

Las brechas de atención en Educación Básica Alternativa

El autor revisa algunas de las formas de atención diversificadas que ofrece el Estado a los 8 millones de jóvenes y adultos en el país que no lograron culminar su educación básica.

PALABRAS CLAVE:

Brechas educativas, Educación Básica Alternativa, Educación de personas jóvenes y adultas, Educación Intercultural Bilingüe.

The abysmal gaps in Alternative Basic Education provision

The author reviews some of the diversified forms the State offers to the 8 million young people and adults in the country who failed to complete their basic education.

KEYWORDS:

Education gaps, Alternative basic education, Youth and adult education, Intercultural bilingual education.

MANUEL RODRÍGUEZ DEL ÁGUILA

Educador y magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad Internacional de Catalunya. Fue coordinador de propuestas pedagógicas para la Educación Básica Alternativa y director de Servicios Educativos para el Ámbito Rural en el Ministerio de Educación. Actualmente es consultor para Unicef.

tiva son abismales

Hace casi dos años tuve la oportunidad de visitar a los internos del establecimiento penitenciario de Sicuani, en especial a las personas que estaban estudiando en las aulas periféricas del Centro de Educación Básica Techo Obrero que ahí funcionan. Conocí a “Sabino”, un hombre entrado en años –quizás poco más de 60– y de sonrisa pícaro. Compartía carpeta con otra persona mucho menor –sí, aún existen esas carpetas de antaño, la mayoría recuperadas de los centros de Educación Básica Alternativa (CEBA públicos)–, un joven enjuto y de pelo desordenado que no superaría los 20 años. Al preguntarle a Sabino por qué razón se había animado a estudiar, me respondió que cuando él era muy pequeño su padre solamente lo envió hasta el tercero de primaria; que de ahí se dedicó a pastear a sus animales y que, luego de andar de un lado a otro, llegó al penal y tuvo conciencia de que realmente no sabía ni leer ni escribir: “Mire profe, yo aquí pagaba una moneda para que leyeran las notas que me enviaban mi hija y mi nieto, y pagaba otra luca por devolver los mensajes. Lo que yo aprendo aquí nadie me lo va a quitar. Al menos eso me queda”.

Así como Sabino, en el país existen aproximadamente ocho millones de peruanas y peruanos¹ que no han podido culminar su Educación Básica (15,8 % de ellas y ellos analfabetos) y que, como él, sea por las razones que fueran, intentan nuevamente ingresar a un sistema educativo que se resiste a reconocer la diversidad y flexibilidad que requieren.

ASÍ VAMOS: HAGAMOS NÚMEROS...

Sabino pertenece a ese grupo de privilegiados que pueden darse una segunda oportunidad. Digo esto porque el servicio de Educación Básica Alternativa (EBA) solo

llega a 216 410² personas a través de sus dos programas: el de Alfabetización y el de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (Pebaja),³ es decir, al 2,5 % de la población potencial que no ha podido culminar su Educación Básica.

La mayoría de estas personas son mujeres (55 %). Dos tercios se encuentran en el ámbito urbano, en tanto que casi un tercio habla una lengua materna distinta al castellano, lo que no significa necesariamente que se encuentren en el ámbito rural. El 60 % no ha concluido la secundaria; y los que no llegaron a terminar la primaria alcanzan el 10 %.

En lo que se refiere a la distribución por grupos de edad, el mayor contingente tiene de 40 años a más (65 % del total), en tanto que las personas de 15 a 39 años representan el 35 %.

POR DÓNDE EMPEZAR...O CONTINUAR...

Estas cifras no hacen sino revelarnos la ineludible necesidad de reconocer cuán diverso es el público que accede –o podría acceder– al servicio educativo. La complejidad es también una oportunidad para que la educación para jóvenes y adultos se aleje de una vez por todas de los parámetros de la escuela convencional y se desarrolle con pertinencia, atendiendo a las características, demandas y necesidades de estas personas. Esto implica colocar a los sujetos –antes que a las acciones– en el centro de las políticas, programas y planes, para beneficio de un sistema hasta ahora rígido y homogéneo.

1 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018, la población de 15 años a más que no ha concluido la Educación Básica es de 8 416 568 personas.

2 Censo Educativo 2018. Total de públicos y privados. El 68 % de la matrícula pertenece a la educación pública.

3 El Pebaja tiene tres formas de atención: presencial, semipresencial y a distancia. Un CEBA puede brindar ambos programas: Alfabetización y Pebaja; y, si reúne las condiciones necesarias, las tres formas de atención de esta última.

Hace un par de años el equipo de la Dirección de Educación Básica Alternativa (DEBA) comenzó un trabajo de diseño de lo que inicialmente serían propuestas pedagógicas, algunas de las cuales se aproximan a constituirse como modelos de servicio educativo. Es importante que estas propuestas lleguen a consolidarse mediante marcos normativos y pre-supuestales que permitan su expresión plena.

EDUCACIÓN QUE LIBERA

La atención educativa a las personas privadas de libertad se inició con la implementación progresiva de círculos de aprendizaje de alfabetización en el 2014. Antes de ese año, si bien se establecía el acceso a este derecho, en la práctica era inexistente. La propuesta de formación se basó en tres ejes: desarrollo socioemocional, expresión artística y deportiva, y vinculación con el mundo laboral y productivo.

Con la finalidad de brindar oportunidades para la expresión y el desarrollo de habilidades artísticas, en algunos establecimientos se aplicó el programa "Orquestando", que tuvo una alta aceptación y reconocimiento en la comunidad. En el 2018 se atendió a 9000 adultos internados en 60 establecimientos penitenciarios de los 69 existentes en el país, y en los 9 centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación. Siguió estudios 1840 adolescentes, el 84,3 % de la población total que lo requería.

EXPERIENCIA QUE SE RECONOCE Y VALORA

Las personas adultas mayores representan el 27 % del público objetivo de la EBA (2 200 000 adultos mayores); sin embargo, solo accede al servicio educativo el 0,42 % de ellas. La atención progresiva e intensiva comenzó en círculos de alfabetización –al igual que con las personas privadas de libertad–, dado que la mitad de quienes siguen en esta condición, sin saber leer ni escribir, tienen más de 60 años. Esta propuesta de formación se estructura alrededor de cuatro ejes: identidad, salud, productividad y ciudadanía; en los cuatro se reconocen y valoran los aprendizajes de las personas adultas mayores (aprendizajes no formales) y la experiencia de vida.

Algunas personas podrían preguntarse por qué invertir en la educación de mayores de 60 años, dada su edad y sus limitaciones para incrementar la fuerza productiva. En primer lugar, porque representan actualmente el 11,9 % de la población total del país,⁴ cifra que se espera que se duplique para el 2050 (INEI, 2009), en

tanto que la esperanza de vida podría llegar a 82,6 años en el 2040 (Foreman *et al.*, 2018). Creer que la demanda se reducirá inercialmente por fallecimiento es una broma de mal gusto; por el contrario, engrosarán la fila muchas personas que ahora tienen entre 40 y 50 años de edad y que no han concluido su educación.

En segundo lugar, porque, contrariamente a lo que se piensa, al generar recursos económicos y aportar al hogar –también no monetariamente– estas personas desempeñan roles activos en la familia y en la sociedad; por ejemplo, al cuidar a los nietos. Casi la mitad están en la población económicamente activa; sin embargo, por no haber concluido la Educación Básica, se ven afectadas por la condición de informalidad o están en desventaja: pueden llegar a percibir un ingreso promedio mensual de 560 soles, equivalente al 30 % de lo que podría percibir una persona mayor con Educación Básica completa.⁵

En tercer lugar, porque constituye una deuda inexcusable que tenemos como sociedad. La transgresión de este derecho permite que se vulneren otros más, como el acceso a una atención de calidad en los servicios de salud, a la identificación y registro civil o al sistema de justicia en igualdad de condiciones, y otros derechos que como Estado estamos comprometidos a garantizar.

NO UNA, SINO VARIAS LENGUAS

Las personas que no han concluido la Educación Básica y cuya lengua materna es distinta al castellano son aproximadamente 2 700 000 (32 %). De estas, 27 % hablan quechua; 3 %, aymara; y 2 %, otra lengua.⁶

A partir de estos datos y sobre la base de las demandas de las comunidades por acceder a educación, utilizando la estructura desplegada por el Programa de Alfabetización (hasta hace cinco años, exclusivamente en castellano), se empezó a esbozar una propuesta pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) para jóvenes y adultos.

Si bien es cierto que la EIB recogía los aportes de la experiencia de la educación primaria, insertó algunos matices para adecuarla a las exigencias de la población adulta; por ejemplo, la incorporación de lo productivo, la utilidad y el valor del aprendizaje de la lectura y escritura de la lengua materna, así como

⁵ Datos de la DEBA basados en la Enaho 2015.

⁶ Incluye otra lengua nativa, extranjera y lengua de señas.

⁴ Dato del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el 2018.



también del castellano como segunda lengua (poco a poco se fue apostando por desarrollar el bilingüismo simultáneo).

A partir de la aprobación del modelo de servicio educativo de EIB, la labor empezó a orientarse hacia dos de las tres formas de atención pedagógica que establece dicho modelo: la de fortalecimiento y la de revitalización cultural y lingüística. La propuesta se comenzó a trabajar en cuatro lenguas: quechua chanca y collao, aymara, asháninka y, últimamente, awajún, atendiendo aproximadamente a medio millar de personas.

Las propuestas pedagógicas para personas adultas mayores y para personas privadas de libertad, así como la propuesta EBA-EIB, se dan en el marco del Programa de Alfabetización. Se proyecta que, por su complejidad, las dos primeras se constituyan en modelos de servicio educativo, debido a la naturaleza del público a atender y al carácter intersectorial que ambas demandan. La propuesta EBA-EIB, en cambio, podrá desarrollarse también en el Pebaja.

ENSEÑEMOS A PESCAR...

La propuesta pedagógica para los pescadores artesanales fue una de las primeras que reconoció la experiencia productiva y la vinculó con los aprendizajes del Programa Curricular de la EBA. Los materiales y recursos de las áreas curriculares del ciclo avanzado –Secundaria, para la EBR– se adecuaron y validaron tomando en cuenta elementos de la actividad productiva pesquera. Esto, además del despliegue de capacitaciones y asistencia técnica no solo para usar los recursos sino también para implementar la propuesta, ya que tomó la forma de atención semipresencial.

Pese a la gran aceptación y los logros de la propuesta, no solo entre los pescadores –en el 2018, 450 estudiantes en caletas y puertos de las regiones de Tum-

bes, Piura, La Libertad, Callao, Lima Metropolitana y Moquegua– sino también entre los funcionarios del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes, perteneciente al Ministerio de la Producción), como parte de un esfuerzo conjunto, aprendimos en el camino que la iniciativa de generar una propuesta específica para este sector productivo, incluso bajo las mismas condiciones, tiene sus límites para efectos de política pública.

La propuesta surgió de la confluencia de intereses de la Dirección de Educación Básica Alternativa y del sector pesquero y los gremios afines. Respondimos a las características y necesidades de la demanda, es cierto; pero, dados nuestros recursos, nos empezamos a preguntar hasta qué punto y cómo debíamos responder ante nuevas demandas de otros sectores productivos: ¿habrá tantas propuestas pedagógicas como sectores y actividades económicas? Indudablemente, no.

La salida que ideamos fue más bien seguir el camino del reconocimiento de la experiencia mediante la certificación de competencias laborales, que ya habíamos iniciado con el Fondepes pero que profundizamos con una empresa agroexportadora y con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace). Al diseñar y tener los instrumentos para tal fin, y al contar con una entidad autorizada que otorgara la certificación, luego podríamos diseñar una metodología para la convalidación y equivalencia con los desempeños de las áreas del Programa Curricular de la Educación Básica Alternativa, y así vincular el aspecto laboral con el formativo. De entonces en adelante las oportunidades que ofrece esta “venta de posibilidades” son infinitas, para que las y los estudiantes no solo no tengan que estudiar aquello que ya saben –y demuestran saber–, sino que también tengan la oportunidad de convalidar estudios con los centros de Educación Técnico-Productiva (Cetpro) y de estos con los centros de educación superior. Complejo pero posible.

UNA DOBLE OPORTUNIDAD

Con la finalidad de acortar brechas, y en coordinación con el Programa Nacional de Becas y de Crédito Educativo (Pronabec), diseñamos e implementamos la Beca Doble Oportunidad, dirigida a adolescentes y jóvenes de 17 a 25 años que provinieran de fuera del sistema educativo o que hubieran terminado el tercer año de educación secundaria o el segundo grado del ciclo avanzado de la EBA. Esta beca se creó para subvencionar los estudios de un curso de extensión o de un programa de formación en una institución de educación superior,⁷ y para continuar los estudios de la Educación Básica Alternativa bajo la forma de atención a distancia virtual. La subvención contemplaba, además, la asignación de un monto para los gastos personales por aproximadamente dos años, dependiendo de la modalidad y especialidad ofrecida por la institución de formación.

Entre los años 2015 y 2017 se beneficiaron 2519 adolescentes y jóvenes de 11 regiones, de contextos socialmente vulnerables y condiciones económicas de pobreza. Se les dio la oportunidad de concluir sus estudios de Educación Básica y, a la vez, obtener un certificado de estudios superiores por el desarrollo de competencias técnicas, lo que les permitió insertarse en el mercado laboral de su región.

La Beca Doble Oportunidad ya no va más; sin embargo, sirvió para validar la forma de atención de educación a distancia, que emplea una plataforma de contenidos y recursos con el soporte de tutores virtuales. Actualmente son 60 los centros de Educación Básica Alternativa que ofrecen educación a distancia en todo el país.

LOS QUE FALTAN...

Si bien hemos mencionado los esfuerzos por atender con pertinencia y diversificar la oferta, la brecha de acceso al servicio es aún abismal. Como mencionamos, la población atendida⁸ se estima en el 2,5 % del total de la demanda; de esta, los CEBA públicos acogen al 68 % y los privados al 32 % restante.

En el período 2015-2018 la matrícula en los CEBA se incrementó en 6,1 %. En el sector público se dio el

mayor incremento (20,6 %), mientras que en el sector privado se observó una baja de 15,1 %. En los años 2017-2018 se registró una disminución de la matrícula de 3,96 %, empujada por la caída de 11,96 % de los privados versus el incremento de apenas 0,43 % en el sector público. En el ámbito rural la matrícula llegó apenas al 1 % en el sector público; en el privado casi no registraron matriculados.

Es preciso añadir que la matrícula de estudiantes con discapacidad se incrementa cada vez más en los CEBA. Su tránsito por la Educación Primaria está marcado por la acumulación del rezago y la extraedad, ante la escasa respuesta efectiva para lograr una verdadera inclusión educativa cuando se encuentran en la edad normativa. Así, abandonan el servicio regular a la espera de tener los años permitidos para reingresar al sistema a través de la básica regular.

Ante la falta de un sistema de información –como el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (Siagie) para la Educación Básica Regular–, es imposible determinar si la población que se ha retirado de los CEBA privados ha sido absorbida en parte por el servicio público, o si simplemente salió nuevamente del sistema educativo. Lo que sí podemos aseverar es que las formas de atención semipresencial y a distancia virtual constituyen una oferta atractiva para personas jóvenes y adultas. La primera, porque posibilita el logro de dos períodos promocionales en un año calendario –de acuerdo con la organización del CEBA–, y porque la mitad de las horas se dedica a trabajo autónomo; y la segunda, por la libertad que otorga para concluir los estudios organizando el uso del tiempo personal.

En los últimos cinco años se inició con mayor fuerza la implementación de *periféricos* que prestan servicios educativos EBA en cualquiera de las formas de atención presencial o semipresencial. Los *periféricos* son grupos de estudiantes que se congregan fuera de las instalaciones de un CEBA: utilizan espacios prestados o cedidos por organizaciones civiles, gobiernos locales, Iglesias e incluso personas particulares, para sus actividades formativas. Los docentes se desplazan hasta estas locaciones; es una manera de acercar el servicio a la población y no esperar a que esta llegue.

LAS OPORTUNIDADES Y POSIBILIDADES

Al mirar nuevamente las cifras de acceso, no podemos dejar de preguntarnos por dónde empezar. Quizás nos

7 En el primer año de funcionamiento participaron instituciones como el Senati, Tecsup y Certus.

8 El resultado se obtuvo al comparar la población matriculada según el Censo Educativo 2018 con respecto a la población total de 15 años a más sin Educación Básica completa de la Enaho 2018.

veamos tentados a apostar los escasos recursos de la EBA al grupo poblacional de 15 a 29 años (17 % del total de la población potencial), llevados por lo que representa en términos de costo/beneficio, puesto que se encuentran en edad productiva –aunque también los adultos mayores producen–; o tal vez nos inclinaríamos a orientar esos recursos hacia el espacio geográfico con la mayor población potencial, con lo que empezariamos a mostrar rápidamente resultados en cierre de brechas, al menos en acceso. Lima, de lejos, sería una buena opción, pues representa el 21 % de la demanda.

De cualquier modo, lo cierto es que los recursos que hoy se destinan a la EBA son insuficientes e inequitativos. El *gasto público* por estudiante de la Educación Básica Alternativa se calcula en 2190 soles, frente a los 4284 soles por cada estudiante de la Educación Básica Regular.⁹

No obstante la asignación de los recursos, aún hay mucho por hacer para ofrecer un mejor servicio. Es necesario articular mejor los programas de Alfabetización y el Pebaja. Asimismo, explorar la posibilidad de diseñar un modelo de gestión que permita contar con centros que ofrezcan diversos servicios de educación para personas jóvenes y adultas, a través de los modelos de servicio en las formas presencial, semipresencial y a distancia, de tal modo que, por ejemplo, puedan tener un *periférico* EIB y otro para adultos mayores monolingüe castellano y, a su vez, atender a distancia.

Igualmente, transitar por el reconocimiento y convalidación de la experiencia previa referida o no a lo laboral, pero no con una evaluación de ubicación para un grado determinado sino basándose en los desempeños adquiridos, alejándose de la escolarización de la EBR. Esto requiere un sistema de evaluación complejo, pero necesario. Por último, continuar con los procesos de formación y capacitación a docentes de la modalidad –iniciados en el 2014–, ya que siempre han estado en la cola de las prioridades. Es necesario mantener el vínculo y mejorarlo, pues tienen mucho que aportar.

El Estado –y nuestra sociedad– pierde cuando una alumna o un alumno dejan de estudiar, y pierde más cuando no solo no les puede ofrecer las mismas condiciones de calidad a aquellos que reingresan al sistema educa-

tivo, sino que se da por vencido para incorporar a los que faltan, aun cuando necesite una fuerza laboral que haya desarrollado las competencias necesarias. No es un tema solo económico, sino sobre todo de derechos: hay una población que sigue siendo vulnerada. Tenemos que ser conscientes de que, en la medida en que *los otros* –sobre todo esos ocho millones que no terminaron su Educación Básica– tengan mejores condiciones de bienestar que ahora, *los nuestros* estarán bien, porque podremos vivir en una sociedad más justa. **!**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FOREMAN, Kyle; Neal MARQUEZ, Andrew DOLGERT, Kay FUKUTAKI, Nancy FULLMAN, Madeline McGAUGHET *et al.* (2018). Forecasting life expectancy, years of life lost, and all-cause and cause-specific mortality for 250 causes of death: reference and alternative scenarios for 2016-40 for 195 countries and territories. *The Lancet* 392 (10159), 2052-2090. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31694-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31694-5)

INEI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2009). *Perú: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050. Boletín Especial* (17), setiembre. Lima: INEI.

9 Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP) del Ministerio de Economía y Finanzas (datos de gasto público), y Censo Educativo del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística (datos de matrícula).