

Lima, 18 y 19 de noviembre de 2022



ilustración y diseño de **Edgar Rueda Bruno**

Conjuntamente con:

## RECREAR LA EDUCACIÓN PARA LA JUSTICIA EDUCATIVA

### *La urgencia de una reforma en la educación*

El modelo del sistema educativo peruano ha fracasado. Su misión es garantizar para el conjunto de nuestra población el derecho a una educación con pertinencia, relevancia y equidad. Las cifras existentes nos hablan de un sistema que muestra constantemente resultados precarios y desiguales, hasta el punto de que hay territorios en los que la existencia de servicios educativos no hace diferencia si no los hubiera. Desde el último intento de reforma educativa orgánica que la república peruana ha conocido, hemos vivido en las últimas décadas atisbos de “reforma” que se han mostrado insuficientes para transformar un modelo educativo monocultural, signado por la desigualdad y la precariedad. Más allá de nuestros buenos deseos, la pandemia puso en evidencia la orientación centralista y tecnocrática que ha caracterizado la gestión del sistema educativo y que puede asociarse a las políticas de ajuste en la última década del siglo XX. No es, entonces, una crisis reciente ni es una fatalidad del destino, es fruto de decisiones, basadas en mitos sobre la educación como factor generador de mejores condiciones de vida y de acción cultural del Estado centrada en la ficción del control (tanto así, que las cifras de estudiantes conectados durante la pandemia eran cercanas al 100%), mientras en las instituciones educativas persisten pedagogías tradicionales o inexistencia total de ellas, ausencia del cuidado de vínculos sociales sanos en las aulas y en las comunidades educativas, y en el conocimiento que las habita se hallan maquilladas epistemologías del siglo XIX. Es la misma escuela que se ha descrito asociada al aprendizaje de la obediencia, el dogmatismo y la discriminación (racial, social y de género) que favoreció la violencia política. Una educación ajena al mundo de la vida ha persistido y -no sin las mejores intenciones- ha sido cultivada por todas y todos nosotros. Parece ser que no hemos hecho suficiente y entonces por generaciones se reitera el mismo camino, los mismos temas, el mismo programa, las mismas evaluaciones, la misma pedagogía, autoridades semejantes, la misma mediocridad.

Es urgente el llamado a develar el drama de nuestra educación. Necesitamos una reforma que responda orgánicamente a una crisis de la educación que es, en primer lugar, una crisis de sentido. Pese al discurso que organismos multilaterales promueven buscando orientar el rol de los estados en materia educativa, con conceptos como equidad, crisis de aprendizaje, competencias o meritocracia, enfrentamos un colapso en la *educatividad* del sistema. Este término, sugerido años atrás por Rosario Valdeavellano, llama la atención respecto a la real capacidad de las instituciones escolarizadas de ser educativamente significativas para la vida de las personas y para el país, en complementariedad al concepto de educabilidad referido al déficit con que

llegan los estudiantes llegan a las instituciones escolares resultado de la desigualdad de condiciones sociales y culturales. Ambos ámbitos tienen que ser atendidos.

Educabilidad y la educatividad también nos expresan la interacción entre sistema escolar y proyecto de país. La educación está articulada a sentidos sociales, no se define de modo auto-refencial. La institución escolar participa de los conflictos culturales que las sociedades entrañan. Puede ser espacio abierto para la crítica y la recreación cultural o institución para la persistencia de las culturas oficiales.

La crítica a la escuela y la acción por su transformación implica necesariamente la deliberación sobre finalidades que dan sentido a nuestra existencia como comunidad nacional. Lo entendió así el CNE cuando propone un proyecto educativo nacional en el que la educación se define por la finalidad social de una ciudadanía plena. Nos es claro que la educación no se basta para ello. Es más, la educación requiere de una fuerza cultural ciudadana (democrática, ambiental, intercultural) en el contexto de país, para cumplir su rol. Los fundamentos de una transformación educativa entonces trascienden la escuela y la pedagogía, y a su vez exigen reforma en el propio sistema, en sus linderos con la sociedad que educa, en sus procesos y en sus actores.

Hoy queremos abrir, con gran preocupación y sentido de urgencia una discusión sobre la necesidad de pensar una reforma orgánica de la educación peruana. Como antecedente de este proceso, Foro Educativo organizó en 2019 el seminario *Sentidos de la Educación*, espacio en el cual se planteó la necesidad de una reflexión sobre los sentidos que ordenan la estructura y funcionamiento de la política educativa realmente existente. Orientaciones políticas y culturales generadas en el proceso histórico peruano fueron identificadas como elementos que van a contracorriente del derecho a la educación y a una educación para el ejercicio de derechos. La vigencia de la colonialidad expresada en el racismo y la discriminación de la escuela monocultural, el patriarcalismo en las relaciones de género que transversa los diversos espacios en la vida de la educación escolarizada y el ámbito social, y el neoliberalismo que configura un modelo social y de desarrollo basado en la concentración y la destrucción de las fuentes de vida y de la madre tierra.

Esta discusión se expresó en la formulación de una agenda de movilización nacional para el *fortalecimiento de la educación pública* como estrategia para superar la desigualdad. El propósito de esta agenda fue generar una alianza amplia de la sociedad civil y con el Estado para impulsar una propuesta que atienda tareas urgentes de hoy al tiempo que se fortalece y transforma la Educación Pública. La agenda planteó seis puntos:

1. Una educación que acoge a todas y todos los estudiantes en su gran diversidad, incluyendo a quienes migran desde las instituciones educativas privadas y a quienes se encuentran fuera del sistema educativo en cualquier modalidad.

2. Una educación pública gestionada de manera descentralizada, participativa, desde los territorios y las comunidades, comparte recursos, construye espacios territoriales de bienestar y recoge la diversidad cultural de nuestros pueblos.
3. Una educación pública que mejora las condiciones de las escuelas e instituciones educativas.
4. Maestros y maestras fortalecidos, reconocidos y motivados impulsan la educación pública.
5. Las propuestas formativas tienen contenidos transformadores que apuntan a la construcción de una ciudadanía democrática, intercultural y ambiental, particularmente en este contexto de crisis sanitaria y humanitaria.
6. Los estudiantes, maestros, familias, pueblos, comunidades y familias están conectadas con Internet accesible para todos y se mantiene como parte de la oferta educativa básica en el tiempo.

#### *Derecho a la educación y justicia educativa*

La discusión del modelo educativo se ha centrado en su optimización. Los problemas de la praxis son reconceptualizados con base al aparato conceptual de la optimización del sistema educativo. En ese contexto no es posible discutir la política curricular ni los conceptos con los que opera. De hecho, el actual proceso de revisión del currículo está centrado en la operatividad de este, en remediar el fenómeno de no apropiación por parte de las y los docentes. Son ellos y ellas en quienes habita el déficit. No es aceptable que los sujetos actúen, piensen o deliberen fuera de este marco.

La reflexión que necesitamos nos exige una mayor profundidad y amplitud. Exige pensar fuera de la caja tecnocrática, rompiéndola de ser necesario.

Para esta reflexión nos es claro que son puntos de partida fundamentales el principio del derecho a la educación y de la educación en derechos. El reconocimiento de la educación como derecho es explícito en la actual LGE, sin embargo, la Constitución Política vigente no lo reconoce así. En derecho es necesario que el enunciado sea explícito, claro y no sujeto a interpretación. Este es una situación que posibilita que la educación pueda ser objeto de lucro. Esta noción define un proyecto de sociedad que va a contracorriente del principio del derecho a la educación.

Por ello, es necesario el concepto de la educación de justicia educativa como principio que entiende la educación como bien común, un bien que todos hemos de compartir necesariamente, y su proceso de producción y goce de sus características se basan en la participación de los sujetos. No hay justicia educativa dada, sino es participativa. La perspectiva del acceso universal a un bien definido y producido por el estado en tanto aparato, ha generado el fracaso que conocemos. Por ello, plantear la tarea de reforma

del sistema educativo, de sus procesos y sus resultados, requiere de la acción colaborativa y solidaria de sus actores, desde las diversas culturas educativas.

Lograr justicia educativa implica una recreación del sistema educativo y de sus articulaciones con el Estado, la economía, el conocimiento y la sociedad. ¿Qué debe recrearse de este sistema para que se posibilite construir justicia educativa? Sirva la pregunta para señalar que no puede haber ámbitos ni conceptos intocables. Ejercer el pensamiento crítico no ha de ponerse límites, sino aquellos que el diálogo fraterno exige. La agenda es amplia. En el presente seminario hemos dado espacio a seis ámbitos de discusión planteando visiones críticas y propuestas específicas. Tres ámbitos claves que responden a la preocupación por los sentidos de la educación refieren al enfoque de género y diversidades, donde se afirma la igual dignidad entre varones y mujeres, así como en la diversidad de género existente en la sociedad. La apuesta por el reconocimiento y el respeto a los derechos de la niña y la mujer, así como de la comunidad LGTBQ+ son parte de la cultura de derechos cuya formación es misión del sistema educativo en todos sus niveles. Parte de ello es el derecho a una Educación Sexual Integral (ESI).

Del mismo modo, la EIB entraña un proyecto político de democracia y pluralidad. Se ha vivido en el país un holocausto indígena y afrodescendiente, pero la educación guarda silencio sobre ello. No se trata de sucesos del periodo colonial sino de la cultura y la política de un régimen que hoy está vigente. Por ello, es necesaria la reflexión de los esfuerzos y el estruendoso fracaso que experimentamos. Se requiere un contrato social con una cláusula de justicia que posibilite el reconocimiento de la pluralidad y de la necesidad de encontrar una manera de vivir como país y como sistema educativo, pues el derecho que implica la interculturalidad exige la superación de una EIB como compensación y como gueto. Un disimulado apartheid es una traba para la ciudadanía plena que hoy se postula.

La ciudadanía hoy es ciudadanía ambiental. El cuidado de la casa común implica una profunda transformación en la cultura. Se trata de la compleja replantear un paradigma civilizatorio, en lo ético, económico, político y epistémico. Implica también resituar la institución educativa, en básica y superior, respecto de los territorios, en función del bienestar de la gente en armonía con la madre tierra. Conceptos como desarrollo sostenible o Buen Vivir se abren paso aquí para responder a la ansiedad del crecimiento y del extractivismo. ¿Cómo forma ciudadanos/as que en el futuro cercano enfrentarán los duros efectos del cambio climático? ¿Cómo darles los insumos para comprenderlo y para plantear nuevas formas de ser civilización?

Pero juntos con estos delicados temas, es parte de la agenda la educación para jóvenes y adultos, queremos abordar la realidad de esa otra educación que desborda los márgenes organizacionales y de control del sistema, y que llaman la atención a favor de la educación a lo largo de la vida. La necesidad, también, de tratar sobre los necesarios cambios en la gestión del sistema, en su territorialización y en el reconocimiento de sus

actores como sujetos relevantes para las decisiones en cada nivel gubernamental. Y un tema fundamental es el de los educadores, de cara a la tarea transformadora que nos interpela. La diversidad de escenarios educativos exige una nueva docencia, comprometida con esa pluralidad y respetuosa de sus derechos. Pero además, exige lógicas laborales que posibiliten comunidades docentes creativas y creativos que generen pedagogías cercanas, cariñosas bebedoras de la sabidurías de las culturas propias, rigurosas en su indagación, respetuosas y responsables con los sujetos de la educación.

No es la primera vez que estos temas se discuten, el país ha asistido a numerosos momentos de discusión. El presente Seminario Nacional propone continuar con la reflexión de estas propuestas con un horizonte de justicia educativa . A cincuenta años de la reforma educativa -trunca- que liderara Salazar Bondy, hoy, tras un periodo de políticas educativas que incluye dos proyectos educativos nacionales que no constituyeron elementos vinculantes para que la educación experimente procesos de transformación, consideramos necesario abrir la discusión hacia una reforma profunda de la educación.

Este es el aporte que queremos ofrecer en el espacio del Seminario para, con todas, todos y todes, deliberar propuestas específicas para recrear la educación peruana para construir justicia educativa en el país.

# GÉNERO Y DIVERSIDADES<sup>1</sup>

La organización de las diversas dimensiones de la vida y las relaciones de mujeres y hombres en la historia de los pueblos, se han desarrollado con relación a mandatos culturales y de relaciones de poder. Este devenir histórico ha estado marcado por relaciones de desigualdad, y aunque no es lineal ni progresiva, en general, son las mujeres y las poblaciones femeninas de la diversidad por orientación sexual quienes, en mayor medida, se han ubicado en situaciones de desigualdad y subordinación. Y, sin embargo, paralelamente, estas mismas poblaciones siempre mostraron agencia y activismo a contracorriente en defensa de una vida mejor y en defensa de sus derechos.

La conformación y reproducción de un sistema patriarcal en el que el padre se constituye en el jefe y autoridad protectora y propietaria, se caracteriza por la división sexual del trabajo, la falsa dualidad entre vida privada (asignado a las mujeres, representado como lo femenino) y vida pública, la vinculación entre naturaleza a feminidad, y razón a masculinidad; sensibilidad como propio de mujeres, y ejercicio de poder como naturalmente masculino, etc.

En el caso del Perú, las mujeres y las personas LGBTBIQ (diversidad sexo genérica) conforman uno de los grupos humanos excluidos del proceso de formación y construcción de la comunidad política, es decir, la discriminación en la distribución del poder político. Y es precisamente la educación, derecho fundamental que permite acceder a otros derechos, uno en los que las niñas, mujeres y la diversidad sexo genérica sufren discriminación.

Así, cuando se habla de cambios sociales, desarrollo de políticas públicas y plenitud del ser humano, no puede invisibilizarse esta lucha constante contra la exclusión y la inequidad implantada por el patriarcado. Por ello, el enfoque de género es fundamental dentro de los procesos de cambio actuales en la educación y en las políticas públicas en general, pues permite comprender la construcción histórica y social de las desigualdades entre hombres y mujeres y la diversidad sexo genérica que impiden la vida buena para todos, todas y todes; así como, la justicia y desarrollo humano en las sociedades.

---

<sup>1</sup> Texto bajo la responsabilidad de Candelaria Ríos Indacochea, Yolanda Rojo Chávez y Manuel Cárdenas Muñoz

## 1. Contexto histórico reciente

La historia reciente de las políticas educativas nos muestra que la garantía de una educación igualitaria y libre de violencia para los géneros es una enorme deuda pendiente del Estado peruano.

Desde la segunda década del siglo XXI la incorporación del enfoque de género en educación se encuentra en el centro de una disputa. Uno de los hitos de esta disputa fue el conflicto por la inclusión del enfoque de género en el currículo escolar del año 2016. Este conflicto se resolvió vía Tribunal Constitucional, el año 2019, en el que se aprueba la incorporación mediada de este enfoque en los aprendizajes de la educación básica.

Otro hito es la puesta en vigencia por el Congreso de la República de la Ley 31498 (antes PL 904) que configura la participación de los padres de familia, representados en organizaciones previamente registrada para observar la gestión curricular y de recursos educativos, reduciendo las competencias y funciones del Ministerio. Esta Ley interviene directamente con relación a los contenidos de los aprendizajes desde una perspectiva conservadora, especialmente, restringiendo el derecho a la Educación Sexual Integral (ESI) en la educación básica, así como, obstaculizando la construcción de la memoria histórica reciente respecto al Conflicto Armado Interno (CAI) al cuestionar el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Han sido agentes de estos conflictos por un lado fuerzas conservadoras amparadas en sectores fundamentalistas religiosos y del otro, sectores liberales provenientes de colectivos de la academia, organismos no gubernamentales y diversas organizaciones sociales, en especial de mujeres y de la diversidad sexo genérica. En el actual periodo gubernamental estas fuerzas están presentes tanto en el escenario oficial como en las sombras, tanto en el Congreso de la República como en el Ejecutivo.

En este contexto adverso a políticas educativas con igualdad de género, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado acciones de defensa por el derecho a una educación igualitaria para los géneros. Así, ante el Proyecto de Ley 904 alzó la voz contra la propuesta de pérdida de rectoría del MINEDU. Mientras el Tribunal de Garantías Constitucionales se opone al reconocimiento legal de matrimonios igualitarios realizados en el extranjero. Se observan entonces voces múltiples, con respuestas diferentes y hasta contradictorias entre sí.



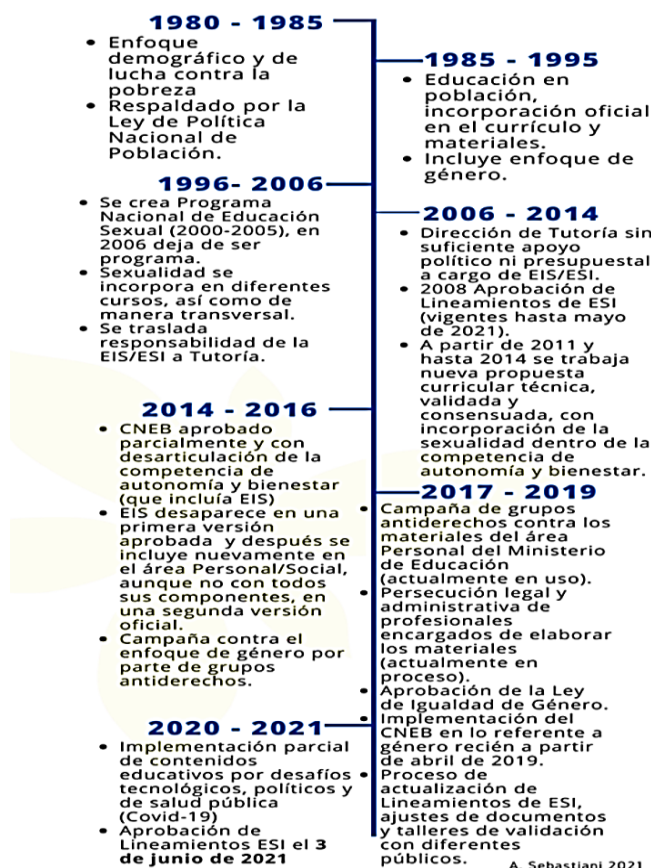
▪ Escenario político actual

La crisis política se sigue prolongando sin un detonante que auspicie un cambio en el corto o mediano plazo. El enfrentamiento entre ejecutivo y legislativo parece más una lucha de poder, con muy pocos temas de fondo o de diferencias ideológicas. Más bien, se aprecia coincidencia en varios intereses particulares y gremiales en las decisiones. Uno de estos asuntos es el referido al género, denominado por grupos de ideas conservadoras “ideología de género”. Con base en esta lectura se tergiversa el planteamiento base del enfoque socio político de género, sobre todo en lo referido a la dominación sexo género y sus consecuencias para la configuración de los roles y la familia. Desde su propuesta ideológica, en nuestro supuesto régimen democrático liberal, se busca destruir todo tipo de libertades y reconocimiento jurídico de derechos de mujeres y población sexo-genérica.

Uno de los derechos que se encuentra en más grave riesgo es la Educación Sexual Integral (ESI) en la educación básica y a lo largo de la vida. Ello, no solo impide el desarrollo de una sexualidad saludable, responsable y placentera, si no que obstaculiza la aplicación de la principal estrategia de prevención contra la violencia de género.

Este año en el que se han elegido a las nuevas autoridades de los gobiernos regionales y locales, es una oportunidad para para incidir y vigilar en la agenda de género en educación con los próximos directores regionales de educación, y con las gerencias sociales regionales a cargo de temas de género.

**Línea de tiempo de medidas y normas de ESI en el Perú**



▪ Escenario actual de la sociedad civil

Una Encuesta realizada por encargo de la asociación “Católicas por el derecho a decidir” revela que la mayoría de la población creyente (católica y evangélica principalmente), aprecia favorablemente, las acciones y los movimientos contra la violencia hacia la mujer, así como, el desarrollo de la Educación Sexual Integral (ESI) en las escuelas, incluso desde el nivel inicial. La mayoría reconoce que la ESI no promueve el inicio sexual temprano, y se muestra favorable a que se traten temas como el uso de métodos anticonceptivos y las situaciones en que el aborto es legal en nuestro país. También se está a favor del aborto en algunos o todos los casos, la encuesta no es precisa si en estos casos se considera solamente los casos donde peligra la vida de la madre o también cuando son consecuencia de violación.

Actualmente, las luchas que confrontan las leyes de contrarreforma universitaria y contra los contenidos de los aprendizajes asociados a la defensa de los derechos humanos en los textos escolares, han confluído, y se está avivando la organización de diversos grupos de estudiantes, jóvenes y pro derechos.

Las organizaciones contrarias a los Derechos Sexuales y Reproductivos (DDSSRR) como Con Mis Hijos No Te Metas (CMHNTM) han encontrado eco en algunos voceros –incluso representantes y activistas-, en medios de comunicación y en el propio Congreso de la República, de modo que no se les percibe particularmente activos como en los años 2017 y 2018. Por ello, su discurso y la supuesta existencia de una “ideología de género” que busca imponerse ha logrado posicionarse, incluso en quienes tienen opiniones favorables a los DDSSRR que incorporan esta terminología al ser consultados sobre los temas de género.

El escenario político de polarización de izquierda/derecha, oficialismo/oposición crítica y conservadurismo/progresismo afecta también a algunas organizaciones feministas y LGTBIQ+ que están asumiendo definiciones en torno a estos escenarios.

## 2. ¿Por qué género en educación?

Las identidades de género son construidas cultural e históricamente, pero también son constantemente recompuestas en las políticas de género de cada día. Se trata de expresiones de identidades que se transforman cultural y generacionalmente, con la emergencia de nuevas condiciones sociales que deslegitiman ciertas prácticas e instauran otras.

La escuela es uno de los primeros y más importantes espacios públicos en la que se desarrollan procesos de socialización y construcción de las identidades sexuales desde diversos mecanismos, expectativas, roles, mandatos, licencias y prohibiciones, diferenciados según el sexo (femenino y masculino) de las y los estudiantes. La escuela

es una institución social fundamental en la que se aprende a ser mujer y a ser hombre, a ser ciudadana y ciudadano, según los mandatos culturales (o según los mandatos de la cultura hegemónica); en la que se invisibiliza y/o censura las identidades de género no binarias. Se reproducen los estereotipos y las percepciones dominantes, es decir, aquellas que definen las formas de relacionarse, los estilos de vida, el modo de expresarse, las manifestaciones culturales, etc. Dispositivos de control que usualmente invisibilizan, deslegitiman y anulan expresiones de identidades no binarias, a las que llamaremos de la diversidad sexo genérica.

Algunas cifras grafican esta situación: en nuestro país más del 35% de adolescentes ha sufrido alguna forma de violencia sexual; en los últimos 3 años, más de 20,000 niños y adolescentes fueron víctimas de violencia sexual y al menos 500 de estas víctimas, perdieron la vida (UNICEF 2021). Entre el 2020 y el 2021, hubo un incremento del embarazo en niñas menores de 15 años, pasando de 1,158 a 1,438 (MINSa, 2022). De acuerdo al portal SISEVE del Ministerio de Educación, al menos el 46% de los casos de violencia sexual reportados es ejercida por el personal de las escuelas. Y, solo entre enero a agosto de este año 2022, más de 2,000 niñas y adolescentes han desaparecido, muchas de ellas, víctimas de trata.

En ese sentido, es fundamental desarrollar políticas y procesos que garanticen el derecho a una educación de calidad para todas las personas. Garantizar una educación con enfoque de género significa mejorar las condiciones de acceso, permanencia y conclusión oportuna de las y los estudiantes en la educación básica. Significa desarrollar estrategias dirigidas a superar las desigualdades, las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres, así como, desarrollar competencias que aseguren iguales oportunidades para el desarrollo de sus proyectos de vida que permita realización personal y desarrollo colectivo. Significa también entender que con estas acciones se debe de habilitar condiciones y procesos educativos que empodere a las y los sujetos del derecho a la educación para constituirse en actorxs políticos con capacidades para construir mundos en que se respeten la vida y los derechos de todos, todas y todes.

La incorporación del enfoque de género en la escuela se realiza desde cuatro constataciones importantes:

**La primera**, educar para la ciudadanía democrática y el ejercicio pleno de derechos con enfoque de género exige apostar por la autonomía para las mujeres y toda persona de la diversidad sexo genérica, en la medida en que el pleno desarrollo del potencial de todas, todos y todes construye sujetos políticos con capacidad de agencia social, capaz de enfrentar la discriminación, aún en situaciones de vulnerabilidad.

**La segunda**, educar en igualdad de derechos con enfoque de género es un acto de justicia, reconociendo, creando y facilitando procesos educativos que reparen a las

mujeres y a las personas de la diversidad sexo genérica en el lugar de dignidad y humanidad que se merecen, es decir, sin subordinación, ni discriminación.

**La tercera**, educar para la ciudadanía democrática, intercultural y para la autonomía de los sujetos comprende que los procesos educativos desde una comprensión de la educación como proceso emancipador, deben cortar toda sujeción a órdenes coloniales que jerarquizan a las sociedades por raza, género y clase social, y enfatizar una pedagogía *en y para* la plena vigencia de los derechos humanos.

**La cuarta**, una educación para la ciudadanía democrática e igualitaria constituye una apuesta por una sociedad que reconozca a todos los sujetos en igualdad de género. Ello, es una obligación intrínseca y ética de un estado capaz de enfrentar toda condición que genere pobreza, discriminación, violencia y vulnerabilidad, en pleno cumplimiento de compromisos derivados de la suscripción de convenios internacionales adquiridos como nación peruana. (Recreación de documento Red Florecer, 2015).

### 3. Propuestas de medidas de política

Se proponen a continuación algunas medidas urgentes para garantizar una educación igualitaria para los géneros y libre de violencia (recreación de documento Red Florecer, 2015).

#### *1) Garantizar el acceso, la permanencia y culminación oportuna en la educación secundaria*

Se requiere enfatizar la atención al grupo poblacional de niñas y adolescentes de áreas rurales y amazónicas quienes son las que tienen mayores dificultades para permanecer en la escuela y culminar sus estudios.

Dado que existe un déficit considerable en la oferta de secundaria en ámbitos rurales, es necesario emprender una acción simultánea y articulada en dos frentes. Se trata de enfrentar los obstáculos y brechas para la culminación oportuna de la secundaria de las niñas de la mano con políticas de incremento de las oportunidades de acceso a la educación secundaria en áreas rurales. En otras palabras, se requieren políticas y medidas para ampliar oportunidades en la secundaria rural para chicos y chicas y, simultáneamente, políticas de acción positiva para las niñas de áreas rurales que apunten a lograr la igualdad de género en la culminación oportuna de la secundaria rural.

Medidas urgentes:

- Incremento de oportunidades con paridad de género para la educación secundaria en áreas rurales
- Cierre de brechas de género en la culminación de la secundaria en áreas rurales.
- Desarrollar propuestas pedagógicas cultural y lingüísticamente pertinentes para la educación secundaria, especialmente en áreas rurales y para pueblos indígenas y afroperuanos.
- Fortalecimiento de las acciones de prevención de situaciones de riesgo para las y los adolescentes.
- Eliminación de la discriminación por embarazo en la educación básica.
- Garantizar acceso a la educación básica, promover un acceso libre a la educación superior, así como la permanencia y culminación oportuna de la educación en todos los niveles y modalidades.

2) *Cese de violencia y acoso sexual, especialmente a niñas, adolescentes, mujeres y población LGTBIQ+*

Las políticas y proyectos educativos fracasan cuando suponen iguales condiciones de vida para niñas y niños, para hombres y mujeres, y no tienen en cuenta las particularidades de la situación de las niñas, mujeres y de la diversidad sexo genérica.

Una de estas particularidades está constituida por la situación de acoso y violencia física y psicológica contra las niñas, mujeres y personas LGTBIQ+ a lo largo de toda su trayectoria educativa. Las principales víctimas de acoso y violencia sexual en nuestro país son mujeres y la mayor parte de ellas son niñas y adolescentes.

Un derecho humano fundamental es gozar de una vida libre de violencia. Para que todas y todos ejerzan plenamente su derecho a la educación se requiere implementar políticas de protección, así como de prevención y sanción del hostigamiento y el abuso sexual. La violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones, física, psicológica o sexual afecta profundamente el proceso de desarrollo, desempeño y aprendizajes de las personas.

- a. Educación Sexual Integral (ESI) a lo largo de la vida, desde la Educación Inicial, con enfoques de derechos, interculturalidad y de género; que promueva la vivencia de una sexualidad responsable, saludable y placentera.
- b. Prevención y sanción del hostigamiento y abuso sexual
- c. Garantizar la seguridad de lxs estudiantes en todos los espacios de la escuela, especialmente en los servicios higiénicos.

- d. Atención intersectorial a la salud y sexualidad de las niñas, mujeres y población LGTBIQ+.
- e. Adecuación de los reglamentos escolares a las normas propuestas por el MINEDU en un marco de respeto a las diversidades culturales y de género.
- f. Cuestionamiento y transformación del modelo de masculinidad hegemónica que produce y reproduce la VdG.

3) *Incorporar el enfoque de igualdad de género en los procesos educativos y en los aprendizajes*

La igualdad de género requiere de grandes cambios culturales que incluyen la deconstrucción de mandatos de género y la reversión de relaciones de subordinación de las mujeres, en la familia, escuela y espacio público, y la construcción de una nueva epistemología desde el reconocimiento, visibilización y valoración de los aportes de las mujeres al conocimiento, las ciencias, la historia, la filosofía, la política, las artes.

Las relaciones de género se construyen diariamente en las relaciones y percepciones de las personas. Los aprendizajes y los modos de construirlos no son neutros a este respecto. Pueden profundizar, omitir o desmontar los estereotipos y relaciones de poder en la cultura y en la sociedad y que impregnan el modo de funcionamiento de las instituciones educativas. Es preciso realizar un esfuerzo voluntario y específico para deconstruirlos desde una lógica de igualdad entre los géneros.

Medidas urgentes:

- a. Enfoque de género en contenidos y orientaciones pedagógicas
- b. Materiales educativos no discriminatorios
- c. Lenguaje inclusivo de género
- d. Asegurar la formación (inicial y en servicio) y el desempeño docente con enfoque de género
- e. Desarrollar protocolos en las instituciones educativas de nivel superior que garanticen el respeto a la diversidad, incluyendo el uso del nombre social de les estudiantes trans
- f. Logros de aprendizaje en matemáticas, comunicación, ciencias y artes; que rompan techos de cristal para las mujeres, y subviertan estereotipos que limitan a niños y varones en las dimensiones socio emocional, y en aprendizajes vinculados al cuidado de la vida (cocina, costura, etc.).
- g. Estímulo al liderazgo de niñas, mujeres y de la diversidad sexo genérica.

#### 4) *Gestión educativa con enfoque de género*

Una de las claves para el logro de la igualdad de género en educación es la identificación clara de responsabilidades y metas. A nivel político, la igualdad de género se convierte en responsabilidad de todas las entidades públicas, bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

Para que la rectoría del MIMP funcione efectivamente debe contar con contrapartes institucionales en los diferentes sectores, ministerios e instancias del Estado; y asimismo con estrategias de implementación descentralizada, regional y local. Esto supone que la institucionalidad de los gobiernos regionales y gobiernos locales, especialmente las instancias referidas a asuntos sociales y educación establezcan planes y metas, y designen recursos adecuados para la igualdad de género. Es indispensable que el sector educación en su rol rector incorpore en su visión, quehacer, planificación y rendición de cuentas de igualdad de género.

En el sector Educación aún no se ha establecido una instancia responsable del cumplimiento de las metas de igualdad de género establecidas en diversos marcos de política nacional (PLANIG 2012-2017, Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, etc.). Solo se creó en el año 2012, una Comisión Intrasectorial para la Transversalización que tuvo un alcance limitado como espacio de coordinación interna del Ministerio de Educación. Dicha Comisión se desactivo al culminar el año 2014. Tuvo entre sus objetivos velar por el cumplimiento de las políticas y articular acciones respecto a los compromisos asumidos en las diversas Comisiones Multisectoriales en las que participa el Sector Educación y realizar seguimiento y evaluación a los indicadores y metas aprobadas en los diversos Planes Multisectoriales.

Actualmente, el único espacio institucional en el que se hace vigilancia a las políticas y medidas educativas con enfoque de género es la Comisión Multisectorial de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales. Ésta fue creada mediante Decreto Supremo N°001-2003-MED. La finalidad de la Comisión es velar por el cumplimiento de los objetivos y estrategias dispuestas en la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, iniciativa impulsada por la sociedad civil, en particular por la Red Florecer.

Medidas urgentes:

- a. Creación de instancia responsable de la igualdad de género en educación
- b. Planificación Estratégica con enfoque de género
- c. Formación de Funcionarixs en el enfoque de género, e interseccionalidad.
- d. Indicadores y metas de género en educación
- e. Prevención, atención, sanción, seguimiento y recuperación de casos de violencia basada en género, adecuado a las normas nacionales y sectoriales para la educación básica, superior técnica y universitaria.

- f. Garantizar condiciones para la permanencia y culminación oportuna de estudiantes gestantes y madres en la básica y la superior.
- g. Enfrentar los estereotipos de género que condicionan la postulación y permanencia de hombres y mujeres a carreras tradicionalmente consideradas femeninas y masculinas respectivamente, es decir promover el acceso y permanencia de mujeres a carreras vinculadas a ciencias e ingenierías, como de los hombres a carreras vinculadas a tareas del cuidado (enfermería, educación inicial, etc.)



# EDUCACIÓN, INTERCULTURALIDAD Y BILINGÜISMO

¿Cuáles son los puntos críticos de la educación peruana en los últimos 50 años que aún permanecen?

## 1.1 Crisis pedagógica de la EIB<sup>2</sup>

- Una de las demandas que se le hace a la EIB es que no logra demostrar que los resultados educativos de las y los estudiantes puedan mejorar en las aulas, incumpliendo la promesa que alentó la aprobación de esta política educativa y del plan estratégico. Al respecto dos ideas: i) la baja o mala situación de los aprendizajes es transversal al sistema educativo peruano, sobre todo en la básica regular, especialmente en la secundaria, entre los estudiantes con menor nivel socioeconómico, rurales, con lengua materna indígena y de escuelas públicas, no es una particularidad de la EIB. ii) La política EIB no es asumida integralmente por el Sector educación, lo vacíos curriculares, de formación docente y de gestión intercultural da cuenta de un esfuerzo que se centra en el esfuerzo de solo una Dirección que comprende el sentido e integralidad de la misma. iii) reiterados acercamientos y acompañamiento a la práctica educativa de los docentes EIB da cuenta de la escasa o nula implementación de la propuesta educativa EIB en buena parte de las IIEE registradas como tales, con el justificante de ser una educación no deseada socialmente, opera sin duda interculturalmente la visión de que seguir hablando la lengua y conservando la cultura tiene escaso valor social en un contexto que todos los estamentos de la sociedad discrimina y margina a los sujetos de las matrices culturales minorizadas.
- Hay una deuda histórica con la formación de los maestros EIB, principalmente, para los diversos pueblos de la Amazonía. Al respecto algunas ideas: i) lento avance en la acreditación de calidad de los ISP, IESP, EES y universidades que brindan formación inicial en EIB; ii) mucho menor avance en el licenciamiento de las carreras EIB en estas instituciones y universidades; iii) el desarrollo de programas formativos para docentes en servicio que trabajan en IIEE EIB está paralizado desde el 2019, iv) el acompañamiento pedagógico ha sido paulatinamente reducido, v) no se cuenta con formadores de docentes calificados y acreditados disponibles para soportar la demanda formativa, vi escasa demanda de los jóvenes de pueblos originarios para formarse en las carreras EIB, buena parte de ellos asimismo no puede acceder a la formación por las debilidades de una educación básica, que en un sistema educativo

---

<sup>2</sup> La responsabilidad de este texto es del Colectivo Equidad y Diversidad y la Comisión de Interculturalidad de Foro Educativo

básicamente meritocrático los relega de esa posibilidad, dadas sus calificaciones insuficientes , vii) alrededor del 50% de la brecha docente EIB esta conformada por docentes monolingües que se desempeñan en instituciones educativas EIB según el registro de IIEE, sin recibir ningún tipo de formación en las características del servicio como para poder implementarlo.

- La caracterización de las IIEE EIB hoy aparece amenazada por el MINEDU para atender las demandas gremiales docentes. El derecho de los PPOO y sobre todo de sus niños y niñas y adolescentes se subordina a los intereses corporativos de por lo menos de uno de los gremios de docentes (el SUTEP defiende la EIB). Sin una caracterización de las escuelas que responda a criterios de derecho a la educación, demográficos y lingüísticos, así como una caracterización de la docencia EIB que de cuenta de su diversidad, necesidades formativas y de transitabilidad en la carrera pública magisterial, no se podrá contar con la información que se requiere para gestionar la política educativa, los servicios educativos destinados a esta población y establecer las metas de insumos - y por ende de financiamiento – que se requieren para brindarles una educación de mejor calidad.
- El limitado desarrollo de la forma de atención de EIB urbana y de secundaria EIB, genera debilidad en el modelo de servicio, posibilitando una visión de la misma como propuesta remedial. La propuesta de EIB urbana debe superar las aproximaciones pensadas básicamente para el contexto rural, y diseñarse desde la comprensión de la profusa dinámica cultural de ciudades diversas con configuraciones pluriétnicas en conflicto, todas fruto de profusas migraciones. Un referente son las experiencias de educación comunitaria intercultural en ciudades que se articula con procesos comunicativos.
- Un desafío que no se ha avanzado es en la provisión descentralizada del servicio EIB, dada la necesidad de pertinencia en relación con diversidad de demandas y contextos educativos que no se pueden preveer desde una planificación de la acción educativa centralizada.

## **1.2 Situaciones y condiciones que generan esta crisis pedagógica**

- En la actualidad no hay marco institucional específico para el desarrollo de la EIB. Su mayor soporte lo brindan la Ley General de Educación y el Proyecto Educativo Nacional al 2036 (¿?). La política de educación intercultural bilingüe se encuentra en un proceso de reformulación no concluido. Se cuenta con una propuesta básica, pero requiere un mayor desarrollo, la consulta a los PPOO y la aprobación del CEPLAN. Adicionalmente a ello, el plan estratégico de la EIB tenía vigencia hasta el 2021. Se debía contar con una evaluación externa de sus avances y logros y una reformulación en base a los hallazgos. En vez de ello, son los balances de la DIGEIBIRA los que han ido reportando acerca de sus avances, pero sin un mayor análisis de los temas de fondo que permitirían una mejor implementación de la EIB. La importancia de estos dos instrumentos de gestión era su potencial articulador. Su existencia y desarrollo era insumo para otros sectores, el delivery unit de la PCM, el desarrollo de las políticas culturales del MINCUL, el seguimiento a la garantía de los derechos de los PPOO para la

Defensoría del Pueblo, entre otros. La no vigencia de estos instrumentos de gestión debilita aún más a la EIB como política educativa. Más aún, surge la pregunta acerca de qué lugar ocupa la EIB en la política sectorial de gobierno o en la agenda del Estado.

- Una debilitada voluntad política. En la actualidad existe una amenaza de desmantelamiento de la EIB desde el MINEDU por la insistencia de recategorizar las escuelas para poder contratar más docentes monolingües castellanos. La reducción del presupuesto asignado a la política, la débil capacidad estatal instalada para gestionar la política en todas las direcciones implicadas en su implementación, ausencia de la EIB en el discurso político del gobierno y la escasa conducción de la Alta Dirección de la política EIB como tarea del conjunto del MINEDU y no solamente de la DIGEIBIRA. Un ejemplo de ello es la poca articulación existente entre la DIGEIBIRA y las DIGEDD, responsable de los procesos de formación inicial y en servicios de los docentes de escuelas EIB. Escasa transversalización de la interculturalidad y la atención a la diversidad en el sistema educativo y los servicios educativos. Los sistemas de información. Se aprovecha poco lo avanzado y se genera poca información sobre la gestión de la política. No hay un informe de evaluación del Plan ni de implementación de la política.
- Escaso avance en la gestión descentralizada de la EIB. Escasa articulación entre la DIGEIBIRA y las direcciones responsables de implementar las políticas pedagógicas del país, principalmente EBR, DIGEDD, y de articular la gestión descentralizada de estas políticas, DIGEGED, la Secretaría de Planificación Estratégica, para lograr una mejor rectoría de la política y una mayor articulación de la gestión de la EIB con los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias. Escaso avance de los gobiernos regionales de interculturalizar las políticas educativas de acuerdo a sus contextos, nivel de ruralidad y presencia de los PPOO en su territorio, aun en regiones que han reconocido su ascendencia cultural y lingüística. Escaso avance en el diseño e implementación de modelos de gestión intercultural de DRE y UGEL, sobre todo en aquellas regiones y provincias con mayoritaria población originaria.

### 1.3 Temas emergentes

En el intercambio surgen otros temas a tener en cuenta como prioridad:

- Repensar la EIB. ¿Es una ideología o es una política pública? ¿Es una política pública que responde a una ideología determinada o a un enfoque de derechos? ¿Tiene base en un modelo de desarrollo? ¿Cómo ingresan los desarrollos teóricos acerca de la ruralidad y su educación? ¿Cómo se incorporan las nuevas investigaciones sobre la manera como se han ido modificando y reestructurando los propios pueblos indígenas en la perspectiva de reconocer a los sujetos de estos como ciudadanos y actores políticos de sus propios procesos de desarrollo?
- Reformular el modelo de servicio EIB para responder de manera más pertinente a los desafíos de lograr mayores y mejores aprendizajes entre las niñas, niños y adolescentes de PPOO. Hasta el momento el modelo de servicio EIB es una versión de baja calidad del modelo de servicio educativo más extendido en contextos rurales, generalmente, multigrado o unidocente. Las IIEE polidocentes

EIB son las menos. En ese formato se han incorporado una serie de procesos pedagógicos y, en consecuencia, muchas demandas de competencias a los docentes EIB, sin contar con los recursos y los soportes necesarios para su implementación. Esta forma de pensar el modelo de servicio, que responde más a criterios administrativos, ha demostrado ser insuficiente para generar las y los aprendizajes de las y los estudiantes de PPOO. Ni aun mejorando sustantivamente las capacidades docentes y sus condiciones laborales, el modelo podría garantizar los aprendizajes de todas y todos.

- El modelo de servicio debe ser diseñado desde el territorio y contener todos los servicios que deben constituirlo y en base a ello pensar en los procesos de gestión que pueden garantizar su implementación. En este marco es necesario revisar y fortalecer la propuesta pedagógica de la EIB.
- Aperturar el dialogo con las organizaciones de pueblos originarios que frente a la crisis de la EIB, vienen proponiendo el desarrollo de una EIB para todos que aporte a la superación del aislamiento de los pueblos originarios en el proceso de preservación y desarrollo de la diversidad lingüística y cultural, en el seno de un estado que estandariza sus servicios desde una lógica monocultural y monolingüe y no responde aún con eficiencia al desafío de la atención diferenciada de calidad y de una sociedad nacional que expresa con violencia su racismo y actitudes discriminadoras cotidianamente.

## **2. ¿Cuáles son los fundamentos de la educación intercultural bilingüe? ¿Por qué la educación debe ser intercultural y bilingüe?**

- Es necesario que la educación de todos los peruanos tenga un enfoque intercultural y también bilingüe, en la perspectiva en que son las lenguas las que expresan la riqueza de significados de las diversas culturas del país, porque seguimos siendo un país fragmentado que requiere reconocer su diversidad como un valor y un potencial de desarrollo.
- Permite acercar a las nuevas generaciones a nuestras raíces andinas, amazónicas y costeñas, ayudarlos a reconciliarse con sus orígenes, los distancia de las expresiones y prácticas del racismo y la discriminación, y que los posicione en el mundo globalizado con una marca única, propia y original.
- La interculturalidad está reconocida como un principio rector del sistema educativo en la Ley General de Educación y la propia Constitución Política del Perú. El Estado se ha comprometido también desde diversos dispositivos legales a preservar, fomentar, revitalizar y poner en uso las lenguas originarias, y la estrategia más significativa es reconocer la presencia de las mismas en todos los espacios territoriales y promover su uso masivo no solo en los hablantes nativos, de acuerdo a la diversidad lingüística instalada en cada región.
- Además de una voluntad de diálogo y de encuentro de culturas, una educación intercultural debe permitir el análisis de los problemas de fondo que dificultan las relaciones entre dos o más grupos culturalmente diferentes. Esto implica valorar y preservar la diversidad, se debe ayudar a visibilizar las asimetrías en las relaciones de poder y los conflictos que existen entre grupos poblacionales, para poder trabajar a partir de ellos la construcción de relaciones más equitativas y de igualdad. Supone por tanto cuestionar el modelo extractivista que afecta directamente la vida de las poblaciones de pueblos originarios y rurales y afirmar

los derechos colectivos sobre territorios ancestrales, en diálogo con los proyectos de inversión siempre y cuando la afectación social ambiental no signifique daños irreversibles a la vida no solo de estas poblaciones, sino que implique afectación permanente del equilibrio de vida en nuestro territorio. En este sentido la educación intercultural debe posibilitar una comprensión crítica de estos procesos.

- Emerge la necesidad de promover las autonomías territoriales y en correlación con ella las autonomías educativas de pueblos originarios, en la lógica de constituir sistemas educativos propios, en relación con la política educativa nacional, pero con sus propias características, atendiendo sus demandas territoriales en el marco de lo estipulado por la OIT.
- Se requiere una transformación de la educación para que sea una educación de calidad, que permita a los estudiantes desarrollar sus capacidades para construir una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que hagan posible el ejercicio pleno de una ciudadanía y la participación de las personas como sujetos de derechos y deberes en la toma de decisiones que afecten sus vidas.
- Posibilita que los niños y las niñas aprendan mejor y que sus aprendizajes sean significativos y les permitan comprender y transformar sus realidades, ya que busca asegurar aprendizajes relevantes y pertinentes, así como considerar a cada niño o niña como un ser integral, que debe desarrollar competencias para la vida.
- Lograr aprendizajes significativos requiere partir de los referentes culturales y la realidad de los estudiantes, de sus culturas educativas que guardan estrecha relación con otras epistemologías del conocimiento, por tanto no se limitan a saberes previos son otros saberes que deben tener espacio en currículos culturalmente situados, permitiéndoles profundizar y revalorar sus sabidurías propias además de enfrentar situaciones y problemas nuevos, que requieren de búsqueda de nuevas respuestas a través de la indagación, el trabajo colaborativo y la investigación.
- Permite pasar de un modo de enseñar centrado en el profesor, a otro centrado en el sujeto y en su aprendizaje. Como plantea Vygostky (Rogoff, 1993) las funciones psicológicas superiores tienen su raíz en las relaciones sociales. Esto significa que la comprensión, la adquisición del lenguaje y los conceptos, entre otros procesos, se realizan como resultado de la interacción del individuo con el mundo físico, pero, particularmente, con las personas que lo rodean. Los adultos, entre ellos los profesores, facilitan la adquisición de la cultura social y sus usos, tanto cognitivos como lingüísticos. Vygotsky considera que es precisamente el aprendizaje logrado a través de la participación en actividades organizadas y con el apoyo de otros individuos más preparados, como se puede incidir en el desarrollo de procesos cognitivos más complejos.
- La educación intercultural y bilingüe busca transformar una serie de aspectos con miras a lograr mayor pertinencia en función a los educandos que atiende, y erradicar toda forma de discriminación y racismo, que impiden una educación de calidad. Como señala Paulo Freire (2022), no cabe una educación neutral, todo acto educativo está guiado por nuestra manera de ver el mundo y la sociedad, queremos formar personas con conciencia crítica, que analizan y responden a los problemas que se presentan en su realidad. Esta conciencia

crítica no se desarrolla sino con una metodología coherente donde el educador y el educando, en una relación estrecha, aprendan siempre uno del otro.

- La Educación Intercultural Bilingüe nos obliga a mirar de manera particular el medio sociocultural en el que se desenvuelven los estudiantes y construyen sus aprendizajes y nos interpela a construir una didáctica que responda a esas realidades. Los estudios realizados en ámbitos distintos a los de la cultura hegemónica demuestran que los fracasos en la educación están asociados a las formas o estilos de enseñar y aprender que se desarrollan en la escuela, los mismos que difieren sustancialmente de la forma en que los niños interactúan en sus hogares y comunidades. Es importante ser conscientes de que el estilo de enseñanza e interacción que se da en la escuela (y todo el sistema a través del cual se organiza) surge de una cultura en particular y obedece a la forma en que en esa cultura se aprende y se interactúa. Un reto para los maestros en general y para los que buscan desarrollar una Educación Intercultural o Educación Intercultural Bilingüe en particular, es ir construyendo también una didáctica intercultural que no es otra que aquella que recoja las formas propias de aprender de los estudiantes en su propia cultura, desde su socialización natural, y los articule con los métodos y técnicas que nos aporta la pedagogía moderna.

¿Cuáles son los cambios/desafíos para una educación intercultural y bilingüe de calidad?

22

Proponemos un conjunto medidas de política respecto a varios ámbitos que consideramos necesarios.

- Repensar la EIB como una política territorial, por tanto desarrollada desde una perspectiva descentralizada, favoreciendo las autonomías educativas en relación con las autonomías territoriales, reconociendo el derecho de los PPOO de promover y proponer sus propios sistemas educativos.
- Promover una discusión con diversos actores educativos del país y las regiones respecto a la orientación de la política educativa hacia una EIB para todos.
- Impulsar un plan de desarrollo de la docencia EIB que considere su formación inicial, la formación en servicio y los estímulos en su trayectoria, en los diversos segmentos de brecha, atendiendo a la diversidad de sus trayectorias formativas
- Impulsar una acción de amparo que legalmente respalde la identificación de docentes que se encuentra en el registro de IIEE EIB.

### **Propuestas de medidas de política**

**Plantear medidas de política con relación a:**

**a) Investigaciones sobre saberes de las diversas culturas, sistematización, difusión y uso de sus resultados en la educación intercultural para enriquecer la mirada monocultural de CNEB**

Medidas de Política:

- Promover prioritariamente la realización y difusión de investigaciones sobre:

- saberes culturales de pueblos originarios
- saberes culturales de pueblos afrodescendientes
- Socialización de experiencias en diversas culturas comunitarias

#### **b) Formación y desarrollo docente:**

##### Medidas de Política:

- Enfoque intercultural y bilingüe para la formación de todos los docentes.
- Uso instrumental de lenguas originarias en la Formación inicial y continua de docentes de EIB y de docentes de la EBR en general.
- Reconocimiento del perfil de puesto del Docente de Inicial EIB, primaria EIB y secundaria EIB como especializaciones en el marco de la Carrera Pública Magisterial.
- Evaluación diferenciada para docentes EIB en el marco de su especialización con pruebas que recogen la especificidad de su práctica pedagógica.
- Diseño de programas formativos acordes con sus características: uso de lengua originaria y castellano, manejo de pedagogía intercultural, región, años de permanencia en la docencia en base a perfil que articula la formación inicial y en servicio.
- Becas integrales que promuevan la participación de actores (jóvenes y docentes en ejercicio) de pueblos originarios en la formación inicial y en servicio en el marco de cobertura de brechas.
- Formación en EIB para diversos tipos de actores que participan en la gestión y desarrollo de la EIB: Especialistas de DRE y UGEL, formadores de docentes, acompañantes pedagógicos de los tres niveles educativos, directivos y docentes de IIEE, líderes comunitarios, padres y madres de familia.
- Inclusión de agentes educativos comunitarios como promotores educativos, con capacidades fortalecidas para articular las culturas educativas comunitarias con el mundo escolar

23

#### **c) Currículo y propuesta pedagógica con enfoque y bilingüe para todos .**

##### Medidas de Política

- Desarrollar el enfoque de interculturalidad y el bilingüismo en diversos escenarios, en los currículos nacionales y regionales considerando que está dirigido a toda la educación peruana, con una visión de interculturalidad como proceso de doble vía que involucrara tanto a indígenas como no indígenas.
- Promover el diseño de currículos diversificados o propuestas pedagógicas de EIB de acuerdo a las características de cada región, por pueblos indígenas o grandes territorios (Amazonía, Andes) que abarcan a varios pueblos, garantizando un tratamiento intercultural de los contenidos que generen un diálogo entre los saberes indígenas y los académico-escolares

- Diseñar y desarrollar varios modelos pedagógicos y de gestión de la EIB de acuerdo a las características socioculturales y los escenarios lingüísticos que se dan en cada región y/o pueblo, así como a las necesidades de los estudiantes indígenas y afrodescendientes.
- Revisar los criterios pedagógicos y políticos de las pruebas estandarizadas que consideran a los estudiantes indígenas de escuelas EIB en estas evaluaciones (censales y/o muestrales) y ver su coherencia con la política de EIB.
- Evaluar las competencias comunicativas de los estudiantes indígenas en coherencia con la política de EIB, que considera el aprendizaje **de y en** la lengua originaria y el castellano, de acuerdo al modelo de EIB que se desarrolla en dichas escuelas.
- Asegurar un conjunto de componentes de calidad para lograr mejoras sustantivas en las escuelas EIB, que consideren como mínimo:
  - Docentes formados y/o capacitados en EIB:  
Contar con docentes que conozcan la cultura y lengua de los estudiantes y estén formados en los enfoques y estrategias de EIB.
  - Currículo y modelo pedagógico pertinente:  
Contar con un currículo o propuesta pedagógica de EIB que permita a los docentes realizar procesos de aprendizaje innovadores, con enfoque intercultural y desarrollar competencias comunicativas en dos lenguas.
  - Materiales educativos básicos:  
Contar con materiales educativos en lengua originaria y en castellano, culturalmente pertinentes y tanto impresos como en soporte digital elaborados de forma descentralizada, atendiendo las demandas de pertinencia lingüística y formar a los docentes y otros actores educativos en su uso no solo en el espacio educativo, sino en los espacios comunitarios o barriales y los MMCCSS.
  - Gestión participativa de la escuela:  
Garantizar la participación de las familias y la comunidad en la gestión de la escuela y en los procesos de aprendizaje, compartiendo sus saberes y prácticas con los estudiantes y docentes.

#### **d) Participación social y comunitaria en el desarrollo de la EIB.**

- Participación de la comunidad en la gestión de la escuela.
- Participación de sabios y sabias, padres y madres de familia y otros actores en los procesos de enseñanza aprendizaje.
- Ejercicio del rol de vigilancia en la implementación del servicio educativo
- Fortalecimiento de autonomías educativas en el marco de autonomías territoriales.

#### **e) Gestión con enfoque territorial e intercultural**



- Gestión local con atención a la diversidad (con énfasis en la diversidad sociocultural y lingüística).
- Asegurar una infraestructura digna con mobiliario adecuado y suficiente y con acondicionamiento básico de agua y servicios higiénicos, conectividad y equipamiento con dispositivos y herramientas digitales para los estudiantes.
- Articular la gestión educativa con demandas integrales de los PPOO por territorios orientados al Buen Vivir.

#### Referencias bibliográficas

López Luis Enrique y Küper Wolfgang (1999). La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas en *Revista Iberoamericana de Educación-Número 20*. Editado por OEI.

<https://es.scribd.com/document/381362851/Lopez-Luis-Enrique-y-Kuper-Wolfgang-1999-EIB-Balance-y-Perspectiva>

Rogoff, Bárbara. "Aprendices del pensamiento. El desarrollo cognitivo en el contexto social". Editorial Piados. Barcelona: 1993.

Freire, Paulo. "La educación nunca puede ser neutra". Artículo publicado en BLOGHEMIA, 2022.

## EDUCACIÓN AMBIENTAL

# HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA RENOVAR LA EDUCACIÓN AMBIENTAL<sup>3</sup>

**1.- FRENTE** a la realidad de **urgencia climática** en que actualmente nos encontramos producida por el Cambio Climático (CC) que afecta a la humanidad y al deterioro de los ecosistemas en general, se hace imprescindible tomar consciencia de la gravedad del problema, informarnos, capacitarnos, tecnificarnos y actuar en forma individual, escolar, no escolar, de grupo y de movilización social ¡porque la vida se nos va en ello!

**2.-** El Cambio Climático negado por décadas desde 1960, es una realidad constatada científicamente cuyas evidencias y datos han sido expuestos en diferentes Informes Técnicos de la IPCC ( Panel Intergubernamental sobre el cambio climático de las Naciones Unidas) , siendo el último, el 6to. Informe, que en forma contundente registra el fenómeno, lo caracteriza y prevé que se acorta el tiempo para enfrentar este gran desafío planetario del siglo XXI

**3.-** Su origen causado por la obra humana ha pasado de una certidumbre de 92.4% a 98.2% razón por la que se habla de una era antropogénica y cada vez es más evidente los efectos que producen los gases de efecto invernadero (GEI), en especial del CO<sub>2</sub> y el metano proveniente de la utilización de energías fósiles

**4.-** La atención a este fenómeno ha llevado a diferentes Cumbres sobre la Tierra desde la reunión en Río de Janeiro en 1992, y se han realizado múltiples conferencias de las Naciones Unidas (COPs) , destacando la COP 21, de Acuerdo en Paris en el 2015, en donde se fija como gran meta el no superar el calentamiento global en más de 1.5 grados Celsius (C°), porque de lo contrario traería consecuencias catastróficas

**5.-** A la fecha (octubre 2022), la data ambiental señala que ya se ha incrementado la temperatura en 1.1 grados C° y que el tiempo se acorta a una década para reaccionar. Con el agravante de que la guerra de Rusia contra Ucrania ha multiplicado las emisiones de Gases Invernadero (GEI),y ha hecho que países con políticas ecológicas como Alemania, vuelvan al carbón para satisfacer sus recursos energéticos

---

<sup>3</sup> Texto de responsabilidad de Luis García Gutierrez, con la colaboración de Martha Villavicencio

**6.- Se requieren** políticas y medidas de adaptación y mitigación del cambio climático a implementarse en esta década con carácter de urgencia porque el reloj histórico ya está en marcha y cada vez queda menos tiempo para enfrentar este desafío planetario

**7.-** El Perú reúne 7 de las 9 características de vulnerabilidad al CC y su mega diversidad biológica se ha visto afectada en forma creciente. El deshielo de sus nevados ha pasado de un 43% en 1990, a un 49% en 2021, la deforestación amazónica se ha incrementado (203,272 hectáreas arrasadas (2020). De las 159 cabeceras de cuenca ( 62 cabeceras hidrográficas en la vertiente del Pacífico, 84 en la vertiente del Amazonas y 13 en la vertiente del Lago Titicaca- ANA 2014), casi la mitad (47%) se encuentran en peligro de contaminación y varias con riesgo de desaparición. La pérdida de especies, plantas y masa biótica ha llegado a extremos como en zonas del Lago Titicaca, riberas amazónicas y partes altas andinas. Lo que es más preocupante es la pérdida de agua dulce. Existen datos contradictorios de esta pérdida pero ya se registra estrés hídrico en algunas zonas como Apurímac, Puno y Huancavelica y la contaminación del Océano Pacífico también se incrementa.

¡Los dos grandes pulmones, el Amazonas y el Océano Pacífico se nos están apagando! Es necesario actuar y actuar con conocimiento

**8.-** Empiezan a desarrollarse las Ciencias Ambientales, los modelos climáticos, los instrumentos de medición a escala milimétrica, las expediciones científicas, los estudios y proyectos ambientales. Todo un impulso de la Ciencia y Tecnología

La conclusión es que hay que pasar del uso de recursos energéticos fósiles (petróleo, gas, carbón y derivados) al uso de energías renovables (solar, eólica, biomasa, aprovechamiento potencial de las mareas y olas, represas y mini represas hidrográficas, bioenergéticas, uso de masa volcánica y otros como el uso del hidrógeno y el mismo oxígeno) , lo que significa que hay que realizar una transición energética que varios países ya han iniciado y que la guerra de invasión de Rusia a Ucrania ha acelerado al cortarse el gas de Rusia a Europa creando una crisis energética

**9.-** Como se sabe las mejores condiciones de energía solar e incidencia y duración de los rayos solares por m<sup>2</sup> están en el SUR (Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno). En cambio, el mayor recurso eólico -fuerza y velocidad de los vientos- está en el NORTE, su costa y el CENTRO (Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Ica y Arequipa)

Por otro lado, aproximadamente el 50% del recurso geotérmico está también en el SUR (Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Cusco). Los recursos hidroenergéticos, agua y biomasa están repartidos. En La Amazonía hay un enorme potencial de energía solar y biomasa.

**10.-** La Educación no puede estar ajena a esta transición energética, por eso **simultáneamente** al cambio del modelo energético, de pasar de energías fósiles a energías renovables, se necesita una renovación de la Educación Ambiental (EA) desde

la Educación Básica hasta la Educación Superior sobre la base de un nuevo Contrato Social que hay que construir ¡desde ahora!

**11.-** Si aceptamos que en nuestro país la EA con otros nombres como educación medio ambiental, educación agrícola, educación y naturaleza, educación y entorno natural, educación forestal o educación y biósfera; se efectúa con ese nombre a partir de la década del 70, vemos que desde las primeras escuelas primarias y los primeros Institutos Técnicos Agrícolas, se ha pasado de un enfoque conservacionista a un enfoque de intervención ambiental con experiencias y proyectos específicos donde la creación del huerto escolar, el cultivo de plantas medicinales, el cuidado de los animales, la recreación pedagógica sobre los árboles y la limpieza de cercas y canales de agua eran sus mejores manifestaciones

Actualmente, se requeriría ampliarlas y profundizarlas dentro de un enfoque ecológico y con instrumentos de EA. Pero todo esto sería sólo una tarea de actualización. Al aparecer como factor determinante el Cambio Climático lo que se requiere es toda una renovación de la EA que vaya más allá de la escuela y que se articule con el modelo energético y los procesos de producción, productividad e innovación

**12.-** Para lo cual, se propone la Agenda Mínima y Estrategia siguiente:

#### AGENDA MÍNIMA

- Creación del Programa de Alfabetización Ambiental para los niños, jóvenes y adultos centrado en los efectos del Cambio Climático y en la adopción de medidas de adaptación y mitigación
- Renovación del enfoque ambiental teniendo como profesora a la misma Naturaleza con énfasis en aprender a hablar el lenguaje ambiental en la perspectiva del Buen Vivir
- Rescate de los saberes sabios ancestrales y de la hidrografía antepasada, manejo y cosecha del agua y también el manejo de los conductos y canales pre-incaicos e incaicos
- Refuerzo de las buenas experiencias y prácticas de EA, en especial de los Proyectos Educativos Ambientales Integrados (PEAI) y de ESUI (espacios de vida)
- Creación de una nueva pedagogía en EA basada no sólo en la sensibilización sino en el involucramiento de los educandos
- Rescate del Árbol de la Quina con escuelas seleccionadas y en articulación con los proyectos universitarios y técnicos sobre su cuidado y proyección
- Renovación curricular en materia ambiental y de cuidado y armonía con la Naturaleza de acuerdo con el entorno cultural y territorial
- Que el MINEDU retome la conducción de los programas y acciones sobre ciudadanía ambiental que ahora están en el MINAM

- Creación de Talleres interdisciplinarios sobre Educación y Cambio Climático promovidos por Convenio entre el MINEDU y el MINAM sobre aspectos concretos de producción y productividad verde involucrando a los jóvenes de Educación Técnica y Superior
- Fortalecimiento y diversificación de proyectos en marcha tales como los auspiciados por el CONCYTEC o como las macetas y bosques energéticos, centrados en la transición energética
- Creación de una Red de Municipalidades frente al Cambio Climático con captación de fondos financieros para proyectos ambientales comunes
- Crear el curso o asignatura del Cambio Climático desde la Educación Básica empezando por la Inicial hasta la Educación Técnica y Superior, teniendo como eje la gestión del agua
- Incorporar en los estudios y trabajos de extensión educativa y de cooperación con la comunidad el factor del Cambio Climático como registro de raíces, especies e investigación de la adaptación de plantas y animales al incremento de la temperatura como en el caso de la zarzamora
- Incorporar los esfuerzos de lucha contra el Cambio Climático a las Artes y Bellas Artes tanto plásticas como no plásticas, en especial la Música y el Cine
- Reforzar las experiencias de relación entre la Escuela y los Parques, buscando su integración ambiental
- Reforzar las experiencias de relación entre Escuela y Ríos como recurso pedagógico y como formas de intervención ambiental
- Reforzar las experiencias de relación entre Escuelas e Institutos y el Mar, a la luz de los últimos avances oceanográficos así como las relaciones entre Instituciones y Lagos, fomentando su estudio, creación de marcadores e indicadores y realización de proyectos

## ESTRATEGIA

La estrategia comprende acciones articuladas simultáneamente tanto a nivel transversal, incluyendo a la sociedad civil, cuanto, a nivel de gobierno nacional, regional y local dentro de un marco de las políticas y planes de lucha contra el cambio climático, aplicadas en forma prioritaria desde el nivel local y partiendo de la misma EA

Estas acciones son diferenciadas según situaciones de emergencia, recuperación y parar retrocesos, reforzar experiencias exitosas, iniciar cambios estructurales y garantizar la sostenibilidad

1. EMERGENCIA, atacando el tema de agua y desagüe, estrés hídrico y manejo de la basura. En las zonas altas el tema del friaje y creación de tambos y grupos itinerantes. Coordinar directamente con Defensa Civil en materia de riesgos y catástrofes
2. RECUPERACIÓN Y PARAR RETROCESOS, dando la máxima prioridad a la recuperación del aprendizaje con extensión de horarios y apertura de escuelas sábados y domingos con énfasis en crear líneas de evaluación y capacitación intensiva a los docentes. Defensa de la SUNEDU, del enfoque de la igualdad de género y del pensamiento crítico en el marco del fortalecimiento de la Educación Pública y de la promoción de la Ciencia y Tecnología
3. REFORZAR EXPERIENCIAS EXITOSAS, como los proyectos integrados y espacios de vida cuidando su efecto multiplicador y potenciando su articulación con proyectos energéticos
4. INICIAR CAMBIOS ESTRUCTURALES con la creación de una Plataforma de Lucha contra el Cambio Climático de niños, jóvenes y adultos como expresión organizada de la Sociedad Civil. Creación del Viceministerio de EA y CC superando el rezago en que se encuentra la EA a una simple unidad (desde el 2015) con un equipo que se diluye entre otros, que impulse políticas y garantice la articulación operativa en el cómo hacer en concreto porque “muchas gente pequeña en lugares pequeños haciendo cosas pequeñas puede cambiar el mundo”. Creación de una Red Financiera Pública y Privada con Cooperación Internacional de fondos e inversiones destinadas a enfrentar el CC y enfocadas en la EA renovada. Incrementar la Tasa Tributaria en 3% para que sea destinada al tema ambiental y CC empezando por fortalecer la gestión del agua y enfrentar el estrés hídrico según zonas de emergencia así como en capacitación en temas de riesgo y desastres naturales con implicancias en los cambios curriculares en la EA
5. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD, con acciones que potencien al CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) para que tenga como eje de

actividades la lucha contra el CC y promover la aplicación de sus actividades, investigaciones e innovaciones, en especial sobre temas del agua, recursos amazónicos y limpieza del aire. Potenciar los programas, investigaciones y acciones sobre enseñar Ciencia y demostraciones de la utilidad de la Ciencia, integrando prioritariamente a la mujer con respecto al uso y disponibilidad del agua, la dinámica de los ecosistemas tanto territoriales como oceánicos y del cuidado y mejoramiento de las cabeceras de cuenca. Con creación de Foros nacionales e internacionales sobre la renovación de la EA que propicien el diseño y aplicación de proyectos ambientales que contribuyan a la lucha contra el CC. Potenciar el voluntariado ambiental en todo el país propiciado especialmente por los gobiernos locales y escuelas sobre la base de una acción conjunta entre el MINEDU y el MINAM. Creación de una Red de Voluntariado Ambiental de Educación Superior que sea parte del trabajo social universitario y técnico y que abarque aspectos técnicos de producción y productividad, así como aspectos claves de Defensa Civil en materia de riesgos y catástrofes

# LA EDUCACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS<sup>4</sup>

## I. MARCO DE REFERENCIA

### 1. LA EPJA EN UN MUNDO CAMBIANTE

En el Perú y en toda Latinoamérica vivimos desde hace varias décadas, una profunda crisis política, económica, social y cultural como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales y de globalización, que han agudizado la pobreza, las desigualdades y han generado exclusión e imposición cultural. Expresión de ello son los problemas como la ausencia de empleo digno, el crecimiento de la marginalidad, la concentración de riqueza y del poder político marcado por la corrupción, la presencia de jerarquías sociales como el racismo y el patriarcalismo, el daño ambiental unido a la explotación irracional de los recursos sobre todo de poblaciones amazónicas e indígenas, que vienen afectando sus ecosistemas, el desarrollo de su economía de subsistencia y su cultura ancestral, siempre con mayores perjuicios en las minorías.

En el escenario político, esta tendencia se ha expresado en las alianzas de grupos de interés económico, muchas veces ilegales, instalados en el Congreso de la República, que han recurrido a la corrupción, a otros actos delincuenciales y a la destrucción de las instituciones como los partidos políticos, las instancias de control del Estado, el mismo Congreso actualmente, la Presidencia de la República. La corrupción también se ha instalado en el espacio simbólico de la sociedad, normalizándose. En este sentido, la tolerancia al delito y a sus expresiones de violencia se ha incrementado.

Vivimos también a nivel mundial, una época que muchos estudiosos la denominan de crisis civilizatoria marcada por dos fenómenos centrales: el cambio climático y la transición a una era digital. El cambio climático tiene efecto en las condiciones de vida de las personas y de sus comunidades. Las alteraciones climáticas como las sequías, inundaciones, heladas, huaicos, lluvias persistentes, afectan sobre todo a las poblaciones históricamente vulneradas, que se dedican a la pesca, a la agricultura, a la ganadería. En el caso de la transición a una era digital, ésta conlleva la aparición de nuevas élites y de una mayor desigualdad social. Pese a ello, el acceso a los Tics ha dado diversas oportunidades de información y comunicación a personas y movimientos

---

<sup>4</sup> Elaborado con los colectivos, EPJA TRANSFORMADORA, EDUCACIÓN COMUNITARIA y CEAAL PERÚ. Texto bajo la responsabilidad de Dina Kalinoswki, Ze Everaldo, Nélica Céspedes, Nelly Claux, Sigfredo Chiroque, Milagros Iparraguirre, Rosana Mendoza, Elena Sánchez.



sociales en su lucha por sostener la democracia y la defensa de los derechos de todas y todos.

## Educación

En este contexto de desigualdades, de exclusión, donde los derechos de las personas son permanentemente vulnerados, la educación se plantea como una educación pobre para los más pobres. El modelo neoliberal elimina del discurso y de las realizaciones, el derecho a la educación de todos y todas y hace de la educación una fuente de lucro y de dominación. Se reducen al máximo los alcances masivos de los procesos de democratización de la educación.

En el sistema educativo, las políticas se desarrollan con mayor énfasis en el sistema formal y más específicamente en la Educación Básica Regular, pero siempre descuidando la educación pública. Se han invisibilizados las más variadas formas de hacer educación, desde experiencias comunitarias, iniciativas de organizaciones, procesos de autoformación, activismo político, etc.; es decir, las otras educaciones que permiten a las personas cumplir en mejores condiciones los roles que les toca asumir en su vida diaria.

Pero uno de los problemas más serios radica en el sentido homogeneizador de la educación formal a nivel nacional. Este sentido homogeneizador es el que se expresa en propuestas curriculares estandarizadas y academicistas, en instituciones educativas que responden a un solo modelo más de corte ciudadano. Como lo expresa Jorge Osorio, “la educación y sus instituciones convencionales están en discusión de manera sustantiva. No sólo por un asunto de acceso y calidad de los servicios escolares, sino por su incapacidad para entregar nuevas respuestas a los cambios globales, y para orientar a las personas y sus comunidades hacia una sociedad justa y sustentable.”<sup>5</sup>

Así también, se expresa en una educación desligada de la vida de los jóvenes y adultos, de enfoques educativos que no asumen propuestas ligadas al pensamiento crítico, a la educación popular que apueste por la transformación personal y social.

## Crisis sanitaria

Esta situación de crisis política, social, económica, cultural, ambiental, institucional y educativa que vive el país desde hace varias décadas, se ha agudizado con la crisis sanitaria fruto de la presencia del COVID 19 en el mundo entero. La pandemia no ha sido sólo un episodio sino ha significado una profunda crisis global que ha agudizado la incertidumbre, las desigualdades estructurales. Persiste la profunda desigualdad en el

---

<sup>5</sup> Osorio, Jorge.- El giro neopragmático de la educación de personas jóvenes y adultas para el ejercicio de una plena ciudadanía global en el (pre-con)texto del Covid 10.-P?ág. 1

acceso a bienes públicos, los servicios de salud son deficientes, se han generado mayores ambientes de inseguridad frente al futuro, mayor precariedad, vulnerabilidad. Como lo señala Manuel Iguiñiz, la pandemia "...trastoca la vida cotidiana en muchas formas, con grados de afectación diferentes según nivel socioeconómico, condición de género, ámbito territorial o pertenencia étnico-cultural."<sup>6</sup>

Por ello, es tan importante pensar en un nuevo concepto de desarrollo basado en el buen vivir que pueda contribuir con el establecimiento de relaciones diferentes entre las personas y de éstas con la naturaleza, basadas en la solidaridad y la reciprocidad, que busque la justicia social, el bienestar, el trabajo colectivo. Asimismo, iniciar una reforma educativa profunda que trastoque una educación individualista, mercantilista, en una educación transformadora de la vida de las personas y sus comunidades, que elimine toda forma de exclusión e imposición cultural.

## 2. RESIGNIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

El concepto de desarrollo que se mantiene en debate por más de 60 años responde a la configuración de un nuevo orden mundial en la postguerra, y se utiliza para sostener la economía de unos países dominantes manteniendo un nuevo episodio colonial en la historia de otros países. El concepto, que originalmente suponía transformación y crecimiento con equidad y sustentabilidad, se ha desnaturalizado tanto que es sólo una aspiración para quienes ansían alcanzarlo, creándose imaginarios de bienestar, estatus y poder individualista y dominante.

El concepto de desarrollo aplicado en los países periféricos ha generado profundas desigualdades sociales. Existe más población afectada por la pobreza y la vulnerabilidad. El crecimiento económico beneficia a un segmento reducido de la población y lo que es también muy grave, es que, por estos pocos que son beneficiados, nos van colocando en el nivel de los países de renta media y catalogándonos como países que ya no están en condiciones de pobreza.

Pensar más allá de ese concepto actual de desarrollo supone una transgresión a lo establecido. Necesitamos recoger de las culturas indígenas y amazónicas la noción que ellas tienen del "Buen Vivir", como lo están haciendo muchos países latinoamericanos. Sus aportes se contraponen con el actual concepto de desarrollo. A diferencia de éste, el énfasis está en la equidad, sustentabilidad, participación y multiculturalidad. Las transformaciones van a ser múltiples porque es una sociedad diferente y diversa, con un tejido intercultural, histórico, territorialmente contextualizado, con memoria histórica pero también con una proyección esperanzadora y liberadora hacia el futuro, pero desde una acción presente de los sujetos, conscientes, organizados y protagonistas, que buscan la justicia social y ecológica. Son cambios, transformaciones

---

<sup>6</sup> Iguiñiz, Manuel. - Desafíos de la emergencia del Sistema Educativo. - Artículo publicado el 8 de setiembre del 2021 en el Instituto de Investigación y Políticas Educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

que se dan con sentido ético, movilizan la afectividad y mejoran la convivencia y la habilidad para vivir con otros, relacionándose en mejor forma con su contexto.

Nuestro horizonte: una sociedad más justa, equitativa, solidaria y sustentable. En este horizonte se ubica la educación como un derecho y con visión transformadora de personas, procesos y de contextos, una educación que fomente el ejercicio de una ciudadanía plena cuyo objetivo central sea el bien común.

### 3. SENTIDO DE LA EDUCACIÓN

Lo comunitario constituye el espacio de vida movilizante de las personas y de sus aprendizajes. Nos educamos en comunidad, en cercanía o en ámbitos distantes, en interacciones simultáneas. Como dice el reconocido pedagogo colombiano Marco Raúl Mejía Jiménez, somos ciudadanos del mundo e hijos de la aldea.

La comunidad es el espacio social donde las personas están en relación directa con su historia, su tradición, su cosmovisión y el complejo mundo de las relaciones. En este espacio se configuran las concepciones que las personas/comunidades tienen sobre el mundo, el ser humano, la vida, el desarrollo, fruto de sus prácticas sociales. Asimismo, estas prácticas sociales refuerzan la idea de identidad de grupo, de pertenencia a un colectivo y difieren de una cultura a otra.

Las prácticas sociales de una determinada comunidad o contexto son fundamentalmente prácticas formativas que generan experiencias y en consecuencia saberes que responden a la necesidad de conservar la vida, para reproducirla en beneficio de todos los seres vivos. Es decir, aportan al Buen Vivir. La producción-reproducción, sistematización, socialización y recreación de estos saberes es fundamentalmente una práctica social y eminentemente intra e intercultural. Se aprenden y comparten saberes, es decir, se educa. Estos procesos tienen plena razón de ser relacionados a la existencia de colectivos que viven en la ciudad o en el campo, formando pueblos. Por ello, la educación es siempre comunitaria y se concibe **como un proceso sociocultural y político y al aprendizaje como un acto eminentemente social**. Como lo señala Jorge Rivera Pizarro, “...no se trata solamente de adaptar la educación para un medio determinado, sino rehacer esa educación DESDE ese medio.”<sup>7</sup>. De ese modo otorgamos valor público a los saberes y expresiones culturales de todos los pueblos del país.

Entendida la educación como una práctica social necesaria para el Buen Vivir de las personas, se constituye en un derecho irrenunciable, exigible y sustento de otros derechos, y que debe darse a lo largo y ancho de la vida. La educación no es un ámbito exclusivo del sistema educativo; se aprende siempre y en todos los espacios y

---

<sup>7</sup> Rivera Pizarro, Jorge. -“Runagogía” reflexiones para la creación de una pedagogía popular.-Cuaderno Pedagógico N°10.-CEDECO.-Mayo 1987.-Pág. 14

manifestaciones de la vida colectiva: escuelas, sindicatos, organizaciones comunales de base, empresas etc. Implica también la obligación del Estado de asegurar el respeto, cumplimiento y protección de ese derecho.

Por lo expuesto, el fin de la educación y por ende del aprendizaje deberá ser siempre la **transformación** de las personas en interrelación con los otros y la de sus contextos; y, la búsqueda de una sociedad justa, igualitaria, equitativa, sustentable, que elimine toda forma de exclusión e imposición cultural, que democratice el poder, la economía y la educación y que relieve la ética. Esta transformación implica respuestas a las necesidades del Buen Vivir: bienestar, calidad de vida, paz, respeto y compromiso con el medio ambiente, acceso y disfrute de bienes materiales e inmateriales, respeto por la diversidad cultural, fortalecimiento de la participación ciudadana y un Estado cercano a las necesidades de los pueblos, y con un manejo de la economía al servicio de ellos.

El sentido transformador tiene que ver también con una lucha frontal contra el racismo, machismo, patriarcado y la violencia, especialmente la violencia basada en género. Una educación para la ciudadanía, que respete todos los derechos y tenga la capacidad de indignarse y proponer, organizarse y participar activamente con vínculos de solidaridad, cooperación, aportando desde la educación a la construcción de una sociedad de vínculos entre todas y todos, y con la naturaleza, hacia un mundo mejor.

#### 4. LA EPJA: AVANCES Y RETROCESOS

En el año 2000, con la aprobación del Marco de Acción Regional de la Educación de personas jóvenes y adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe 2000-2010, empieza una década de reflexión profunda de los sentidos de la EPJA, y de construcción colectiva de políticas públicas en este campo. Este Marco de Acción, después de analizar los avances y tareas pendientes en la EPJA, redefine como propósito de la EPJA: “...*formar jóvenes y adultos como ciudadanos autónomos, capaces de participar y organizarse en forma colectiva, crítica y creativa en espacios locales o ampliados; asumir tareas propias ante los cambios y convivir en forma solidaria.*”<sup>8</sup>

El referido documento aborda la EPJA desde una perspectiva de una educación que promueve procesos formales, no formales e informales a lo largo de la vida; y de una educación básica “ampliada” no medida en términos de escolaridad sino en un horizonte de competencias a lograr a través de estrategias intersectoriales, modalidades múltiples, articulación con el mundo laboral etc. Amplía de esta manera el campo de la EPJA superando esa visión compensatoria y marginal, que caracteriza a muchos programas EPJA en Latinoamérica.

---

<sup>8</sup> Marco de Acción Regional de la Educación de personas jóvenes y adultas(EPJA) en América Latina. - página 6

En el plano institucional, señala la importancia de aportar desde la EPJA y particularmente desde la educación popular, a la construcción de una escuela con una perspectiva comunitaria, rescatando el valor que tiene la incorporación de personas jóvenes y adultas tanto como sujetos de aprendizaje como educadores. Asimismo, le preocupa que la idea de un subsistema de EPJA no se haya concretado. Es necesario garantizar relaciones intersectoriales sistemáticas al interior del Estado (instancias centralizadas y descentralizadas fortalecidas, con autonomía de los poderes de facto) y con organizaciones de la sociedad civil como organizaciones de base, movimientos sociales, sindicatos, federaciones de mujeres etc.

En el caso del Perú, pudo aprovecharse mejor la riqueza de estas reflexiones. La nueva Ley de Educación N° 28044, promulgada el año 2003, si bien apostó por la calidad y equidad, así como el reconocimiento de que la educación es un derecho, minimizó el concepto más moderno e integral de la educación de personas jóvenes y adultas. La EPJA dejó de ser una de las modalidades transversales del sistema educativo. Y esto es preocupante porque la demanda educativa de jóvenes y adultos es más amplia y diversificada y sobrepasa la demanda escolar. No puede ser cubierta exclusivamente por la Educación Básica Alternativa ni ser sólo responsabilidad de la sociedad civil a través de la Educación Comunitaria. Los diversos sectores de gobierno deben asumir también la responsabilidad educativa que les corresponde.

Si bien el espíritu de la Ley General de Educación 28044 es contar con un sistema educativo abarcador, flexible, diversificado, que sea garantía de una educación a lo largo de la vida, la tendencia muy generalizada en nuestro país es identificar el sistema educativo sólo con el sistema formal, escolar, medido en función de años de escolaridad, que termina necesariamente en la titulación o certificación obligatoria para el ingreso a Educación Superior. Y dentro de esta tendencia limitante, reduccionista, se está moviendo la EPJA, afectando a muchos jóvenes y adultos en situación de exclusión, que ven limitadas sus posibilidades de alcanzar a lo largo de toda su vida, un conjunto de conocimientos, capacidades y competencias, que les permita mejores condiciones de vida, mayor socialización, participación política, acceso a un trabajo digno y bien remunerado, relaciones humanas más sostenidas, etc. Es decir, son necesarias respuestas educativas que se den en múltiples escenarios, con modalidades y estrategias diversas, con la finalidad de reparar y restituir el derecho conculcado y permitir, a jóvenes y adultos, un reposicionamiento en la sociedad y un despliegue de sus capacidades como sujeto político y actor social.

A pesar de que muchas de esas respuestas educativas dirigidas a jóvenes y adultos obedecen a iniciativas de la sociedad civil y llegan a ser más oportunas y pertinentes a sus demandas personales y de contexto, no son valoradas por el Estado ni atendidas en sus derechos como bien público. Estas iniciativas, particularmente las experiencias de educación popular pueden nutrir significativamente a los programas formales de educación básica, derecho negado a millones de peruanas y peruanos. Identificar

algunas limitaciones no significa que dejen de ser un foco de política específico. De esta manera, los programas formales de la EPJA dejarían su condición de programas marginales, desvinculados de las demandas formativas de una población muy heterogénea, en lo personal, social y culturalmente.

## 5. CAMBIOS DE PARADIGMAS

Responder a los retos que nos plantea ese horizonte societal y particularmente una educación transformadora, implica cambios sustantivos en la concepción, sentidos y perspectivas de la EPJA. Estos cambios de paradigmas son fruto de la reflexión nacional, regional y mundial que se viene dando desde hace más de dos décadas.

La EPJA en su dimensión como aprendizaje es, como lo expresa Jorge Osorio, “...un proceso de creación de capacidades de las personas y sus comunidades, que las habiliten para organizarse, expresarse, asociarse, actuar en redes, entender las coordenadas de la actual crisis y participar en la generación de una “opinión pública global y local” crítica y deliberante.”<sup>9</sup> En su dimensión social, es un componente clave en el desarrollo sostenible por su sentido transformador de las personas y de sus contextos. Estas transformaciones están orientadas al cambio de estructuras sociales, al bien común y a la construcción de un mundo más humano, regido por principios éticos, por valores, en el que todas las personas vivan con dignidad y derecho.

Asumimos también el concepto de una EPJA pública, popular, de calidad, gratuita, inclusiva, intra e intercultural, que reconoce y valora la diversidad, que legitima los aportes de todas y todos desde una perspectiva de género, evitando todo aquello que refuerce la exclusión y discriminación. Una EPJA pertinente culturalmente y relevante socialmente.<sup>10</sup>

La EPJA se sustenta en el paradigma de la educación durante toda la vida como derecho humano fundamental y base para la consecución de todos los demás derechos. La EPJA asegura no sólo la dimensión individual del aprender sino sobre todo lo social, el aprender como esfuerzo colectivo, como fortalecimiento del sentido de comunidad. Requerimos un Estado democrático como garante del respeto, cumplimiento y protección del derecho a la educación.

El derecho a la educación como eje articulador de la EPJA, se expresa sobre todo en principios que deben sostener a la EPJA:

- **Aprendizaje a lo largo y ancho de la vida de todas las personas**, que reconoce la capacidad del ser humano para aprender siempre y en los diversos espacios,

---

<sup>9</sup> Osorio Jorge, op.cit pág. 2

<sup>10</sup> Este concepto de EPJA está ampliamente desarrollado en la propuesta del Grupo de incidencia en políticas educativas del CEAAL en las reflexiones y propuestas presentadas en una publicación que titularon “Por una Educación de personas jóvenes y adultas, pública, popular, intercultural, inclusiva, gratuita y transformadora. Reflexiones y propuestas camino a la VII CONFINTEA”

escenarios, donde transcurre su vida. Este aprendizaje se da en procesos de aprendizaje formal, no formal e informal, como respuesta a necesidades específicas de las personas jóvenes y adulta. También tiene que ver con un campo de acción muy amplio de la EPJA: alfabetización, continuidad de sus estudios, preparación en y para el trabajo, desarrollo de una ciudadanía plena e intercultural, desarrollo de la conciencia y cultura climática, conservación de su salud física y mental, etc. De allí la necesidad de articular a la EPJA con políticas sociales y culturales y con programas de desarrollo local.

Esta visión de educación permanente implica también la toma de conciencia por parte de los sujetos educativos de la EPJA, de la necesidad imperativa, de aquí al futuro, de aprender a aprender y seguir aprendiendo, reaprendiendo, desaprendiendo y actualizando sus informaciones y conocimientos vinculados con sus respectivos proyectos de vida. Lograr este propósito es función conjunta de ellos y del Estado, y va a significar cambios sustantivos en temas como currículo, enfoque pedagógico y aspectos referidos a la metodología a utilizarse.

- **La EPJA como una mirada a la diversidad y a la inclusión.** La diversidad cultural es un rasgo característico del Perú y de América Latina. Sin embargo, existen culturas que no han sido tomadas en cuenta en las propuestas educativas generadas desde el Estado como la población indígena-andina y amazónica-y la afrodescendiente. Es necesario el reconocimiento y valoración de nuestras etnias y la construcción de una estrategia política y educativa para que las propuestas estén ancladas en sus culturas y tradiciones ancestrales, en su cosmovisión, en sus formas propias de enseñar y aprender.

Además de esta diversidad cultural, la EPJA siempre se ha caracterizado por atender una población muy heterogénea. Tenemos trabajadores informales, jóvenes que no estudian ni trabajan, mujeres que son expulsadas del sistema educativo, población joven menores de 18 años que tiene responsabilidades familiares, sociales y que no encuentran respuesta a sus necesidades educativas, mujeres quechua hablantes de la agroindustria, jóvenes de barrios periurbanos en pandillaje, adolescentes, jóvenes y adultos privados de libertad, adultos mayores no alfabetizados residentes en comunidades rurales, etc. Cada caso invita a variadas respuestas en distintos escenarios, a cargo de diversos responsables y gestores, y con prácticas educativas diferenciadas, siempre en consonancia con las formas culturales de enseñar y aprender.

En consecuencia, creemos que la diversidad y la inclusión deben ser sin duda los paradigmas que se enfrenten a la institucionalidad homogeneizadora de los servicios públicos, entre ellos el servicio educativo. El reconocimiento y valoración de la diversidad como condición de todas las personas, y como una manera de justicia social, evitará los prejuicios y la estigmatización, la discriminación y la exclusión.

- **La EPJA con perspectiva de igualdad de género.** La igualdad de género no es sólo un derecho humano fundamental sino es la base para la construcción de una sociedad justa, más igualitaria, donde las mujeres tengan las mismas oportunidades, recursos, recompensas y protecciones que los hombres para desarrollar su potencial y contribuir con el desarrollo humano sostenible. Por ello, sigue siendo uno de los objetivos principales de la EPJA muy necesario para asegurar la inclusión, la no discriminación y evitar la violencia de género.<sup>11</sup>
- **La EPJA intra e intercultural.** La intraculturalidad y la interculturalidad constituyen dos conceptos inseparables que reconocen la presencia del otro como interlocutor diferente, que promueven relaciones equitativas, simétricas, pacíficas y constructivas entre las personas y los pueblos, entre culturas, comunidades y países. La intraculturalidad permite actuar en un escenario comunitario y las personas se sienten influenciadas por los aportes de su propia cultura (creencias, costumbres, política etc.). Se refuerza de esta manera la identidad y el sentido de pertenencia a un colectivo. La interculturalidad promueve la interacción entre culturas, lenguas, historias, estilos de vida de todas las culturas que conviven en un territorio.

La importancia de asumir la intra e interculturalidad como principio de la EPJA, es que se potencializa la interrelación recíproca entre personas y culturas, que tiene como base la confianza, el diálogo, la reciprocidad y el respeto para el que es diferente. Todo ello, esencia de la pedagogía que Paulo Freire nos legó.

- **La EPJA como proceso de humanización.** Nuestro horizonte es una EPJA humanista y humanizadora. Impulsar una educación centrada en la persona, en su contexto y en proyectos de transformación social. Es necesario la formación integral de los sujetos educativos de la EPJA, con énfasis en aspectos descuidados por el sistema educativo: el desarrollo de su afectividad, espiritualidad, intelectualidad y subjetividad de las personas, sus familias y la comunidad. Además, resulta muy importante conceptualizarlos de manera diferente. Dejar esa visión disminuida y paternalista que se suele tener de las personas excluidas y discriminadas, y pasar a definirlos como sujetos políticos, sujetos de cambio, con historias y proyectos de vida, agentes de transformación social, creadores de cultura, con conocimientos y experiencias que el mundo, su vida, les han permitido acumular en diferentes espacios y tiempo.

---

<sup>11</sup> Las perspectivas interseccionales se constituyen en valiosas herramientas para el análisis de interacciones entre categorías como el sexo, el género, la etnia, la clase o la orientación sexual, interacciones visibilizadas en términos de poder. Estas perspectivas van a permitir poner de relieve que la desigualdad no tiene que ver con aspectos constitutivos de las personas sino es una resultante de las discriminaciones que atraviesan en cada contexto particular.



Necesitamos volver al concepto del sujeto educativo como ser social que conforma un colectivo. Y este colectivo no es sólo un agregado de individuos, trasciende lo que cada uno es. Son grupos con identidades colectivas, que reconocen sus problemas e intereses, que son capaces de definir visiones de futuro propias y desplegar acciones conjuntas para realizarlas. Es lo que algunos estudiosos del tema llaman “Formar Comunidades aprendientes”. Hablamos de colectivos de aprendizaje como los sindicatos, cooperativas, núcleos de población étnica y campesina, jóvenes y adultos privados de libertad, poblaciones migrantes, organizaciones comunales, grupos de mujeres de la agroindustria, de los comedores populares, o de otras estrategias de sobrevivencia etc.

La lucha contra sistemas de deshumanización, opresión o colonización significa también – como lo señalan el Informe de la Comisión Internacional sobre los futuros de la educación- adoptar propuestas educativas emancipadoras, formas y procesos que respeten la autonomía de los adultos, sus experiencias de vida y trabajo y aprendizaje realizadas fuera de los marcos escolares formales. Es decir “desescolarizar” su educación.<sup>12</sup>

Este proceso de humanización desde la EPJA debe fortalecer la dignidad de las personas, sus familias y comunidad a partir del ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, de la búsqueda de su bienestar. Es decir, una EPJA que construya una nueva humanidad.

- **La EPJA con mirada a la territorialidad.** Una EPJA anclada en las comunidades. Hay que visibilizar la realidad de los territorios no como espacios carenciales, sino escenarios de riqueza cultural que nutren las experiencias formativas. Hay que construir propuestas formales y no formales de EPJA, en escenarios comunitarios, donde el trabajo educativo sea producto de acuerdos locales y responda a formas propias de comunicarse, de enseñar y de aprender.

Es importante arraigar la EPJA en las comunidades para que sea reconocida y legitimada en tanto un espacio que ofrece oportunidades de aprendizaje a toda la población, incluyendo la diversidad étnica, la población migrante. El territorio significa también el espacio donde las culturas aportan sus saberes en respuesta a las necesidades y demandas educativas de la población.

Esta mirada a la territorialidad, tiene que ver también con el impulso a las comunidades de aprendizaje. La EPJA debe promoverlas. Es una necesidad frente a la tendencia al aislamiento individual, permeado por la competitividad, elementos que heredamos del sistema capitalista y del modelo neoliberal y que terminan por boicotear el sentido mismo de la educación como camino transformador de realidades. La comunalización del aprendizaje y de la educación aún sostiene la vida

---

<sup>12</sup> UNESCO. - Reimaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social para la educación. - Informe de la Comisión Internacional sobre los futuros de la educación. - Francia 2022.- pág. 111

de muchos pueblos y colectivos, salvaguardando culturas milenarias, prácticas, lenguas y valores que constituyen una fuente importante para pensarnos como seres humanos en la naturaleza y en la vida social.

## II. HORIZONTE Y PISTAS DE TRABAJO

### 1. TRANSITABILIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA –EBA- A LA EDUCACIÓN PARA PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS-EPJA-

La EPJA es una propuesta de educación para la vida, orientada a lograr que las personas puedan crear, desarrollarse integralmente, contribuir con su comunidad y convivir en armonía con sus semejantes y con la naturaleza. Desde una visión biocéntrica, liberadora transformadora, intra e intercultural, se articula a la justicia social y educativa, al desarrollo humano sostenible, al trabajo digno y al desarrollo de una ciudadanía activa con perspectiva de género.

La EPJA no es una modalidad del Sistema Educativo, es multimodal; por ello requiere una mirada más allá de la escolaridad y de programas asistencialistas y remediales. Es sistémica, con enlaces intersectoriales, visión territorial y una apuesta descentralizadora.

Por ello, es importante transitar de una EBA como una propuesta de educación formal escolarizada a una EPJA con una visión integral, ampliada, transversal, intersectorial, que hará posible múltiples articulaciones entre los procesos educativos formales, no formales e informales, entre diferentes espacios de aprendizaje y entre diversos actores.

Lograr este objetivo requiere, entre otras cosas:

- a) Un marco normativo ajustado a la nueva visión de la Educación de personas jóvenes y adultas.

Se requiere cambios en la Ley General de Educación N° 28044, que permita plantear la nueva visión de la EPJA y que articule programas de Educación Formal, No formal e Informal.

Este cambio implica resolver la situación de los menores de 14 años, en vista que el Reglamento de la Ley General de Educación, no considera a la PEBANA dentro de la organización de la Educación Básica Alternativa (DS 011-2012-ED. Art. 69). Deberían tener un tratamiento especial en la Educación Básica Regular

- b) Refundar el Sistema educativo y establecer nuevas normas de funcionamiento del Ministerio de Educación

Es necesario refundar el Sistema Educativo hoy más orientado a lo formal y escolar, haciéndolo más sistémico, flexible y articulado, que establezca puentes entre las

modalidades y formas del sistema y favorezca el derecho de las personas, sobre todo jóvenes y adultas, de construir su propia trayectoria educativa, con mecanismos adecuados de reconocimiento de saberes.

Para el caso específico de la educación de personas jóvenes y adultas, implica una **visión institucional sistémica**. La visión integral de la EPJA obliga también a una visión sistémica de la gestión, expresada en una organización que articule los esfuerzos multisectoriales e interinstitucionales que realiza el Estado y la Sociedad en su conjunto. Implica la concreción de una visión diferente del término “Sector Educación”. Este organismo debe tener presencia en los órganos descentralizados

c) Presencia de la EPJA en las agendas públicas

Posicionar la EPJA con un rol determinante en el desarrollo del país, implica promover y consolidar políticas más integrales, incluyentes, con participación multisectorial, desde un enfoque de derechos humanos y educación a lo largo de la vida. Estas políticas deben articular la EPJA con los planes de desarrollo nacional, regional, local y comunitario y contar con un financiamiento adecuado al logro de los cambios esperados.

Para las tareas de vigilancia ciudadana y de rendición de cuentas, implementar observatorios locales, regionales y nacional, y la exigencia de que el Poder Ejecutivo informe anualmente en materia de educación de personas jóvenes y adultas.

d) Una movilización ciudadana en todos los campos: social, político, cultural, económico y educativo, que de soporte al funcionamiento del sistema de educación de personas jóvenes y adultas. Esta movilización deberá:

- Articular redes, colectivos de docentes, participantes, organizaciones que desarrollen un trabajo educativo con personas jóvenes y adultas.
- Incorporar a colectivos que tradicionalmente no han sido tomados en cuenta como la población indígena andina y amazónica y la afrodescendiente.
- Desarrollar un trabajo sostenido con el Congreso de la República para producir normas que contribuyan a la creación y funcionamiento del Sistema de la EPJA.
- Potenciar la EPJA como un sello que identifique y distinga a las comunidades, a partir de un trabajo con las organizaciones comunitarias y los gobiernos locales.

## 2. ATENCIÓN A LA DEMANDA POTENCIAL: SERVICIOS EDUCATIVOS, ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y GESTIÓN

Para garantizar el derecho a la educación de todos y todas a lo largo y ancho de la vida, es necesario construir una estructura institucional y una gestión educativa que permitan. La diversidad de necesidades educativas actualmente no está cubierta por el sistema, dejando a más de 8 millones de personas fuera, sin ejercer su derecho a la

educación. Las múltiples condiciones y trayectorias de vida en el país, las exclusiones, discriminaciones y desigualdades, así como la diversidad lingüística, cultural y económica, evidencian la urgencia de una gestión y de instituciones que estén cerca, muy cerca de las personas y las comunidades. El primer paso es reconocer y comprender esta diversidad de intereses y necesidades.

## 2.1 NUESTRA REALIDAD

### a) Múltiples rostros con necesidades educativas no atendidas<sup>13</sup>

Tenemos una población muy heterogénea, diversa, con expectativas y experiencias de vida muy distintas. Algunas, están marcadas por la exclusión, la pobreza o la injusticia, otras por la ausencia de servicios que brinden oportunidades de superación y resiliencia y otras que requieren formación para enfrentar retos laborales, artísticos u otros. La mayoría de las personas que son atendidas por servicios educativos alternativos, son aquellos que vieron interrumpida su educación básica y no logran reingresar a ella. Algunas personas no logran ocuparse en un trabajo relacionado con su profesión y requieren formación adicional y otras simplemente desean continuar estudiando. A continuación, señalamos algunos:

- Personas con empleo informal (78%); campesinos, mineros, pesqueros y artesanos; trabajadores de empresas con acelerado cambio tecnológico (reconversión profesional).
- Personas que caen en la irregularidad social o están presos.
- Personas en situación de analfabetismo absoluto o funcional, personas con baja escolaridad.
- Adultos mayores que requieren una atención educativa más vinculada a sus proyectos de vida
- Niños en extraedad que no son atendidos por la Educación Básica Regular
- Jóvenes y adultos de poblaciones originarias y afrodescendientes

Esta diversidad convive con la desigualdad.

- 18 millones de peruanos de 15 a más años no asisten a centros ni programas educativos; más de 8 millones de jóvenes y adultos no tienen educación básica completa;

---

<sup>13</sup> César Picón en su obra “Voces desde abajo. Para impulsar la educación de las personas jóvenes y adultas del Perú. Visiones, percepciones y propuestas” (2020), desarrolla ampliamente el tema de los sujetos educativos de la EPJA. Hemos asumido algunas de sus propuestas y complementado con información con la que cuenta el Sistema Educativo.

- De los 16 millones de trabajadores que están en la PEA, 12 millones son trabajadores informales con limitaciones para estudiar en un sistema rígido en horarios y contenidos y que requieren formación para el trabajo.
  - Hay 1.5 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan:
    - En el año 2020, 1 millón 349 mil personas entre 17 y 25 años de edad no tenía actividad laboral ni estudiaba (INEI);
    - Entre enero y marzo del 2021, la población entre 14 y 17 años que no estudia ni trabaja aumentó en 19.4% en el área urbana y 7.6% en la rural (INEI);
    - En el 2022, el grupo de adolescentes que no estudian ni trabajan se incrementó en 28,000. Un porcentaje importante es de madres jóvenes, solteras, jefas de hogar.
  - Poblaciones desatendidas de la educación: pueblos indígenas andinos y amazónicos y afroperuanos. Población rural.
  - El 66% de tres millones de personas mayores de 60 años (INEI - 2018) no había accedido o culminado la Educación Básica. EBA sólo atiende al 0.23% de la demanda potencial (Censo Escolar 2018)
  - Promedio de analfabetismo es de 5.8%, pero hay un 25% de mujeres en zonas rurales.
  - Supresión del Servicio PEBANA-EBA desde el 2012, que debía atender a niños y adolescentes que no se matricularon oportunamente en la Educación Básica Regular Esta situación ha vulnerado su derecho, dejándoles sin atención educativa.
- b) **Servicios educativos para una demanda muy diversa**
- La educación durante toda la vida como derecho humano, principio de la EPJA, no ha sido desarrollada en el diseño de políticas y de propuestas de servicios educativos. El Sistema Educativo tiene una visión escolarizada, de carácter remedial y supletorio. Los esfuerzos de la sociedad civil para resolver problemas que a los jóvenes y adultos les plantea su vida misma son más permanentes.
- **La atención a los jóvenes y adultos en el sistema formal**
    - ✓ Centros de Educación Básica Alternativa –CEBA-
    - ✓ Programa de Educación Básica Alternativa para jóvenes y adultos privados de libertad.
    - ✓ Programa de Educación Básica para la reinserción social del adolescente infractor.
    - ✓ Servicio Educativo para personas adultas mayores

- ✓ Centros de Educación Técnico-Productiva-CETPRO-
- **La atención a los jóvenes y adultos en el sistema no formal**
  - ✓ La Educación Comunitaria
  - ✓ Programas y servicios educativos con base en la Educación Popular

### c) Estructura Institucional y gestión

La implementación de la Educación Básica Alternativa en el país está a cargo del Ministerio de Educación, con una estructura administrativa minimizada. Persiste la visión unisectorial del trabajo relacionado con las modalidades y formas que pueden integrar la EPJA. Se confunde el sector educación con Ministerio. *“La Educación como Sector, está presente en todos los demás de la administración pública y en otros ámbitos no necesariamente “sectorializados” por el Estado...”* (Picón, 2016)<sup>14</sup>

En el año 2001 se resuelve la constitución del Consejo Nacional de Educación de Adultos (**Resolución Ministerial 298-2001-ED del 26 de junio del 2001**) con el objetivo de **redimensionar la educación de adultos como una educación que se realiza durante toda la vida y en diversos ámbitos de acción social**. Se desactivó.

Nos movemos en un Sistema Educativo, amplio flexible y diversificado solo en la legislación y normatividad, pero que en la práctica es un sistema rígido, focalizado en el espacio escolar, que homogeniza la educación y sus servicios educativos, un sistema desarticulado en el funcionamiento de sus etapas, modalidades, formas, que frena cualquier cambio que se intente para transitar de una Educación Básica Alternativa a una educación de personas jóvenes y adultas-EPJA- más integrada.

La gestión se mantiene muy centralista, muy poco participativa y con débil articulación de estrategias y esfuerzos. Los presupuestos asignados son muy reducidos

os, y no se incluye en los proyectos regionales y municipales. Por eso hoy se cuenta con servicios educativos muy precarios, marginalizados.

## 2.2 NUESTRO HORIZONTE Y DESAFÍOS

Antes de la pandemia, en el país habían más de 8 millones de personas que requerían de una educación pertinente para sus múltiples propósitos y que recurrían a las modalidades alternativas. Desde la COVID 19 hay más personas en esta situación y

---

<sup>14</sup> PICÓN ESPINOZA, César.-El Sistema que esperaba Juan García. Sistema nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina.-FORO EDUCATIVO.-Lima, 2016

todavía no se conoce la real magnitud. Minedu reporta que, en el año 2020, 240,000 estudiantes se desvincularon de la educación y en el año 2021, **124,533** estudiantes no se matricularon. Es posible que estos estudiantes terminen con extraedad y busquen los programas de la educación básica alternativa para educarse.

Esta realidad, junto a las diversas demandas educativas de los jóvenes y adultos exige un cambio institucional y de gestión de la educación pública que implica:

- a) Ruptura con la visión que iguala educación con escuela.
- b) Sentidos de la educación relacionándose con los desarrollos locales, con la búsqueda de la igualdad, con el cuidado de la casa común, con la justicia educativa y la eliminación del racismo, la desigualdad de género y todas las discriminaciones.
- c) Fortalecimiento de la democracia con una nueva forma de relación Estado y sociedad civil y buen gobierno participativo. Los procedimientos, la organización administrativa, así como la toma de decisiones deben seguir los principios básicos de la democracia.
- d) La participación ciudadana constituye el eje de funcionamiento del sistema educativo.
- e) Gestión inclusiva que toma en cuenta la diversidad y la pluralidad, ya que cada contexto geográfico, social, cultural y lingüístico plantea necesidades específicas en educación y , contribuye a generar nuevas relaciones que enfrentan el racismo, la violencia y la desigualdad de género. También impulsa el reconocimiento de la diversidad, como de las personas LGTBI, las mujeres y toda la gama de discriminación y exclusión.
- f) Acceso a la tecnología y a la Internet que, por un lado, expanden las posibilidades de acceso a la información y al conocimiento y por otro lado, genera nuevas desigualdades y opresiones.
- g) Coordinación y articulación intersectorial, como lo plantea César Picón cuando se refiere al Sistema Nacional de la EPJA (SINEPJA), como un conjunto de sistemas y subsistemas en los que confluyen las diversas formas educativas e intersecaría.

Es importante tener en consideración que la demanda educativa es diversa y específica. Cada persona o grupo involucrado tiene intereses y una visión sobre la modalidad educativa. Algunos de estos intereses se han expresado en contra de institucionalizar y convertir, por ejemplo, la educación comunitaria, en parte del sistema público. Otros están más interesados en mejorar las capacidades para el trabajo y otros más interesados en ingresar a una universidad.

Los diversos actores que promueven la educación a lo largo y ancho de la vida ratifican las ideas que promueven la obligación de dar educación estatal gratuita, con flexibilización del servicio (horario, diversidad de los estudios) y universalidad del

derecho. Sobre estos principios es que se exige al Estado que ejerza su rol de garante del derecho a la educación y la corresponsabilidad de todos los actores socioeducativos.

### 3. ALFABETIZACIÓN

En nuestro país, según la ENAHO 2020, el 33,7% de la población de 15 años a más se encuentra en analfabetismo, es decir 2,77 millones personas ubicadas principalmente en el ámbito rural, siendo cuatro las regiones en donde la incidencia es mayor al 50%: San Martín (55%), Cajamarca (54%), Amazonas y Huánuco (51%).<sup>15</sup> Esta realidad afecta principalmente a las mujeres adultas y adultas mayores de los ámbitos rurales y que estadísticamente resulta un factor que agrava o limita una serie de situaciones que ponen en riesgo la calidad de vida de las mujeres y sus familias.

Revertir esta situación es un objetivo (no evaluado, ni medido con certeza, ni en perspectiva intercultural, desde un paradigma de dominación) de los gobiernos de turno, por un lado. Por otro, se reconoce la incidencia de los movimientos por la alfabetización y por la educación popular. Para muchos gobiernos, el problema se resuelve con enseñar a leer y escribir en períodos cortos, a través de campañas con ingredientes políticos o reduciendo la alfabetización a una etapa inicial y viendo la continuidad educativa como un mecanismo de inserción en la educación básica, de corte escolar. Lo más generalizado en este tipo de propuestas es la poca motivación de la población en proceso de alfabetización a continuar su educación básica escolarizada, lo que los convierte en el transcurso de los años en analfabetos funcionales, excluidos y excluidas de los procesos de participación ciudadana.

Por ello asumimos la propuesta sustentada por los movimientos mundiales por la alfabetización y por la educación popular: ver la alfabetización como un derecho para el desarrollo de capacidades y la **llave** hacia otros beneficios para una mejor calidad de vida, dentro de una perspectiva de la educación a lo largo de la vida e inscrita en procesos de desarrollo comunitario y/o local. Por lo tanto, siendo un proceso social es indispensable asumirla desde la diversidad de culturas, que se expresan y aprehenden el territorio y la historia en una diversidad de lenguas (multilingüe) y en perspectiva de diálogo intercultural, considerando la diversidad cultural en nuestro país -con 55 pueblos originarios hablantes de 48 lenguas distintas al castellano, pueblo afroperuano, identidades migrantes- y tomando en cuenta la concentración de las poblaciones en analfabetismo, principalmente mujeres.

Las respuestas, estrategias y métodos diversos orientados a distintos caminos de liberación, podrían tener en común cuatro elementos: el diálogo de saberes, la igualdad de género, el sentido de comunalidad y la defensa de sus derechos.

---

<sup>15</sup> Presentación de la Dirección de Educación Básica Alternativa: Retos y desafíos en Educación Básica Alternativa en el marco del Bicentenario del Perú (2021)



En este marco los desafíos son muchos, citaremos sólo algunos:

- a) Es indispensable una **Política Nacional de Alfabetización para la autonomía y la integración social y la participación ciudadana o participación comunitaria, elaborada tras una amplia movilización social** que pueda participar en su diseño. Esta política debiera asegurar los recursos necesarios descentralizados para que se materialice en una multiplicidad de programas con los recursos de conectividad y equipamiento necesario a nivel local. A su vez requiere ser **articulada a los planes de desarrollo local que haga viable la ciudadanía plena de sus destinatarios orientada a fortalecer su posicionamiento social y político, así como el goce de sus derechos.**
- b) **Recuperar las raíces que orientaron las primeras propuestas liberadoras y alternativas desde la educación popular.** Esta nos alejaría del pensamiento y las miradas capitalistas que imprimen el sistema educativo y nos acercaría de manera amplia y flexible a múltiples respuestas desde las mismas comunidades y sectores poblacionales en analfabetismo.
- c) Diseñar e implementar respuestas pertinentes descentralizadas y autónomas con enfoque territorial, inscritas en las agendas de desarrollo social de las comunidades, municipalidades y/o regiones, y con propuestas pedagógicas y materiales que respondan a las diferentes culturas y lenguas y a distintas poblaciones: jóvenes, adultos, adultos mayores; y a la vez mujeres, varones u otras identidades sexuales.
- d) Diversificar las ofertas de alfabetización
  - Aquellas que destacan la presencialidad, siguiendo el camino recorrido por las iniciativas de la sociedad civil y el Estado, basadas en comunidades de aprendizaje de base territorial.
  - Aquellas a distancia y on line, basadas en comunidades virtuales

En ambos casos, orientados al posicionamiento de los sujetos sociales y políticos autoafirmados en sus identidades como actores y como ciudadanos capaces de transformar su realidad y sus entornos (familiares, comunales, territoriales, etc.)

- e) Impulso de programas de alfabetización, promotores de derechos y de igualdad y equidad entre hombres y mujeres, articulados con el desarrollo de competencias artísticas y técnico laborales: teatro, pintura, escultura, tejido, transformación de productos, cuidado de la salud y otros, que favorezcan sus iniciativas de autoempleo y/o les facilite mejores condiciones de empleabilidad.
- f) La alfabetización vista como proceso sociocultural con arraigo en la vida comunicativa de las personas y sus comunidades, debe recoger de experiencias exitosas como las Bibliotecas Rurales de Cajamarca, el sentido que tienen los textos de lectura como medio para recuperar y valorar saberes locales que alimenten las

fuentes de conocimiento de todos los miembros de la comunidad y respondan a las demandas, intereses y propuestas de las mismas comunidades.

#### 4. CURRÍCULO DE EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA

El currículo es un componente central del proceso formativo de las personas. Plasma el sentido de la educación, señala el tipo de civilización-sociedad –persona que se busca promover. Por ello se le considera articulador de los otros componentes del sistema educativo: institucionalidad, formación inicial y continua de los educadores, propuestas pedagógicas, etc.

Por ello, los grupos de poder han impuesto- a través del currículo- sus decisiones hegemónicas en todos los otros componentes del sistema educativo. Nuestro país no escapa a esta situación; y en el caso de Educación Básica Alternativa el problema es mayor. Esta modalidad no ha tenido una personalidad propia sino su referente permanente ha sido la Educación Básica Regular, que además se ha caracterizado por plantear un currículo mono cultural, olvidando todo el capital cultural de las comunidades. Al ser la propuesta curricular de EBA, semejante a la de EBR, resulta ser excluyente para una población joven, adulta, y adulta mayor que tiene historias y proyectos de vida diferentes a la de los niños y adolescentes.

Por otro lado, las propuestas curriculares no cambian los conceptos y sentidos que se siguen manejando en la educación de nuestro país: homogeneización, centralismo, pérdida de la capacidad transformadora que tiene la educación no sólo en relación a las personas sino también a los contextos. **La homogeneización** es doblemente peligrosa. Una primera consideración tiene que ver con que somos un país muy rico en culturas y lenguas, con un saber ancestral que las comunidades y personas lo utilizan para resolver sus problemas, para nutrir sus proyectos de vida liberadores, para mejorar sus prácticas sociales, para encontrar un mejor sentido a su vida. Una segunda consideración es que la población que atiende EBA es sumamente heterogénea. No existen expectativas y necesidades educativas uniformes. Las historias y proyectos de vida son diferentes, lo mismo que sus contextos.

**El centralismo** hace que las decisiones formativas sean tomadas por especialistas del Ministerio de Educación formados por asignatura (lo que imprime un sello a las llamadas áreas del currículo), que interpretan los intereses y necesidades educativas de la población que atiende la modalidad. Esto se agrava por la permanente movilidad de autoridades, funcionarios y especialistas, lo que hace que se cambie permanentemente en materia curricular, desconcertando a los docentes.

**La pérdida de la capacidad transformadora que tiene la educación**, se hace evidente por el peso que se da en la propuesta curricular a la lógica de las disciplinas, lo que nos da una visión departamentalizada de la realidad, peligrosa para una población que se

enfrenta a problemas personales, familiares y comunales que exigen una interrelación de los conocimientos, sean estos del saber popular o disciplinares.

Superar esta situación nos obliga a conceptualizar el currículo de EBA como una propuesta política y cultural, de diálogo de saberes," *como el conjunto de provisiones de aprendizaje y de enseñanza, respecto a saberes social e históricamente producidos y sistematizados por la diversidad de pueblos y que responden a experiencias-prácticas-necesidades, requeridas para el Buen Vivir presente y futuro de Personas y Naturaleza, en situaciones concretas.*"<sup>16</sup>

Por ello la construcción de un currículo de calidad para la EBA, parte de considerarlo básicamente como un proceso de construcción social. Necesitamos de currículos que respondan a las aspiraciones de la sociedad peruana (Marco Curricular) así como a las demandas, expectativas y necesidades de las personas y de sus contextos (Currículos diversificados).

Los desafíos para concretar esta visión y construcción del Currículo son múltiples; nos centraremos sólo en algunos por ser fundamentales:

- a) Elaboración de las propuestas curriculares (Marco Curricular y Currículos diversificados) en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida y del desarrollo humano sostenible.

Partiendo de la experiencia acumulada (saberes ancestrales) se deben elaborar currículos que respondan a los desafíos del siglo XXI: avance de la tecnología, problemas del medio ambiente, competencias transferibles a distintos entornos laborales, competencias para sostener procesos auto formativos, formación para enfrentar la cuarta revolución industrial etc.

Implica también un currículo en la vida y para la vida, que haga posible vivir en armonía con los seres humanos, la comunidad, la madre Tierra. Un currículo que empodere a los actores sociales en la búsqueda de una vida digna para sí y para todas y todos, que contribuya a la construcción de sociedades igualitarias, Un currículo biocéntrico que reconozca y valore todas las formas de vida, en donde el desarrollo de la afectividad, de la percepción y de la conciencia ética sean fundamentales para aprender a vivir bien.

- b) El currículo y la mirada hacia la diversidad. El tema de la diversificación curricular es vital para que un acto educativo sea pertinente para las personas que viven en un territorio. Y es más necesario para la educación de personas jóvenes y adultas por varias razones:

---

<sup>16</sup> Este concepto lo desarrolla ampliamente Sigfredo Chiroque en diferentes publicaciones en torno al tema

- ✓ El sujeto educativo es muy heterogéneo en edades, género, cultura, territorio, antecedentes escolares, ubicación en el mundo del trabajo, personas con diversas formas de exclusión y discriminación.
- ✓ Es aún más necesario cuando trabajamos con sujetos sociales y no individuales, con colectivos como comedores populares, organizaciones comunitarias, sindicatos, productores, artesanos, comerciantes, sujetos sociales en riesgo, etc. que también tienen características personales de lo más variadas, pero necesidades de aprendizaje comunes, metas educativas colectivas, donde se debe conjugar experiencias sociales y de trabajo de dichos colectivos con la generación de competencias y conocimientos nuevos, siempre ligados con las demandas que le plantea su ocupación.
- ✓ Se hace aún más necesario cuando se trabaja con población indígena-andina y amazónica-y afrodescendiente, donde el currículo diversificado debe ser producto de acuerdos locales, donde los contenidos, las formas de organizarlos, las propuestas pedagógicas, estén anclados en su cultura y tradiciones ancestrales, en su cosmovisión, en sus formas propias de comunicarse, de enseñar y de aprender.

Por todo ello es importante Impulsar y sostener experiencias exitosas públicas en materia de diversificación como los Currículos Regionales de Ica, Puno y Lima Metropolitana, los currículos diversificados para sujetos colectivos como los pesqueros artesanales, los privados de libertad y otros que se iniciaron en la DEBA pero corren el riesgo de paralizarse.

Asimismo, elaborar estudios, diagnósticos cuantitativos y cualitativos de las necesidades de la población e involucrar a la ciudadanía en la construcción de las propuestas diversificadas. Los pueblos tienen el derecho de tomar decisiones sobre su propio proceso formativo.

Está pendiente un mayor seguimiento del Ministerio de Educación para asegurar el cumplimiento de la RVM 222-MINEDU-2021 sobre la diversificación curricular para permitir la contextualización, adecuación y adaptación curricular.

- c) Desde la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida, se deben adoptar formas de organización del Currículo que puedan facilitar trayectorias educativas o itinerarios diferentes. La “modularización” del currículo puede ayudar a la articulación de las disciplinas y saberes ancestrales en torno a situaciones y/o problemas que enfrenta la personas en relación con otros y con su contexto. Ayuda a trabajar respondiendo a intereses y facilita diferentes trayectorias. Abre las posibilidades para el reconocimiento de la experiencia, de saberes, de competencias y capacidades adquiridos fuera del sistema formal.

- d) Los cambios curriculares deben constituir una propuesta de cambio educativo. Tener sujetos de cambio (docentes, directivos y autoridades); múltiples modelos de instituciones educativas y programas, estrategias de cambio (hoja de ruta) y explorar nuevos espacios de actuación, captar nuevos actores comprometidos con determinados aprendizajes, relacionarse con proyectos de desarrollo local.

## 5. FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA DE EDUCADORAS Y EDUCADORES

En la actualidad, podemos afirmar que la pandemia ha reforzado las desigualdades preexistentes tanto entre comunidades urbanas y rurales. Las pérdidas de horas de estudio, por ejemplo, fueron más importantes para los estudiantes más pobres, que tenían interacciones con sus profesores. El acceso a las tecnologías que permiten la educación remota e híbrida sigue siendo el principal indicador de la reproducción de la desigualdad. Los docentes han sido afectados en su trabajo por la escasez de recursos tecnológicos. Por ello, los dos desafíos que tuvieron que enfrentar fueron: la adaptación pedagógica al uso de las TICs y mantener a sus estudiantes conectados para evitar que aumentaran las cifras de abandono escolar

Desde la perspectiva de género, se identifican diferentes roles y condiciones. De los aproximadamente 600,00 docentes, el 58,0% de los maestros en el Perú son mujeres y el 42,0% son hombres. En suma, las docentes son menores de 50 años y trabajan en escuela pública. Teniendo en cuenta que existen más cantidad de educadoras, las mismas no solo tienen que asumir la carga laboral de su profesión sino también todo lo relacionado con el cuidado de la familia. Las docentes demandan más capacitación, actualización, etc porque las labores del hogar y cuidado de familia que asumen se añaden a las obligaciones en las escuelas, lo que limita los espacios para el desarrollo profesional que los nuevos tiempos exigen.

Con respecto a la formación entre pares, existe la propuesta de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana para implementar las Comunidades de Aprendizaje Profesional – CAP, en todas las modalidades, a través de la RDR N° 1269-2022. Según la norma, las CAP son equipos pedagógicos profesionales en la escuela, donde directivos y docentes, organizados y con visión, misión y metas comunes de cambio intercambian, socializan, cuestionan, opinan, y comparten experiencias y conocimiento sobre prácticas pedagógicas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes de la escuela. Tienen como principal objetivo la mejora continua de los resultados de los estudiantes a través del desarrollo profesional docente.

La formación de educadores de personas jóvenes y adultas es una condición necesaria para fortalecer los procesos de enseñanza aprendizaje y promover una educación de calidad en los diversos contextos de nuestro país. En los últimos años se ha observado un crecimiento en el número de instituciones que ofrecen formación continua, así como

programas formativos en materia de educación de jóvenes y adultos, aun cuando la formación que ofrecen está orientada a la Educación Básica escolarizada, que tiene el propósito de proporcionar a las personas la educación que no tuvieron la oportunidad de recibir en su momento, para que puedan continuar con su trayectoria educativa.

La formación que ofrecen las instituciones de formación continua o programas de especialización están direccionadas a formar docentes para la educación básica y en ocasiones esta formación no se articula a la realidad social y educativa como se espera; además se ofrece una gran diversidad de finalidades, contenidos, metodologías en la formación de los educadores. También se observa una deficiencia en la formación de educadores para gestionar instituciones de educación de personas jóvenes y adultas que por su particularidad tiene muchas exigencias.

Otro espacio de formación docente que debemos considerar son las redes conformadas por docentes o instituciones de la modalidad de Educación Básica Alternativa y Técnico productiva organizaciones distribuidas en diferentes zonas del país. Espacios que permiten alimentar su propia formación a través del intercambio de experiencias, espacios de reflexión de la práctica pedagógica, construyendo saberes y generando espacios de formación para fortalecer las competencias profesionales de otros docentes, entre otros. Como el caso en Lima Metropolitana de la “Red de Educadores de EBA-Lima” conformada por docentes y directores de la modalidad de EBA de las siete UGEL de Lima Metropolitana.

Cuando se investiga sobre el papel del docente de EPJA, se delimita su actuar a lo profesional y a sus destrezas en la aplicación de metodologías o técnicas y al logro de las metas de aprendizaje de los y las estudiantes. No se repara en su papel dentro del proceso cultural, especialmente en las zonas rurales, en donde su rol marca un “sentido” cuando desarrolla un concepto de educación en las aulas, en los periféricos, en las comunidades. Es decir, cuando “traduce” o “contextualiza” el CNEB a las necesidades de los y las estudiantes.

Los y las docentes de EPJA tenemos la obligación de escuchar diferente, de mirar de otra manera lo que sucede en las aulas o espacios donde formamos a los y las estudiantes porque es el insumo mismo del que se nutre nuestro desempeño. Es un privilegio compartir los espacios, los tiempos para cuestionarnos, junto con los estudiantes, sobre nuestros propios saberes, nuestras necesidades e iniciar la construcción de la conciencia social inclusiva, crítica y participativa que corresponde a una dinámica bidireccional de mutuo aprendizaje y crecimiento personal basado en valores.

Algunos criterios para la formación docente pueden ser:

- Una propuesta de plan de formación itinerante negociado con los y las docentes.
- Itinerarios de formación que articulen la teoría y la práctica docente en los territorios.

- Una propuesta de profesionalización de los formadores de docentes en EPJA.
- Promover el intercambio de experiencias de formación entre equipos de docentes de diferentes escuelas

## Hacia una nueva docencia en el Perú: Desarrollo docente con autonomía profesional y praxis crítico-reflexiva<sup>17</sup>.

Es inevitable, cuando nos ocupamos de reflexionar sobre la docencia, obviar que la docencia significa enseñar y aprender, es decir, pensar en docencia es pensar en simultáneo en la enseñanza y en los aprendizajes. No obstante, tanto la enseñanza como el aprendizaje no son procesos que aparecen solamente cuando se reconoce “formalmente” la docencia, es decir, cuando las personas se preparaban en instituciones especiales o dedicadas a formar a quienes iban a enseñar a otros. Desde el registro de la historia de la civilización y de las actividades humanas, hubo siempre una transmisión de conocimientos y saberes de generación en generación, entre las personas y los conglomerados humanos. Las actividades humanas se enseñaban también, y también las personas aprendían para prolongarlas en el tiempo y perfeccionarlas, así llegamos hasta nuestros días, aún existen actividades humanas que se enseñan y se aprende en espacios no formales, hoy además, existen espacios formales en donde se preparan a las personas en instituciones especializados para aprender a enseñar, y hay otras personas, que asisten a otras instituciones, para aprender lo que los enseñantes proponen o imponen. Dice Freire (1999) que aprender y enseñar forman parte de la existencia humana, histórica y social, igual que forman parte de ella la creación, la invención, el lenguaje, el amor, el odio, el asombro, el miedo, el deseo, la atracción por el riesgo, la fe, la duda, la curiosidad, el arte, la magia, la ciencia, la tecnología. Y enseñar y aprender a través de todas estas actividades humanas.

En ese sentido es necesario pensar la docencia no solo desde los ámbitos formales, sino también desde una educación no formal, lo que implica dar reconocimiento y valor a los miles de personas que van educando por el mundo, que promueven el aprendizaje de las actividades humanas, como de los agricultores, pescadores, de las personas que se ocupan de las cocinas populares, entre muchos y muchas otras que enseñan estas actividades humanas. Nuestra visión de educación y de docencia necesita una perspectiva amplia y de una mirada inclusiva, que valore y reconozca la sabiduría en los orígenes de las actividades humanas y que las articule con los saberes actuales de la ciencia y la tecnología. Esta necesaria articulación es válida también para el ejercicio formal de la docencia, una docencia sustentada en un currículo

---

<sup>17</sup> Texto de responsabilidad de César Uribe. Damos nuestro agradecimiento a los valiosos aportes de nuestros asociados: Sigfredo Chiroque, Edmundo Murrugarra y Manuel Valdivia



urbano y con tibia mirada inclusiva, no garantiza una docencia en y para la vida, no garantiza una docencia transformadora para una justicia educativa y social.

Respecto a lo que hemos venido mencionando sobre la docencia para la educación formal, coincidimos con la reflexión que hace Murrugarra (2022), el remarca que, la profesión docente, es la más buena y bella de las profesiones, porque es la más estrechamente asociada al crecimiento, florecimiento y fructificación de la energía humana y no humana (capaz de desarrollar la convivencia con lo natural y con la naturaleza). Agrega, es la profesión de los aprendizajes. Lograr aprendizajes en sus discípulos es el mérito que desde hace miles de años se le encarga y pide a las y los maestros. No obstante, ni el Estado y su ministerio y tampoco el gremio con su llamado sindicalismo clasista, lo han reclamado ni evaluado. Y gran parte, sino la mayoría de los profesionales ligados a la educación aceptó que se reemplace nuestro mérito fundamental y definitorio por capacidades instrumentales, secundarias, lo que ha tenido como consecuencia no solo en el desolador panorama ético político de la vida pública, sino la coincidencia del Estado (presidente y ministro) y los dos sindicatos llamados "clasistas".

Por todo lo mencionado requerimos un espacio de análisis, reflexión y toma de posición para transformar la docencia y nuestra educación. Revisemos.

### 1. Docentes en cifras<sup>18</sup>

- Docentes de instituciones educativas públicas (no están incluidos docentes universitarios): **412,304 docentes**
- Docentes de instituciones educativas de gestión privada (no están incluidos docentes universitario): **157,967 docentes**
- Total población docente de instituciones públicas y privadas: **570,271 docentes**
- Los docentes del sector público crecieron en 30.15%, mientras el sector privado sólo el 1.15%. (La matrícula en el sector público creció en 6.11% y en el sector privado en 7.71%). Disminuyó la carga docente. Fuente: Censos escolares.
- Feminización docente: 63.2% mujeres y 36.8% varones. En Inicial aumentó el 38.41% la matrícula y 21.37% el número de docentes. (Fuente: ENDO 2021 y Censos Escolares)
- Disminuyó al 4.6% el número de docentes que desearían abandonar la carrera docente. Esto tiene que ver con las facilidades de empleo y el incremento del poder adquisitivo docente. (Fuente: ENDO 2021)

---

<sup>18</sup> Chiroque, Sigfredo. (2022). Presentación ante el Consejo Nacional de Educación (CNE).

- Docentes nombrados y contratados:
  - **Nombrados a marzo 2022: 231,098 (55.44%)**
  - **Contratados a marzo 2022: Contratados: 185,764 (44.56%)**
  - **Contratados años 2000 – 2016: 6.5 %**
  - **Contratados al año 2020: 41.3%**
- Brecha de Docentes EIB, estimada en más de 25 mil;
- Hay un déficit de docentes para cubrir la demanda no atendida de EBA-EPJA para unos 8 millones de jóvenes y adultos. La “educación a lo largo de la vida” también requiere no menos de 100 mil docentes.
- A inicios del 2000, de 6 estudiantes que culminaban secundaria, unos 6 optaban por la carrera docente. Hasta el 2014, solamente 3 tenían esta opción. Algo ha mejorado del 2014 al 2021.
- Las facultades de educación deben actualizarse. Y los IESP y EESP, con un aceptable currículo sufren con no menos del 50% de docentes contratados y remuneraciones congeladas.

## 2. ¿Cuáles son aún los puntos críticos en la formación docente y la docencia?

- **Identidad profesional.** Socialmente y para el Estado no se evidencia un reconocimiento y valoración como sujeto con identidad profesional, crítico y recreador de la cultura, y actor de la política educativa y de los sentidos. Es el único profesional que necesita someterse a evaluaciones para respaldar su ejercicio profesional. No es suficiente tener un título a nombre de la nación, sino que luego debe acreditarse periódicamente. Para Valdivia (2022) Un factor que ha contribuido al debilitamiento de la profesión docente ha sido, la política de distribución de textos gratuitos para los escolares. En algún momento, en la década de los 90’, se decidió que estos no fueran libros sino “cuadernos de trabajo” con tareas para los estudiantes. Esta política tuvo varias consecuencias. Una de ellas fue que los docentes quedaron en cierto modo exonerados de planificar actividades de aprendizaje propias y su labor se redujo a orientar el empleo de los cuadernos de trabajo por los estudiantes. En consecuencia, no necesitaban poner en práctica conocimientos técnico-pedagógicos especiales ni ampliar su preparación en este campo.

Por otro lado, Valdivia, agrega que la interpretación incorrecta de la teoría constructivista ha llevado a afirmar que los profesores son simples “facilitadores” del aprendizaje. Bajo el supuesto de que todo aprendizaje es producto de una construcción personal, y que en consecuencia no debe haber tareas de enseñanza, se cree que los docentes se limitan a

diseñar y proponer tareas para que los estudiantes trabajen solos o en grupo, y, naturalmente, a cautelar su ejecución. En este escenario, los profesores, como “facilitadores”, son llevados a renunciar al papel docente de su profesión, que reclama su participación para una educación integral<sup>19</sup>.

- **Formación inicial.** Formación inicial docente desarticulada (Institutos, Escuelas y la formación universitaria) y desvinculada de la diversidad y de la historia sociopolítica de nuestro país. Enfoque instrumental y de consumo de la docencia. Debilitamiento de la formación política y transformadora de la docencia. Murrugarra (2022) *¿Para qué educar, para qué sociedad formamos docentes?*
- **Formación en servicio.** Desvinculada con las necesidades de una formación continua sostenida y regular. En el fondo, no tenemos un sistema orgánico de formación continua que oriente lo que se hace y asegure su pertinencia y calidad (Valdivia, 2022)
- **Carrera Magisterial y meritocracia.** Las evaluaciones a docentes para incorporarse y de ascenso en la escala magisterial, se han sustentado fundamentalmente en capacidades instrumentales y conceptuales de los docentes, supeditando el mérito de los docentes a resultados de estas evaluaciones y con muy poco énfasis en los desempeños reales. Se aborda tangencialmente las condiciones en las que el estado promueve condiciones óptimas para el ejercicio de la docencia, no solo de índole económico, sino de salud, bienestar y reconocimiento. Chiroque (2020) afirma que ni la Ley de Carrera Pública Magisterial, ni la Ley de Reforma Magisterial han tenido impacto significativo en el poder adquisitivo docente.
- **Rol sindical en la docencia.** Orientado a las reivindicaciones salariales fundamentalmente. El concepto de bienestar está generalmente reducido al mejoramiento salarial, perdiendo de vista que el bienestar es un concepto holístico, implica concebir al docente, no solo como un trabajador (reproductor), sino como un productor, productor de alegría, de transformación e innovación, es decir aquel que produce a su vez bienestar en los y las estudiantes, en sus colegas, en la comunidad y por supuesto en las familias.

---

<sup>19</sup> Valdivia, Manuel (2022) Condición de la docencia peruana vista en el plano técnico-pedagógico. (Artículo sin publicar)

### 3. ¿Cuáles deberían ser los sentidos fundamentales, esenciales de la docencia en el Perú?

- Hacia una identidad profesional fortalecida.
  - Recobrar autonomía. Capacidad de decidir, que debe aprenderse desde la Formación inicial de docentes (FID). La autonomía no solo se ejerce, hay que aprenderla, desarrollar capacidades para tomar decisiones, establecer rutas de trabajo, planificar más allá de formatos preestablecidos, sino de intenciones pedagógicas. Si no se sabe ejercer una autonomía responsable en el marco de la ética, la autonomía puede ser muy mal interpretada y criticada negativamente.
  - Reconocimiento social. Dejar a atrás mediciones de conocimientos y determinadas capacidades cognitivas, evaluaciones de altas consecuencias (despidos o condicionamientos laborales o económicos) el docente puede y debe ser valorado desde su capacidad de hacer con los demás, de aportar al goce de la vida y de aprender en sus estudiantes. Una evaluación integral que le aporte a su crecimiento profesional y personal. Una FID que fomente una cultura de la evaluación para aprender y no de los que se sabe o se ha aprendido. No más degradación de la carrera y de las maestras y maestros cuando se afirma que no entienden o no saben nada – nada de lo que se le pregunta – pero saben mucho, mucho más de lo que un instrumento de evaluación puede afirmar de ellos y ellas.
  - Rol ético y político. Fortalecer la identidad de los y las docentes, es abrir el ejercicio político y de pensamiento, la docencia cobra identidad cuando la realidad concreta se convierte en el contenido de aprendizaje, para entender la vida, la diversidad, la justicia y la injusticia, la historia y sus avatares, para discutir las causas y sus efectos, cuando permitimos que la reflexión ética atraviese la vida y el quehacer del docente.
- Hacia una docencia colectiva, comunal y participativa.
  - Requerimos un ejercicio docente no escondido entre cuatro paredes y aislado de las demás experiencias y sentires de los y las colegas. Es necesario, no solo técnicamente, sino humanamente, sentir que vamos caminando juntos, que no es necesario ir tras las huellas o pisarlas para creer que vamos haciendo un mismo camino. Necesitamos conocer para recrear, necesitamos conocer y compartir para repensar. Los y las docentes debemos

escucharnos, conocernos y reconocernos para aprender e identificar lecciones. El trabajo en solitario conduce al ostracismo y a una visión recortada o presumida sobre la realidad. El conocimiento se construye con los demás, allí adquiere validez social y empírica.

- Hacia una docencia con bienestar (ideas válidas para la FID y el ejercicio de la docencia)
  - El bienestar no es un concepto de salud y tampoco económico. Es un concepto integrador de lo anterior y de todo lo que aún no hemos dicho. Tenemos bienestar cuando nos sentimos bien con lo que hacemos, pensamos, sentimos y creemos. Cuando ante la realidad sentimos capacidad de respuesta ética, cuando nuestras habilidades socioemocionales nos ayudan a estar bien con uno mismo y con los y las demás. En suma, el bienestar es un concepto que no es unidireccional, es multidireccional, no es reduccionista, sino abarcativo, y es interseccional, porque cruza y se intercepta con otros conceptos, como el de salud o el económico, por ejemplo.
  - El bienestar es un fin y es un medio. Como fin debemos buscar su logro, el estado y la sociedad deben propiciarlo y deben tenerlo como objetivo, como condición para ser lograda, queremos y deseamos bienestar para todos y todas las docentes, ese es el fin. Pero, también es un medio, porque también hay que crear condiciones sostenidas de bienestar para desarrollar el ejercicio de la docencia.
  - El bienestar o el estar bien, responden al aprendizaje del buen vivir, que implica aprender a convivir con la humanidad y con nuestros entornos, no solo humanos o vivientes, sino con los entornos, en apariencia “no vivientes”, solo digo, en apariencia, porque una roca no es inerte en sí misma, en apariencia lo es, pero en estructura molecular y atómica no es inerte en lo absoluto, todo lo contrario. Pues bien, educarnos para una convivencia ética en el sentido más amplio del término, implicará crear y reproducir bienestar, pensar en lo demás y en los demás.

# GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PRESUPUESTO<sup>20</sup>

## 1. Balance de la gestión educativa (situación actual)

### 1.1 Políticas educativas y planeamiento estratégico

#### a. Situación actual

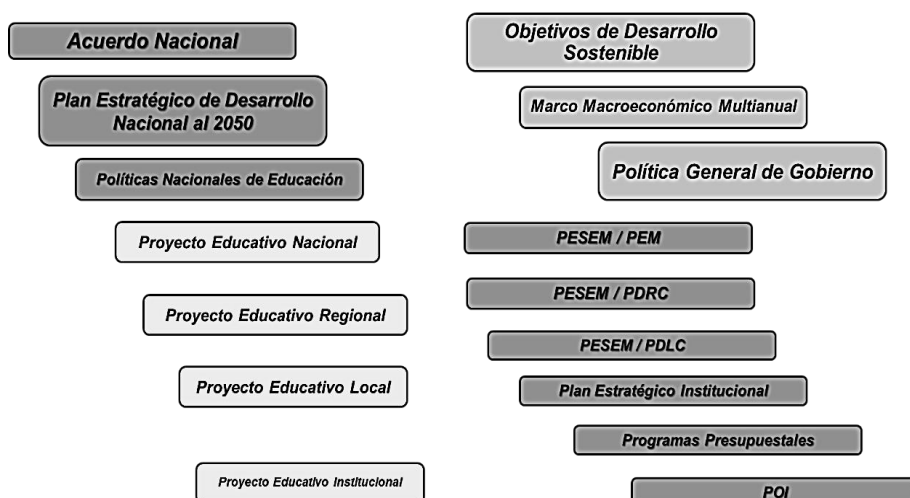
##### a.1. Instrumentos de Planificación

Los diferentes instrumentos de planificación que considera el Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN), toman en cuenta una matriz de alineamiento de objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Perú 2050) Políticas Nacionales, Políticas Sectoriales e Institucionales.

Por lo tanto, los Planes Sectoriales (PESEM) e Institucionales (PEI), se evalúan en base a los indicadores que se plantean en las respectivas matrices de planificación. Asimismo, en lo que al Sistema Nacional de Presupuesto (SNP) se refiere, desde la perspectiva del presupuesto para resultados (PpR), en su fase de diseño propone una matriz lógica del Programa Presupuestal que considera indicadores de desempeño para sus resultados específicos y productos.

##### a.2. Alineamiento general del sector educación con las políticas nacionales y sectoriales

Los instrumentos de planificación se articulan tal como mostramos a continuación:



<sup>20</sup> Texto con la responsabilidad de Arturo Miranda, Victor George García Lopez, Ernesto Olano.

La vinculación de las Políticas del Acuerdo Nacional (AN); el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Perú 2050), con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), asimismo, la importancia del Marco Macroeconómico Multianual MMM 2022-2025 para garantizar prudencia y transparencia en el uso de los recursos, y el estricto cumplimiento de las reglas fiscales.

Lo anterior se expresa en la Política de Gobierno para el período 2021 – 2026, la cual se articula a la política nacional de educación y la relaciona con otras políticas nacionales y sectoriales. Y en el sector educación el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2021- 2026, asimismo, el MINEDU en su Plan Estratégico Institucional PEI 2019-2024,

Es importante señalar que los instrumentos de planificación, tanto el PESEM como el PEI del ministerio de educación, consideran la visión, propósitos y orientaciones estratégicas del Proyecto Educativo Nacional al 2036 (CNE).

En la misma línea, el PESEM del sector educación, se alinea con los planes multisectoriales (PEM), asimismo, con los PDRC y PDLC en lo que a materia educativa se refiere.

En el nivel operativo, el ministerio de educación y las demás unidades ejecutoras en educación, en su Plan Operativo Anual POI multianual, alinean las actividades operativas de su responsabilidad con las actividades de los Programas Presupuestales.

### **Problemática**

El Proyecto Educativo Nacional (PEN) es el marco orientador de la política educativa, sin embargo, el sistema nacional de planeamiento estratégico (SINAPLAN) no lo considera como política sectorial, de igual forma, a los proyectos educativos regionales (PER) y locales (PEL), a pesar de estar regulados (Ley General de educación 28044 y su reglamento DS 011-2012 MINEDU), no son considerados como instrumentos de planificación del SINAPLAN, en esa medida no tienen vinculación con el sistema nacional de presupuesto público (SNPP), en consecuencia, no es posible que éstos cuenten con financiamiento público.

### **¿Qué habría que hacer?**

En ese sentido, el sector educación a través del MINEDU y el Consejo Nacional de Educación deben establecer mesas de trabajo con el CEPLAN para establecer la articulación sectorial y territorial de los proyectos educativos con los planes sectoriales y territoriales en los tres niveles de gobierno. Esto traerá como beneficio la integración de las necesidades y demandas de los ciudadanos, mediante procesos participativos.

## 1.2. Gestión del presupuesto

### *Situación actual*

De acuerdo al D.L. N°1440 Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, desde el punto de vista institucional se organiza en sectores, pliegos y unidades ejecutoras, en ese sentido la función educación que cumple el Estado peruano, considera dos (2) sectores: educación y gobiernos regionales.

Nivel de gobierno	Pliego/Sector	Unidad Ejecutora
1. Gobierno Nacional	Pliego 10 Ministerio de Educación	22
	Sector 10 Educación	57
2. Gobiernos regionales	Pliego gobiernos regionales	224
Total		303

El pliego ministerio de educación incluye a la sede central y todas las unidades ejecutoras dependientes de esta (22), considerando la dirección regional de Lima Metropolitana y siete (7) UGEL. El sector educación considera, además del pliego, a las entidades adscritas, como son el centro vacacional Huampaní, la SUNEDU, el SINEACE, el IPD y las universidades públicas (57). En consecuencia, el gobierno nacional (sector educación) abarca 79 unidades ejecutoras.

El sector de gobiernos regionales tiene a su cargo, en el pliego gobierno regional, a las unidades ejecutoras de las DRE y UGEL (224).

Por lo señalado la función educación abarca 303 unidades ejecutoras de las cuales el 74% se ubican en los gobiernos regionales. En el nivel local no se identifican UE de educación, sin embargo, éstos ejecutan gastos en educación, fundamentalmente en adquisición de activos no financieros.

En el mismo sentido, es importante considerar, también, el GEP territorial es decir las intervenciones del MINEDU y los gobiernos regionales y locales, en los diferentes ámbitos.

### **Problemática**

El proceso de modernización y descentralización de la gestión requiere, como paso previo, consolidar la autonomía presupuestal y administrativa de los órganos de gestión de la educación, que permita el cumplimiento de su visión de futuro. Se cuestiona con justeza que el presupuesto sea centralista, en ese sentido, los programas presupuestales por resultados diseñados desde el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF se



convierten en una “camisa de fuerza” que desfavorece la descentralización financiera de la educación.

Los presupuestos no solo son más centralistas, sino que no son claros respecto a cuanto gasta el gobierno nacional (MINEDU) en cada región, en tanto que existe personal pagado por la Sede Central que trabaja en las DRE y UGEL. Asimismo, está pendiente hacer el ejercicio de retirar el gasto de planillas de los gobiernos regionales y ver cuánto queda para el gasto corriente, fundamentalmente en bienes y servicios.

Es importante resaltar que, en la fase de programación presupuestal es donde se ajustan las proyecciones de los objetivos y metas para el logro de resultados esperados en los programas presupuestales a nivel del pliego (programación multianual), el marco presupuestal reproduce de manera mecánica el Presupuesto Inicial de Apertura – PIA, del año anterior (en todas las unidades ejecutoras: DRE y UGEL), generando un “déficit de apertura”, que luego a través de las habilitaciones y/o ampliaciones (notas modificatorias), varía y da lugar al Presupuesto Inicial Modificado- PIM, que es la base para evaluar la ejecución presupuestal. Finalmente, el PIM se constituye el “presupuesto real”.

Este “desfase” entre PIA y PIM da lugar a “cuellos de botella” en la ejecución presupuestaria. Las modificaciones presupuestales autorizadas por el pliego, muchas veces llegan a las unidades ejecutoras entre el segundo y tercer trimestre, en esa medida los plazos para el desarrollo de los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios, se acorta, lo que a la postre da lugar a ineficiencias en el proceso presupuestario.

*Propuesta:* programación y ejecución presupuestal fortaleciendo la transferencia de funciones compartidas entre GR, UGEL y gobiernos locales.

Dirigir la gestión del ciclo presupuestario de manera articulada con el ciclo de la planificación en coordinación con las áreas y equipos pedagógicos de cada instancia de gestión educativa descentralizada, teniendo en cuenta las normas legales, técnicas y administrativas del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Así se evitará que las áreas inicien el ejercicio presupuestal anual con déficit, el que es resuelto ya avanzado el año fiscal.

La mejora de la calidad del presupuesto y/o gasto público en educación requiere de un manejo de los sistemas administrativos (ver Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) vinculado a los procesos misionales del sector educación. El alineamiento de sistemas y procesos permitirá elevar la eficiencia en el uso de los recursos. En esa línea, los sistemas de planificación, presupuesto, inversiones, abastecimiento (compras), recursos humanos, entre otros, se deben gestionar pensando en la mejora de los productos y resultados educativos contenidos en los programas presupuestarios.

Respecto del impacto de la gestión presupuestaria en el nivel de gasto y distribución especial de los recursos, se puede afirmar que, no existen criterios establecidos para

asignar el presupuesto a nivel regional, local (provincial o distrital) y menos institucional, lo que repercute negativamente en la calidad del servicio educativo que el estado provee a las familias más vulnerables.

### **1.3. Gestión por procesos**

#### ***Situación actual***

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP 2021), aprobada mediante Decreto Supremo N°004-2013- PCM, planteó cinco ejes de desarrollo:

- I. Políticas públicas, planes estratégicos y operativos
- II. Presupuesto para resultados
- III. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional
- IV. Servicio civil meritocrático
- V. Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.

Por otro lado, se consideran como ejes transversales:

- a) Gobierno abierto
- b) Gobierno electrónico
- c) Articulación interinstitucional

El 21 de agosto de 2022 se emite el D.S. N°103-2022-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.

La delimitación del problema público al que responde la PNMGP al 2030 es el resultado de la recopilación y análisis de la información sustentada en evidencia, su enunciado es el siguiente: *“Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*

Los componentes del modelo conceptual que establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública son:

- I. Política pública y regulación
- II. Estrategia de intervención
- III. Bienes y servicios
- IV. Gestión interna

## V. Resultados

### Componentes transversales

- a) Seguimiento, evaluación y mejora continua
- b) Estado abierto

### Plantea cuatro (4) objetivos prioritarios

- I. Garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio
- II. Mejorar la gestión interna en las entidades públicas
- III. Fortalecer la mejora continua en el Estado
- IV. Garantizar un gobierno abierto que genere legitimidad en las intervenciones públicas

En ese sentido, la situación futura deseada de la PNMGP al 2030 es la siguiente: *“Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”*.

En el mes de junio de 2021 se promulgó la Ley N°31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, de esa fecha ha pasado poco más de un año y aún no se cuenta con el respectivo reglamento.

### **Problemática**

Las instancias de gestión educativa descentralizada (MINEDU, DRE y UGEL), han quedado ancladas en la organización por funciones, lo cual se contradice con la gestión para resultados, que implica una organización por procesos estratégicos, técnicos y de soporte con el propósito de brindar servicios públicos de calidad y en la cantidad suficiente que garantice una adecuada cobertura. Estos procesos se regulan por sistemas, que son el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen los procesos en las distintas entidades que componen el Sector Público Nacional. Asimismo, la ANGR manifiesta que si bien es cierto se han transferido funciones, los recursos financieros aún son insuficientes para desarrollar un verdadero proceso de descentralización.

La descentralización es un proceso político y no técnico, en esa medida no puede prescindir de las funciones establecidas en las leyes por contraponerlas a los programas presupuestales. De ser así, desaparece la descentralización si no tomamos en cuenta las

funciones de cada nivel que están en la Constitución y las leyes orgánicas que dicen en que son competentes los gobiernos regionales y locales.

Hay que resaltar la recentralización extrema que se bien produciendo con aval de los propios gobiernos regionales. Un caso reciente es el proyecto de ley sobre los IST y EES que crea el EDUCATEC como organismo ejecutor.

### Propuestas

La mejora continua del servicio educativo en términos de calidad, eficiencia y equidad se debe basar en el fortalecimiento de los **procesos estratégicos**, lo que significa dotar de recursos a las instancias descentralizadas para la gestión de la planificación estratégica, operativa y el presupuesto. Una mayor autonomía para la gestión presupuestal a nivel de la institución educativa, es una condición necesaria para la mejora de la calidad del servicio educativo.

El plano estrictamente pedagógico concentra a los llamados **procesos operativos**, éstos consisten en el fortalecimiento del servicio educativo que brindan las instancias descentralizadas y las instituciones educativas, adecuando la normativa y orientaciones educativas; monitoreando la distribución y uso del material educativo; y, brindando soporte pedagógico. Comprende, también, la administración de los recursos humanos, el funcionamiento de las instituciones educativas, mediante la gestión de la oferta; y, la supervisión del sistema educativo.

Los **procesos de soporte** abarcan los sistemas administrativos, es decir, la gestión de los recursos humanos, los servicios logísticos, la administración financiera, los asuntos legales y jurídicos, las tecnologías de la información y la atención al usuario.

El modelo de gestión territorial requiere consolidar al conjunto de las UGEL con la DRE como un todo, articulando de manera simultánea los procesos estratégicos, operativos y de soporte en función de los propósitos pedagógicos que pongan como resultado los aprendizajes de los estudiantes. Para tal efecto se propone lo siguiente:

Políticas	Medidas de Política
Mejorar los procesos de modernización y descentralización del sistema educativo, liderados por la PCM de acuerdo a las funciones de la LOPE, LOM y LGE	Aplicar los lineamientos del Sistema de Modernización de la Gestión Pública (PCM) en los procesos de descentralización del sistema educativo teniendo en cuenta los dispositivos legales, técnicos y administrativos, asumiendo el liderazgo, trabajando en equipo y con actitud positiva.

Políticas	Medidas de Política
Fortalecimiento de los modelos de gestión educativa territorial.	Desarrollar y proponer criterios y elementos para la construcción de modelos de gestión territorial del sistema educativo para su localidad teniendo en cuenta las funciones y sistemas administrativos del Sector Público Nacional.
Mejora de los procesos de gestión de la calidad	Desarrollar y proponer una nueva organización que transite del enfoque por funciones a una gestión por procesos (estratégicos, operativos y de soporte), orientados a resultados (mejora de los aprendizajes de los estudiantes).
Desarrollo de la planificación estratégica	Orientar los procesos de planificación estratégica y operativa de manera coordinada con las áreas y equipos de cada instancia de gestión educativa descentralizada, teniendo en cuenta la jerarquía de los planes territoriales y sectoriales.
Programación y ejecución presupuestal fortaleciendo la Transferencia de funciones compartidas entre GR, UGEL y gobiernos locales	Dirigir la gestión del ciclo presupuestario de manera articulada con el ciclo de la planificación en coordinación con las áreas y equipos de cada instancia de gestión educativa descentralizada, teniendo en cuenta las normas legales, técnicas y administrativas del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
Mejorar los procesos de contrataciones y adquisiciones	Dirigir los procesos de contratación y adquisición observando las normas del Sistema Nacional de Contrataciones (OSCE) vigentes y mostrando actitud ética.
Implementar el plan de desarrollo de capacidades. Previa elaboración concertada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnosticar la realidad del potencial humano institucional, identificando fortalezas y deficiencias, planteando alternativas para un mejor desempeño institucional.</li> <li>• Organizar y planificar el potencial humano (PDP) de acuerdo a sus fortalezas personales, buscando la mayor productividad institucional.</li> <li>• Promover el liderazgo democrático, generando y manteniendo la motivación de las personas en función de la misión institucional y el logro de resultados educativos.</li> </ul>

## 1.4. Participación de la sociedad civil

### 1.4.1 Concepto e importancia del rol de la sociedad civil en la gestión pública

El concepto de sociedad civil, según el Banco Mundial, remite “a una amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, el término organizaciones de la sociedad civil abarca una gran variedad de instancias: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, instituciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y fundaciones. La sociedad civil, de acuerdo con esta definición, comprende a un conjunto heterogéneo de organizaciones, que no necesariamente defienden los mismos intereses ni persiguen los mismos objetivos.

El concepto de sociedad civil tiene que ver con las organizaciones sociales y redes de ciudadanos que no forman parte del sistema político y que mantienen su independencia frente al Estado y el sector privado. Estas organizaciones trabajan diversos temas e iniciativas de ciudadanos que se sostienen desde el fuero civil y social. Es en este espacio en el que hay que situar a las organizaciones sociales, organizaciones de indígenas, agrupaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, cooperativas agrarias, sindicatos, etc. En cualquier caso, es importante que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) mantengan su independencia y cumplan con su rol de vigilar permanentemente el accionar del Estado, en los distintos niveles de gobierno, y de la empresa privada, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la defensa de sus derechos y en la toma de decisiones que afectan sus vidas y las de sus familias.

La sociedad civil juega un rol fundamental en el desarrollo, ya que una sociedad civil fuerte y organizada tiene más capacidad y autonomía para exigir el cumplimiento de sus derechos. En un país como Perú, donde gran parte de los programas sociales tiene un alto grado de “paternalismo” por parte del Estado, resulta fundamental que sea desde la sociedad civil que se promuevan los cambios y se asegure la correcta inversión de los fondos públicos, la correcta implementación de las políticas estatales y la incorporación de cuestiones básicas como interculturalidad y género en las agendas y planes del Estado.

Es necesario un “tridente”: Estado eficiente, empresa socialmente responsable y ciudadanos o sociedad civil organizada y articulada. La sociedad civil puede jugar un rol de intermediación entre el Estado y las empresas, que puede contribuir a empoderar a la sociedad para exigir políticas eficientes, rendiciones de cuentas, buenas prácticas

#### **1.4.2 Problemas de la participación de la sociedad civil**

El Estado peruano ha devenido en los últimos años en un Estado al servicio de los grandes intereses económicos. Viene incumpliendo reiteradamente su rol de garante de derechos de toda la población. Los grupos de poder económico son quienes finalmente están tomando las decisiones en función a sus intereses de lucro. El gobierno actual (que administra al Estado) viene modificando el marco legal ambiental, tributario, de titularidad de la tierra, laborales, entre otros, a través de los denominados “paquetazos ambientales” (que abordan más temas que los ambientales propiamente dichos) para facilitar y retener la inversión extranjera en una carrera hacia el abismo con otros países de la región, queriendo enfrentar la crisis internacional con medidas de flexibilización interna. Las OSC han respondido denunciando y visibilizando la violación de derechos; la respuesta del Estado peruano ha sido criminalizar la protesta social y perseguir a las organizaciones peruanas y extranjeras, acusándolas sin fundamento, de promover los conflictos y utilizando mecanismos administrativos y normativos (como la nueva legislación para la renovación del registro en APCI) para acallar las voces que le son incómodas y que van en contra del mal llamado por ellos “interés nacional.

Existe, además, un doble discurso en los agentes del Estado en torno a los actores de la cooperación. Por un lado, se los convoca a participar y aportar su experiencia y conocimientos en relación a los diversos temas y problemas que forman parte de la agenda de desarrollo. Por otro, no se toman en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil y, menos aún, las propuestas de políticas que apuntan al cambio estructural.

En este marco, el sector privado, y en particular las grandes empresas, se ven beneficiadas y sacan el máximo provecho de la “debilidad de la institucionalidad pública” para lucrar con los recursos del Estado y explotar indiscriminadamente nuestros recursos naturales. No ocurre lo mismo con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), que son más del 99% de las empresas formales<sup>50</sup>, pero que no gozan de los privilegios de las grandes empresas y tampoco cuentan con los recursos que estas disponen, en forma individual y colectiva.

Las MIPYME se enfrentan a muchos obstáculos para desarrollarse, como consecuencia de una política y de un marco normativo que prioriza y favorece a las grandes empresas. Estas, por el contrario, operan con grandes capitales y tienen carta libre para la extracción de recursos en las zonas concesionadas por el Estado. Si antes buscaban legitimar su intervención con acciones de “responsabilidad social corporativa” y “códigos de conducta y de ética”, ahora, de la mano del gobierno y ante la “amenaza” de una recesión económica, prácticamente han olvidado ese discurso y lo han dejado de lado.

Se percibe, al igual que en el Estado, un “doble discurso” en los representantes de la CONFIEP, la Sociedad Nacional de Minería y otros gremios empresariales. El discurso de la responsabilidad social empresarial, aunque debilitado, pretende aportar al debate sobre el desarrollo, desde el sector privado. En la práctica, sin embargo, prevalecen los intereses de las grandes empresas, que no necesariamente coincide con el interés público y menos aún con el de las poblaciones y comunidades del interior del país. Ello se expresa en una “agenda dura” en torno a las actividades extractivas, que se busca imponer a como dé lugar, incrementando la conflictividad social en el país.

El afán de lucro, que no se concilia con el interés colectivo, prevalece en las grandes empresas y limita su aporte a los procesos de desarrollo, a nivel local, regional y nacional. Eso trae como consecuencia un incremento de la conflictividad social. “Hay empresas que desde una mirada sólo económica vienen generando conflictos con la sociedad civil en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales”. Es importante señalar, sin embargo, que en la “disputa” por los recursos naturales entran no solo las grandes empresas, sino también las medianas y pequeñas empresas, en su mayor parte informales, que operan en el circuito de la economía ilegal.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de agosto de 2015, se ratifica en este enfoque y exhorta “a todas las empresas a que empleen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...) protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes. En este marco, el sector privado empresarial está llamado a participar de manera activa en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la mano con el Estado y la sociedad civil, promoviendo el crecimiento inclusivo, el acceso y uso de energía renovables, el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible del agua y saneamiento, el empoderamiento de la mujer y la equidad de género, entre otros temas de la agenda del desarrollo.

La creación de negocios inclusivos, el fomento de alianzas público-privadas por el desarrollo (APPD), la promoción del diálogo y la participación con diversos grupos de interés, entre otros, son mecanismos a través de los cuales se podría hacer efectiva la participación del sector privado en el desarrollo. Actualmente, salvo la Alianza Público Privada Acobamba, que ya está llegando a su fin, no existen otras experiencias de este tipo en el país. La APP Acobamba, por su parte, ha sido promovida desde España, con la participación de empresas como Telefónica, BBVA y Santillana, y las ONG Ayuda en Acción, Entreculturas-Fe y Alegría, Ecodes y Solidaridad Internacional, que operan a través de sus contrapartes nacionales, junto con el gobierno regional de Huancavelica. En esta experiencia no ha tenido participación el sector privado nacional ni el gobierno central.



Los programas de responsabilidad social empresarial o responsabilidad social corporativa, promovidos por las grandes empresas a través de sus gremios, no logran sostenerse en el tiempo y responden más a una coyuntura de crecimiento económico que a un compromiso sostenido con el desarrollo del país. El anuncio de una desaceleración de la economía ha tenido un efecto directo en los programas de RSE. Según la encuesta sobre responsabilidad social corporativa, que periódicamente aplica GMR en nuestro medio, en el 2012, el 78% de las medianas y grandes empresas de Lima Metropolitana desarrollaba políticas y/o iniciativas de responsabilidad social corporativa, porcentaje que se redujo a 66% en el 2014. El compromiso de la mediana y gran empresa con el desarrollo –que, en muchos casos, es más un apoyo asistencial– viene condicionado entonces por la coyuntura económica y no es sostenible en el tiempo y menos aún se trata de una apuesta de mediano y largo plazo.

La principal debilidad es que las prioridades de la empresa privada en el Perú no siempre están alineadas con las prioridades del país ni con las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Debido a ello, las intervenciones que se realizan no suelen tener un gran impacto en desarrollo. Es en este contexto donde se debe aprovechar la amplia experiencia que tienen las organizaciones no gubernamentales de trabajo en desarrollo en el país. Son estas organizaciones las que tienen una acción directa en zonas a las que el Estado (especialmente el gobierno central) no está llegando y por tanto no es consciente de la problemática que viven esas zonas ni de las necesidades específicas de la población de estas.

Otro tema por destacar es la noción de desarrollo que se maneja desde el Estado y el sector privado, y desde las organizaciones de la sociedad civil. En el Perú se ha hecho hegemónica en las dos últimas décadas la idea de desarrollo entendida como crecimiento económico, promovida por el Estado y los gremios empresariales, desde una óptica neoliberal. Las organizaciones de la sociedad civil, por el contrario, operan con una noción más amplia de desarrollo, que no se reduce al crecimiento económico y que más bien es multidimensional, en la medida en que incorpora una dimensión ética, política, social, cultural y ecológica, cuyo posicionamiento constituye un desafío para las organizaciones de la sociedad civil.

En el Perú, el desarrollo se traduce solo como crecimiento económico, aumento del PBI, crecimiento de las inversiones, presencia de las grandes empresas, pero que no va de la mano con el desarrollo como lo vemos: ético, social, ecológico, etc. La sociedad civil ha asumido un entendimiento más amplio del desarrollo, incluyendo una fuerte noción de justicia. El concepto “limitado” de desarrollo económico se ha convertido en sentido común y es predominante en el Perú. La ética, la justicia y la calidad del desarrollo forman desafíos grandes para la sociedad civil.

Subsisten, sin embargo, los problemas de desigualdad social, y el ciclo de crecimiento económico, en el que estamos inmersos, no ha venido acompañado de cambios estructurales que lo hagan sostenible en el tiempo y reduzcan la vulnerabilidad de la población ante una eventual crisis o desaceleración económica. Esta situación se agrava aún más por los problemas de corrupción e inseguridad, que están relacionados y se retroalimentan mutuamente, incrementando los niveles de vulnerabilidad en la población. En este contexto, el desarrollo sigue siendo una apuesta de mediano y largo plazo y una tarea pendiente, que apunta a que las autoridades públicas actúen para solucionar los viejos problemas estructurales que reproducen las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., que afectan de distintas maneras a la población.

### **1.4.3 Desafíos en la participación de la sociedad civil**

- Aún falta que se consolide una sociedad civil organizada y participativa en la que se incluyan todos los grupos tradicionalmente excluidos. Cada vez hay más organizaciones que reivindican el cumplimiento de ciertos derechos fundamentales: libre orientación sexual, autodeterminación de la población afrodescendiente, derechos de las mujeres indígenas (ONAMIAP)... Sin embargo, aún es necesario que aumente el rol que tienen estas organizaciones.
- Las organizaciones de la sociedad civil tienen una experiencia de muchos años en la promoción del desarrollo en zonas de difícil acceso, a las que antes no llegaba el Estado y, aún en la actualidad, registra una presencia limitada.
- Las organizaciones de la sociedad civil tienen un compromiso de largo plazo con el desarrollo que, a diferencia del sector privado, no merma, sino que más bien se fortalece y pone a prueba en épocas de recesión y crisis económica.
- La concepción del desarrollo con la que operan las organizaciones de la sociedad civil es multidimensional y coherente con el actual enfoque del desarrollo humano, en equilibrio con la naturaleza, que diferencia claramente entre desarrollo y crecimiento económico, que priorizan el Estado y el sector empresarial.
- El aporte de las organizaciones de la sociedad civil a las políticas públicas y al debate sobre el desarrollo requiere ser visibilizado y potenciado, promoviendo cambios estructurales que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, económicas, geográficas, interétnicas, de género, etc., en la población.

#### **1.4.4 Participación de la sociedad civil en educación**

En un momento en que se debate la gestión estatal en muchos ámbitos, se impone también una reflexión sobre el nuevo reparto de papeles entre el Estado y la sociedad civil en el terreno educativo. Éste era el objetivo del Simposio internacional que ha tenido lugar en Ginebra, promovido por la Organización Internacional para el Desarrollo de la Enseñanza Libre (OIDEL), con la colaboración del Fórum Democrático Europeo.

Si en bastantes países europeos la educación ha estado concebida como «gran servicio público», el actual descontento de los usuarios indica que ese servicio deja mucho que desear. Así lo señala el documento de trabajo de la sesión final, donde se advierte que los sistemas educativos europeos se han convertido en ingobernables por su tamaño y su excesiva centralización. Y si su eficacia es cuestionada, tampoco el monopolio o casi monopolio estatal se adapta a los distintos requerimientos de los usuarios en una sociedad pluralista.

Ponencias y debates subrayaron la urgencia de revisar este planteamiento. La idea de la educación como «gran servicio público» está superada, en cuanto que parte del prejuicio de considerar que sólo la Administración pública sabe gestionar el interés público y atender a sus necesidades.

Fue convicción ampliamente compartida que es necesario pasar de un Estado gestor de la educación a un Estado subsidiario que deje la más amplia autonomía y libertad posible a los padres de los alumnos y a las instituciones educativas. No es solución que el intervencionismo de la Administración central sea sustituido por el de otros poderes públicos intermedios. Lo importante es que la sociedad civil recupere el protagonismo que le arrebató el intervencionismo administrativo.

Esto no implica que el Estado abdique de su responsabilidad. Los objetivos prioritarios de los poderes públicos preocupados por la justicia en el campo educativo deberían ser dos: la igualdad de oportunidades y la promoción del pluralismo de las instituciones educativas.

A partir de ahí habría que potenciar el papel de la sociedad civil, para lo cual se enunciaron algunos criterios: reforzar la autonomía pedagógica, administrativa y financiera, tanto de los centros públicos como de los privados; revalorizar la consideración social y económica de los profesores; dar mayor protagonismo a los padres, y respetar una real libertad de elección del colegio que desean para sus hijos, para lo que es indispensable la financiación en pie de igualdad a todos los centros, ya sean de titularidad pública o privada.

También se consideró prioritario volver a dar a la educación una dimensión humanística y personalizada, lo que comporta cuatro exigencias: un alto grado de excelencia, intelectual y ética, de los profesores; la autonomía de los centros educativos, basada

sobre un proyecto de centro coherente, tolerante y respetuoso con los derechos del hombre; la educación personalizada, para responder a las diferencias de los alumnos y a los requerimientos de los grupos sociales; una verdadera colaboración entre la escuela y la familia, creando mecanismos de participación que respeten tanto la autonomía de los profesores como la iniciativa de los padres.

En el país, conforme a la Ley General de Educación, Ley N° 28044, los espacios de participación, concertación y vigilancia se ejercita a través de los COPARE, COPALE y CONEI en las instituciones educativas, sin embargo, en la práctica vemos que la mayoría de estos espacios no funcionan adecuadamente. En un estudio reciente, realizado en la región Ucayali, se ha visto más relevante y con mayor notoriedad la participación directa de las asociaciones de padres de familia (APAFAS), quienes coordinan directamente con los directivos de las instituciones educativas. Lo que se requiere con mayor urgencia es desarrollar un programa de capacitación para estos actores.

## 2. Retos y desafíos

- 2.1 El sistema nacional de planeamiento estratégico (SNPE), deberá considerar al proyecto educativo nacional (PEN) como referente obligatorio para su implementación en todos los sectores públicos, incorporando actividades en sus instrumentos de gestión incluida a las empresas privadas en lo que sea pertinente. El Proyecto Educativo Regional y los Proyectos Educativo Locales debería ser vinculantes con presupuesto para financiar sus actividades.
- 2.2 Implementar el sistema y proceso presupuestario nacional de manera descentralizada, reduciendo racionalmente los presupuestos de los ministerios, y se debe implementar definitivamente, en su totalidad el presupuesto por resultados (PpR), a fin de evitar distorsiones y malas prácticas en su ejecución.
- 2.3 Implementar el gobierno abierto y electrónico, y fortalecer equipos profesionales y especialistas en gestión por procesos, para instaurar trabajos colaborativos en equipos especializados interdisciplinarios que procuren el desarrollo integral de los territorios y sectores para que lleguen los servicios a toda la población de manera equitativa.
- 2.4 Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y dotarles de ciertos recursos como estímulo a su participación y darle el peso respectivo a los acuerdos y recomendaciones que emitan.

ANEXOS:

Referencias bibliográficas

Objetivos	de	Desarrollo	Sostenible	en:
<a href="https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/">https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/</a>				
Políticas del Acuerdo Nacional en: <a href="http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/">http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/</a>				
Visión del Perú al 2050 en: <a href="https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/">https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/</a>				
Políticas Sectoriales en: <a href="https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/">https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/</a> / <a href="https://www.ceplan.gob.pe/planes-sectoriales/">https://www.ceplan.gob.pe/planes-sectoriales/</a>				
Schuschny, Andrés y Soto, Humberto (2009). Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. CEPAL – GTZ, Santiago de Chile, p.p. 102.				
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2021) <b>Guía para la elaboración de indicadores de políticas nacionales y planes estratégicos</b> . CEPLAN, Lima – Perú. p.p. 90.				
Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público (2015). <b>Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales</b> . MEF-DGPP, GTZ, Cooperación Suiza – SECO. Lima – Perú. p.p. 100.				
Armijo, Marianela (2011) <b>Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público</b> . CEPAL – ILPES. Santiago de Chile, p.p. 105.				
Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público (2015). <b>Programa Presupuestal 0107. Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de Educación Superior no universitaria</b> (resumen). MEF-DGPP. Lima – Perú. p.p. 13.				
[1] Tomado de: <a href="https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/">https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/</a>				
[2] Tomado de: <a href="http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/">http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/</a>				
[3] Tomado de: <a href="https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-decreto-supremo-n-164-2021-pcm-2002063-5/">https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-decreto-supremo-n-164-2021-pcm-2002063-5/</a>				
[4] Tomado de: <a href="https://www.mef.gob.pe/">https://www.mef.gob.pe/</a>				
[5] Tomado: <a href="https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/">https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/</a>				
[6] Tomado de: <a href="https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6910">https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6910</a>				
[7] Tomado de: <a href="http://www.minedu.gob.pe/normatividad/pesem.php">http://www.minedu.gob.pe/normatividad/pesem.php</a>				
[8] Tomado de: <a href="http://www.minedu.gob.pe/normatividad/pei.php">http://www.minedu.gob.pe/normatividad/pei.php</a>				
[9] Tomado de <a href="http://www.minedu.gob.pe/normatividad/poi.php">http://www.minedu.gob.pe/normatividad/poi.php</a>				

## Anexo A

### a.2.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible[1]

En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás.

La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades. Los ODS son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Los objetivos se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia.

Para no dejar a nadie atrás, es importante que logremos cumplir con cada uno de estos objetivos para 2030.

El **ODS 4** plantea garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

### a.2.2. Políticas del Acuerdo Nacional [2]

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país.

Las políticas de Estado proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática. El Acuerdo Nacional plantea 4 ejes y 35 políticas.

En el **eje 2: Equidad y Justicia Social**, y la **Política 13** se propone el Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte

### a.2.3. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), presentó ante el Foro del Acuerdo Nacional una propuesta de la visión de futuro del país o preimagen. Sobre esta base, se construyó la visión concertada que guíe la actualización de todas las políticas y planes del Estado para asegurar el bienestar de la población.

Por ello, en cumplimiento de sus funciones, el Consejo Directivo del CEPLAN aprobó la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PDC “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, en el marco del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.

Este ciclo enfatiza el lugar central que tienen las personas en las políticas públicas. Está compuesto por cuatro fases: (i) conocimiento integral de la realidad, (ii) futuro deseado, (iii) políticas y planes coordinados y (iv) seguimiento y evaluación, con respecto de la ejecución y resultados de los planes estratégicos y operativos que permiten retroalimentar el ciclo para la actualización de políticas y planes.

La construcción concertada de la visión de futuro y la actualización del **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050** ha sido un trabajo arduo. Durante el periodo de actualización y hasta la aprobación del nuevo PEDN, los integrantes del SINAPLAN utilizaron las políticas de Estado, el PEDN vigente (“Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”), la política general de gobierno y la preimagen de futuro al 2030 para el planeamiento nacional, sectorial, multisectorial, territorial e institucional.

## Seminario Nacional de Foro Educativo RECREAR LA EDUCACIÓN PARA CONSTRUIR JUSTICIA EDUCATIVA

En este documento se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.

En ese sentido el **eje estratégico (II)** oportunidades y acceso a los servicios y **política (2.1)** relevan la importancia de la educación para el desarrollo

La Visión del Perú al 2050 destaca que las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena.

La acción del Estado, orientada al desarrollo humano en todo el territorio nacional, continúa centrada en superar la pobreza, en erradicar la discriminación y en asegurar la igualdad en el acceso a oportunidades, por lo tanto, se plantea que:

Ninguna persona pierde su potencial por causas evitables.

1. **Garantiza educación.**
2. Salud universal.
3. Es la familia un espacio fundamental del desarrollo integral de las personas.

### **a.2.4. Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026[3]**

La Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026 se desarrolla sobre diez ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país. Estos ejes cuentan con lineamientos y líneas de intervención que orientan las acciones de las distintas entidades públicas para el alcance de estos objetivos (DS: N° 164-2021-PCM, art N°3):

1. Generación de bienestar y protección social con seguridad alimentaria.
2. Reactivación económica y de actividades productivas con desarrollo agrario y rural.
3. Impulso de la ciencia, tecnología e innovación.
4. **Fortalecimiento del sistema educativo y recuperación de los aprendizajes.**
5. Descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil.
6. Fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo.
7. Gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno.
8. Gobierno y transformación digital con equidad.
9. Conducción de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada.
10. Estado Intercultural para la promoción de la diversidad cultural.

### **a.2.5. Marco Macroeconómico Multianual 2022-2025[4]**

Es el documento más relevante que el Gobierno del Perú emite en materia económica en la medida que contiene las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en los que estás se basan, por un periodo de cuatro años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del Sector Público y al menos los tres años siguientes. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el responsable de su elaboración y publicación.

En el **capítulo II**, desarrolla la declaración de **principios de política (2)** en donde manifiesta la necesidad de mayores recursos fiscales, asimismo, la importancia del crecimiento económico más alto para el cierre de brechas estructurales, fondos que deben ser destinados a la educación.

### **a.2.6. Políticas Nacionales [5]**

Seminario Nacional de Foro Educativo  
 RECREAR LA EDUCACIÓN PARA CONSTRUIR JUSTICIA EDUCATIVA

Las políticas nacionales se enmarcan en las **políticas de Estado** y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública.

*Los ministerios diseñan*, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno.

*El Poder Ejecutivo* tiene la competencia exclusiva de “diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” (Art. 4°, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).

Cabe destacar que desde la publicación del DS N° 029-2018-PCM a la fecha se han aprobado un total de 26 Políticas Nacionales. Las cuales se detallan a continuación:

<b>N°</b>	<b>Política</b>	<b>Aprobada y publicada</b>
1	Política Nacional de Cultura (MINCUL)	20/07/2020
2	Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado (MININTER) -	17/07/2019
3	Política Nacional Multisectorial de Lucha Contra el Terrorismo (MININTER)	17/10/2019
4	Política Nacional de Competitividad y Productividad (MEF)	31/12/2018
5	Política Nacional de Inclusión Financiera (MEF)	5/08/2019
6	Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales (MINEDU)	13/12/2018
7	Política Nacional de Juventud (MINEDU)	23/09/2019
8	Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (MINEDU)	31/08/2020
9	Política Nacional Multisectorial de Salud (MINSa)	24/08/2020
10	Política Nacional Marítima (MINDEF)	23/12/2019
11	Política Nacional de Transporte Urbano (MTC)	10/04/2019
12	Política Nacional de Igualdad de Género (MPV)	4/04/2019
13	Política Nacional Penitenciaria (MINJUS)	25/09/2020



Seminario Nacional de Foro Educativo  
 RECREAR LA EDUCACIÓN PARA CONSTRUIR JUSTICIA EDUCATIVA

14	Política Nacional contra las Drogas al 2030 (PCM)	14/12/2020
15	Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PCM)	1/03/2021
16	Política Nacional Multisectorial para las personas adultas mayores al 2030 (MIMP)	05/06/2021
17	Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (MIMP)	5/06/2021
18	Política Nacional del Empleo Decente (MTPE)	13/06/2021
19	Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030 (MIMP)	24/06/2021
20	Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Sostenible (MVCS)	15/07/2021
21	Política Nacional de lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad (MINCUL)	16/07/2021
22	Política Nacional Agraria (MINAGRI)	23/07/2021
23	Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (MTPE)	24/07/2021
24	Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional (MINDEF)	25/07/2021
25	Política Nacional del Ambiente (MINAM)	25/07/2021
26	Política Nacional frente a la Trata de personas y sus formas de explotación (MININTER)	27/07/2021

81

**a.2.7. Políticas Sectoriales**

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.

Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

Seminario Nacional de Foro Educativo  
 RECREAR LA EDUCACIÓN PARA CONSTRUIR JUSTICIA EDUCATIVA

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

**a.2.8. Proyecto Educativo Nacional al 2036 [6]**

Es un documento orientador producto de la reflexión colectiva en el que se postula el perfil educativo nacional, tanto en los aspectos teleológicos, pedagógicos y axiológicos, como también en función de la estructura, objetivos y estrategias a largo plazo. El Consejo Nacional de Educación es responsable de su formulación.

El PEN enfatiza en la necesidad de enfocarnos en lograr la siguiente visión en los próximos 15 años:

*Todas las personas en el Perú aprendemos, nos desarrollamos y prosperamos a lo largo de nuestras vidas, ejerciendo responsablemente nuestra libertad para construir proyectos personales y colectivos, conviviendo y dialogando intergeneracional e interculturalmente, en una sociedad democrática, equitativa, igualitaria e inclusiva, que respeta y valora la diversidad en todas sus expresiones y asegura la sostenibilidad ambiental.*

Esta visión se articula con los propósitos y orientaciones estratégicas, que presentamos a continuación:

Esta visión se articula con los propósitos, que presentamos a continuación:

<b>I</b>	Vida ciudadana
<b>II</b>	Inclusión y equidad
<b>III</b>	Bienestar socioemocional
<b>IV</b>	Productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad

82

De igual forma, a las orientaciones estratégicas

<b>1</b>	Corresponde a los integrantes de las familias y hogares brindarse apoyo mutuo, constituir entornos cálidos, seguros y saludables, y estimular el desarrollo de cada uno de sus miembros sin ningún tipo de discriminación, así como las buenas prácticas ambientales en el marco de una sociedad democrática.
<b>2</b>	Las personas que ejercen la docencia en todo el sistema educativo se comprometen con sus estudiantes y sus aprendizajes, comprenden sus diferentes necesidades y entorno familiar, social, cultural y ambiental, contribuyen de modo efectivo a desarrollar su potencial sin ningún tipo de discriminación, desempeñándose con ética, integridad y profesionalismo, desplegando proactivamente su liderazgo para la transformación social y construyendo vínculos afectivos positivos.
<b>3</b>	Los equipos directivos y otros gestores y actores que intervienen en el proceso de aprendizaje facilitan y conducen experiencias educativas con profesionalismo, compromiso y comprensión de las necesidades de estudiantes, docentes, personal administrativo y sus entornos.

4	Las organizaciones sociales, las empresas, los medios de comunicación y las comunidades asumen su responsabilidad por la educación de las personas aportando con sus acciones a una convivencia democrática y sostenible.
5	El sistema educativo asegura que todas las personas, particularmente las poblaciones en situación de vulnerabilidad, aprendan a lo largo de sus vidas gracias a experiencias educativas diversificadas, pertinentes, oportunas, articuladas e inclusivas, haciendo posible el acceso y el uso competente de las tecnologías disponibles.
6	El sistema educativo promueve y certifica los aprendizajes logrados dentro o fuera de la escolaridad y brinda trayectorias diversas y flexibles a lo largo de la vida de las personas
7	Las instituciones educativas de todo el sistema educativo operan con autonomía, de manera articulada, descentralizada, moderna, flexible, libre de violencia, segregación y discriminación, con una supervisión estatal independiente de los supervisados y que asegura el derecho de las personas a una educación de calidad.
8	Un financiamiento público suficiente que prioriza la asignación de recursos según la diversidad de necesidades garantizando equidad, transparencia y rendición de cuentas.
9	Todas las instancias de gestión educativa del Estado operan orientadas hacia la ciudadanía de modo profesional, estratégico, planificado para el mediano y largo plazo, haciendo uso intensivo de lo digital, y articulado en todos sus niveles con otros sectores y actores de la comunidad local, nacional y global.
10	El sistema educativo favorece y promueve la indagación y el pensamiento científico, y se nutre de la innovación y la tecnología en interacción con un fortalecido sistema nacional de investigación, innovación y desarrollo sostenible para desplegar el potencial creativo y la generación de conocimiento.

**a.2.9. Plan Estratégico Sectorial Multianual: PESEM [7]**

El Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM es el documento elaborado por los Ministerios del Poder Ejecutivo para cada sector bajo su rectoría. Se redacta en la Fase Estratégica y utiliza información generada en la Fase de Análisis Prospectivo.

Este documento presenta la estrategia de desarrollo del sector para el logro de los objetivos establecidos en el PEDN, asimismo, toma como referencia el Marco Macroeconómico Multianual - MMM que elabora el MEF cada año. Se elabora para un periodo de 5 años.

El PESEM contiene la síntesis del análisis prospectivo, el escenario apuesta, la Visión del sector, los objetivos estratégicos sectoriales, indicadores y metas, las acciones estratégicas, la ruta estratégica y la relación de proyectos de inversión pública de impacto sectorial.

Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación (R.M. N°122-2021- MINEDU) **PESEM 2016-2024**, contiene:

La Visión de futuro que se expresa de la siguiente manera:

## Seminario Nacional de Foro Educativo RECREAR LA EDUCACIÓN PARA CONSTRUIR JUSTICIA EDUCATIVA

*Los peruanos acceden a una educación que les permite desarrollar su potencial desde la primera infancia y convertirse en ciudadanos que valoran su cultura, conocen sus derechos y responsabilidades, desarrollan sus talentos y participan de manera innovadora, competitiva y comprometida en las dinámicas sociales, contribuyendo al desarrollo de sus comunidades y del país en su conjunto.*

Esta visión se articula con la visión del Proyecto Educativo Nacional, la cual fue construida a partir de un proceso participativo.

Cinco (5) objetivos estratégicos sectoriales:

- OES.01** Incrementar la equidad y la calidad de los aprendizajes y del talento de los niños y adolescentes
- OES.02** Garantizar una oferta de educación superior técnica y universitaria que cumpla con condiciones básicas de calidad
- OES.03** Incrementar las competencias docentes para el efectivo desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje
- OES.04** Mejorar la seguridad, calidad y funcionalidad de la infraestructura educativa y deportiva; así como de su mobiliario y equipamiento
- OES.05** Fortalecer la gestión sectorial a nivel de instituciones educativas e instancias intermedias y nacionales

### **a.2.10. Plan Estratégico Institucional PEI[8]**

El PEI es el documento elaborado por las entidades de la Administración Pública que se redacta en la Fase Institucional y utiliza la información generada en la Fase Estratégica del sector al que pertenece o del territorio al que está vinculado. Este documento desarrolla las acciones estratégicas de la entidad para el logro de los objetivos establecidos en el PESEM o PDC, según sea el caso.

El PEI contiene la síntesis de la Fase Estratégica, la Misión, los objetivos estratégicos institucionales, indicadores, metas anuales, las acciones y la ruta estratégicas. El PEI se elabora anualmente para un periodo de 3 años.

El Plan Estratégico Institucional (R.M. N°180-2021- MINEDU) **PEI 2019-2024 MINEDU**, contiene:

La Misión Institucional, tal como se presenta a continuación:

*Ejercer el rol rector en las políticas nacionales en materia de educación, deporte y recreación, en armonía con los planes del desarrollo y la política general del Estado, y en coordinación con las instancias de gestión educativa descentralizadas; con el fin de brindar servicios de calidad, pertinentes e inclusivos para el desarrollo integral de las personas a lo largo de la vida.*

Se desarrolla mediante ocho (8) objetivos estratégicos institucionales:

- OEI.01** Fortalecer el desarrollo de aprendizajes de calidad según el Currículo Nacional para estudiantes de Educación Básica
- OEI.02** Fortalecer el acceso a una formación de calidad con equidad en los estudiantes de la educación técnico-productiva y superior (tecnológica, artística y universitaria)
- OEI.03** Fortalecer el desarrollo socioafectivo de los estudiantes a través de escuelas seguras y saludables
- OEI.04** Fortalecer el desarrollo profesional docente
- OEI.05** Mejorar la provisión de calidad de recursos e infraestructura educativa para los estudiantes
- OEI.06** Modernizar la gestión y financiamiento institucional y del sistema educativo
- OEI.07** Implementar la gestión de riesgo de desastres en el Ministerio de Educación

**OEI.08** Fortalecer el compromiso de los agentes sociales a favor de la educación de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos

**a.2.11. Plan Operativo Institucional POI [9]**

El POI es el documento elaborado por las entidades de la Administración Pública que toma como base la información generada en el Plan Estratégico Institucional. Este documento desagrega las acciones estratégicas identificadas en el PEI en actividades para un periodo determinado.

Esta información contribuirá a la gestión de la entidad para el logro de sus objetivos estratégicos. La acción estratégica debe vincularse con el Sistema de Presupuesto Público. El POI se elabora para un periodo de 1 año.

El POI del MINEDU para el 2022 comprende las actividades operativas vinculadas a las actividades de los programas presupuestales que incluyen los recursos destinados al desarrollo institucional