operación y asegurando la disponibilidad de personal y recursos en cada una de estas formas.

Todo este esfuerzo debiera complementarse con una campaña informativa de alcance nacional que explique didácticamente a la población adolescente, joven y adulta, las características y ventajas de EBA, sus formas de operación y el procedimiento para incorporarse a ella. Deben ser el MINEDU, las DRE y las UGEL los que asuman esta campaña de difusión masiva, en coordinación con los CEBA, algunos de cuyos directivos y docentes realizan tareas de difusión local con sus limitados medios.

4. A modo de conclusión

Este conjunto de propuestas busca retomar algunos de los objetivos y políticas que orientaron la modalidad desde sus inicios y que fueron consignados en el Plan de Conversión de EBA en 2005. Parten, por tanto, de la convicción de que la educación es un derecho humano irrenunciable al que el Estado debe otorgar preferente atención, asegurando recursos, calidad del servicio y la no exclusión de población tradicionalmente marginada, en el marco de una educación permanente. Las propuestas abogan igualmente por el desarrollo de una modalidad con identidad propia y no como una modalidad compensatoria orientada única o fundamentalmente a subsanar déficits de atención producidos por ineficiencias de EBR, tomada como el referente central. En este sentido, debe irse más allá de una lectura restrictiva de la Ley General de Educación.

Todo indica que es urgente adoptar medidas correctivas, pues la experiencia de los últimos años y los datos disponibles muestran claramente no solo que la modalidad sigue en crisis, sino que su funcionamiento futuro tiende a agravarse en perjuicio de los participantes que asisten, cuyo número sigue estando muy por debajo de la demanda potencial que debiera atender.

Si bien, por función, corresponde al MINEDU la adopción de medidas con visión estratégica, este esfuerzo debe involucrar necesariamente a directivos y docentes que laboran en EBA, sin cuyo aporte, compromiso y calificación difícilmente podrán plasmarse los cambios requeridos. Desde la sociedad civil, corresponde alentar y acompañar este proceso.



Referencias bibliográficas

BALBÍN, José Luis (compilador)

2011 *Compendio de normas para Educación Básica Alternativa*. Lima: MED/DIGEBA.

CÉSPEDES, Nélica y otros

2011 *Estudio exploratorio de programas que atienden la educación de personas jóvenes y adultas en el distrito de Jesús Nazareno*. Lima: Tarea.

CHIROQUE, Sigfredo y Oscar CONISLLA CÁRDENAS

2013 *La Educación Básica Alternativa en el Perú*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

KALINOWSKI, Dina

2011 *Bases para la acreditación de Centros de Educación Básica Alternativa*. Lima: IPEBA.

MARTÍNEZ, Manuel y Manuel CÁRDENAS

2014 *Hagamos educación alternativa desde nosotros mismos*. Lima: Tarea.

RIVERO, José (coordinador)

2005 *La otra educación: Marco general para la construcción de la Educación Básica Alternativa*. Lima: MED/DINEA.

RIVERO, José

2014 “La educación inconclusa”. En Revista *ideele* n.º 246.



ANEXO 1

Ubicación de las dependencias mencionadas en el informe, según el ROF que aprueba la nueva estructura del MINEDU

Denominación actual (DS 006-2012-ED)	Nueva ubicación y denominación (DS 001-2015-MINEDU)
Dirección General de Educación Básica Alternativa (DIGEBA)	Forma parte de la nueva Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, con el nombre de Dirección de Educación Básica Alternativa.
Dirección General de Desarrollo de Instituciones Educativas (DIGEDIE)	Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar.
Dirección General de Educación Superior y Técnico-Productiva (DIGESUTP)	Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística.
Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP)	Se integra a la Dirección General de Desarrollo Docente, desdoblándose en dos direcciones: a) Formación Inicial Docente y b) Formación Docente en Servicio.
Dirección de Educación Comunitaria y Ambiental (DIECA)	Se desactiva sin que sus funciones sean asumidas específicamente por otra dependencia.*
Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE)	Se integra en la nueva Dirección General de Gestión Descentralizada, conformada por tres direcciones: a) de Relaciones Intergubernamentales, b) de Apoyo a la Gestión Educativa Descentralizada y c) de Fortalecimiento de Capacidades. La Unidad de Organización y Métodos de la OAAE se incorpora a la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto.
Oficina de Coordinación Regional (OCR)	
Unidad de Medición de la Calidad Educativa	Sigue formando parte de la Secretaría de Planificación Estratégica; tiene un rango mayor y su nueva denominación es Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.

* Una norma posterior, la RM N° 177-2015-MINEDU del 2 de marzo, crea dos *unidades funcionales no orgánicas*; la Unidad de Educación Ambiental, ubicada en la Dirección General de Educación Básica Laboral y la Unidad de Educación Comunitaria, ubicada en la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural.

Nota. Mediante la RM 073-2015-MINEDU, del 18 de febrero, se ha aprobado el cuadro de equivalencias de órganos y unidades orgánicas del Ministerio de Educación y sus siglas.

La información de este anexo no coincide con la indicada RM, pues su finalidad es diferente.

ANEXO 2

Matrícula en centros de Educación Básica Alternativa públicos y privados.
por región, según ciclos y sexo, 2014

Región	Total	Ciclo inicial			Ciclo intermedio			Ciclo avanzado		
		Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Nacional	20 4467	7380	2905	4475	20 480	9091	11 389	17 6607	10 1775	74 832
Amazonas	3687	94	62	32	230	113	117	3363	1917	1446
Áncash	7492	365	151	214	1054	442	612	6073	3610	2463
Apurímac	2938	200	119	81	525	297	228	2213	1306	907
Arequipa	7342	196	60	136	628	256	372	6518	3878	2640
Ayacucho	5540	167	57	110	618	247	371	4755	2727	2028
Cajamarca	7980	327	70	257	783	245	538	6870	4203	2667
Callao	3950	119	51	68	336	175	161	3495	2052	1443
Cusco	12 824	327	136	191	1375	568	807	11 122	6704	4418
Huancavelica	2158	181	39	142	346	106	240	1631	961	670
Huánuco	5885	215	130	85	510	313	197	5160	3007	2153
Ica	5223	115	69	46	402	213	189	4706	2748	1958
Junín	8632	379	208	171	1023	549	474	7230	4411	2819
La Libertad	11 566	402	163	239	988	500	488	10 176	5911	4265
Lambayeque	6659	224	112	112	646	342	304	5789	3496	2293
Lima Metropolitana	61 199	2401	799	1602	5380	2289	3091	53 418	28 811	24 607
Lima Provincias	6733	345	85	260	870	388	482	5518	3118	2400
Loreto	7783	185	98	87	661	374	287	6937	3806	3131
Madre de Dios	1593	93	40	53	167	70	97	1333	766	567
Moquegua	1432	22	12	10	108	36	72	1302	809	493
Pasco	1643	77	12	65	471	63	408	1095	657	438
Piura	9389	278	116	162	808	416	392	8303	4955	3348
Puno	6707	234	91	143	886	249	637	5587	3282	2305
San Martín	6880	118	80	38	448	255	193	6314	4016	2298
Tacna	2780	73	33	40	233	132	101	2474	1648	826
Tumbes	2457	122	47	75	512	208	304	1823	1043	780
Ucayali	3995	121	65	56	472	245	227	3402	1933	1469

Fuente: MINEDU – Unidad de Estadística.
Elaboración propia.

ANEXO 3

Matrícula en centros de Educación Básica Alternativa públicos por región, según ciclos y sexo, 2014

Región	Total	Ciclo inicial			Ciclo intermedio			Ciclo avanzado		
		Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Nacional	121 654	5952	2206	3746	15 927	6814	9113	99 775	57992	41 783
Amazonas	2163	86	56	30	166	67	99	1911	1021	890
Áncash	3853	206	58	148	701	215	486	2946	1719	1227
Apurímac	1706	46	16	30	232	95	137	1428	779	649
Arequipa	3681	156	45	111	441	180	261	3084	1904	1180
Ayacucho	3118	164	55	109	550	209	341	2404	1350	1054
Cajamarca	5126	296	59	237	681	210	471	4149	2493	1656
Callao	2893	117	50	67	306	161	145	2470	1456	1014
Cusco	7853	226	87	139	1132	465	667	6495	3916	2579
Huancavelica	2088	181	39	142	346	106	240	1561	910	651
Huánuco	3725	209	128	81	434	274	160	3082	1798	1284
Ica	3470	115	69	46	375	199	176	2980	1780	1200
Junín	4609	280	155	125	698	376	322	3631	2339	1292
La Libertad	4127	249	91	158	497	250	247	3381	1955	1426
Lambayeque	2692	143	67	76	391	213	178	2158	1444	714
Lima Metropolitana	32 562	1842	572	1270	3673	1535	2138	27 047	14 669	12 378
Lima Provincias	4063	342	83	259	808	358	450	2913	1607	1306
Loreto	6035	185	98	87	601	338	263	5249	2914	2335
Madre de Dios	1435	93	40	53	167	70	97	1175	667	508
Moquegua	1138	22	12	10	108	36	72	1008	624	384
Pasco	1514	77	12	65	471	63	408	966	566	400
Piura	5952	273	112	161	746	387	359	4933	2994	1939
Puno	5553	227	87	140	842	226	616	4484	2629	1855
San Martín	5331	111	75	36	420	240	180	4800	3042	1758
Tacna	1786	63	28	35	195	110	85	1528	1098	430
Tumbes	2216	122	47	75	509	207	302	1585	913	672
Ucayali	2965	121	65	56	437	224	213	2407	1405	1002

Fuente: MINEDU – Unidad de Estadística.
Elaboración propia.

ANEXO 4

Matrícula en centros de Educación Básica Alternativa privados por región, según ciclos y sexo, 2014

Región	Total	Ciclo inicial			Ciclo intermedio			Ciclo avanzado		
		Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Nacional	82 813	1428	699	729	4553	2277	2276	76 832	43 783	33 049
Amazonas	1524	8	6	2	64	46	18	1452	896	556
Áncash	3639	159	93	66	353	227	126	3127	1891	1236
Apurímac	1232	154	103	51	293	202	91	785	527	258
Arequipa	3661	40	15	25	187	76	111	3434	1974	1460
Ayacucho	2422	3	2	1	68	38	30	2351	1377	974
Cajamarca	2854	31	11	20	102	35	67	2721	1710	1011
Callao	1057	2	1	1	30	14	16	1025	596	429
Cusco	4971	101	49	52	243	103	140	4627	2788	1839
Huancavelica	70	0	0	0	0	0	0	70	51	19
Huánuco	2160	6	2	4	76	39	37	2078	1209	869
Ica	1753	0	0	0	27	14	13	1726	968	758
Junín	4023	99	53	46	325	173	152	3599	2072	1527
La Libertad	7439	153	72	81	491	250	241	6795	3956	2839
Lambayeque	3967	81	45	36	255	129	126	3631	2052	1579
Lima Metropolitana	28 637	559	227	332	1707	754	953	26 371	14 142	12 229
Lima Provincias	2670	3	2	1	62	30	32	2605	1511	1094
Loreto	1748	0	0	0	60	36	24	1688	892	796
Madre de Dios	158	0	0	0	0	0	0	158	99	59
Moquegua	294	0	0	0	0	0	0	294	185	109
Pasco	129	0	0	0	0	0	0	129	91	38
Piura	3437	5	4	1	62	29	33	3370	1961	1409
Puno	1154	7	4	3	44	23	21	1103	653	450
San Martín	1549	7	5	2	28	15	13	1514	974	540
Tacna	994	10	5	5	38	22	16	946	550	396
Tumbes	241	0	0	0	3	1	2	238	130	108
Ucayali	1030	0	0	0	35	21	14	995	528	467

Fuente: MINEDU – Unidad de Estadística.
Elaboración propia.

ANEXO 5

Matrícula en los ciclos de Educación Básica Alternativa, por tipo de gestión y sexo, 2014. Total nacional

Ciclos EBA	Total			Público			Privado		
	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Total	204 467	113 771	90 696	121 654	67012	54642	82813	46759	36054
Inicial	7380	2905	4475	5952	2206	3746	1428	699	729
Intermedio	20 480	9091	11 389	15 927	6814	9113	4553	2277	2276
Avanzado	176 607	101 775	74 832	99 775	57 992	41 783	76 832	43 783	33 049

Fuente: MINEDU – Unidad de Estadística.
Elaboración propia.

ANEXO 6

Matrícula en los ciclos de Educación Básica Alternativa, por tipo de gestión y sexo, 2014. Lima Metropolitana

Ciclos EBA	Total			Público			Privado		
	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer
Total	61 199	31 899	29 300	32 562	16 776	15 786	28 637	15 123	13 514
Inicial	2401	799	1602	1842	572	1270	559	227	332
Intermedio	5380	2289	3091	3673	1535	2138	1707	754	953
Avanzado	53 418	28 811	24 607	27 047	14 669	12 378	26 371	14 142	12 229

Fuente: MINEDU – Unidad de Estadística.
Elaboración propia.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

MAYO 2015 LIMA - PERÚ

Reiteradas informaciones muestran que la Educación Básica Alternativa presenta una cobertura muy limitada con tendencia a la baja, dispone de recursos presupuestales exiguos y no tiene mayor relevancia en las decisiones de política educativa, tanto en las implementadas desde años atrás como en las próximas a implementarse. Por éstas y otras manifestaciones, se trata de una modalidad educativa "relegada e intrascendente en el sector educativo", cuya crisis tiende a agravarse.

El modelo real con que opera actualmente la EBA está muy lejos de los planteamientos teóricos que buscaron sustentar su organización y normas reglamentarias y de lo previsto en el plan de conversión cuya implementación progresiva se dio entre los años 2005 y 2010. La realidad ha mutilado sus perspectivas más interesantes y reducido su significación e importancia en el conjunto de la educación nacional.

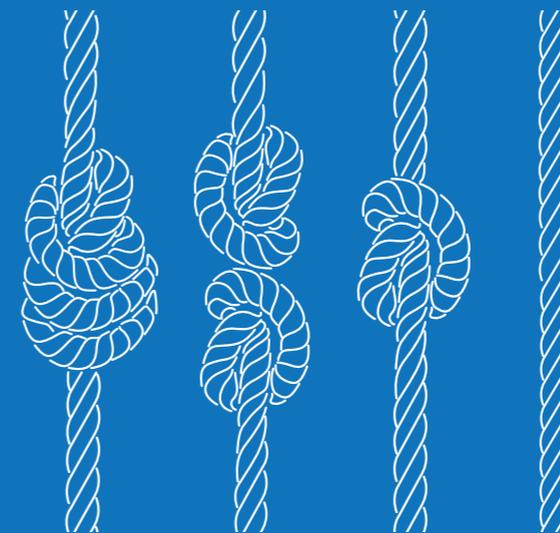
Preocupados por esta inocultable situación crítica, diversas instituciones y expertos han realizado estudios y planteamientos para superar las limitaciones observadas. Desde su dependencia administrativa responsable, el Ministerio de Educación también ha desarrollado diagnósticos y acciones de monitoreo, para tomar el pulso a la modalidad y adoptar medidas correctivas. Lamentablemente, no se observan cambios de envergadura encaminados a reorientar el rumbo de la modalidad y a atacar algunos de sus actuales nudos críticos.

Tomando como referencia algunos de los estudios indicados, escuchando las voces de algunos directivos y docentes de centros de EBA, considerando las políticas educativas anunciadas por las autoridades actuales del MINEDU, revisando normas aprobadas recientemente y aquéllas que constituyen el marco normativo de EBA, el presente estudio propone un conjunto de medidas de política que, de adoptarse, contribuirían a superar algunos de los problemas actuales de EBA.

Manuel Paiba Cossíos

DE LA RETÓRICA A LA ACCIÓN

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA SUPERAR NUDOS
CRÍTICOS EN EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA



MANUEL PAIBA COSSÍOS

tarea

vhs
DVV International

con apoyo financiero de:

BMZ  Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



tarea