

# **INFORME FINAL<sup>1</sup>**

**PRESUPUESTO EVALUADO:  
PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACION POR LA  
ALFABETIZACION – PRONAMA**

**MINISTERIO DE EDUCACION**

**PANEL EVALUADOR:**

**LORENA ALCAZAR (COORDINADORA)**

**SANTIAGO CUETO (ESPECIALISTA EN EVALUACION)**

**PILAR SANZ (ESPECIALISTA EN EL SECTOR EVALUADO)**

**Lima, Noviembre 2009**

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	5
<b><u>1. INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)</u></b>	18
1.1 Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades	18
1.1.1 Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito	18
1.1.2 Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV	18
1.1.3 Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV	19
1.2 Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal para los Objetivos (Propósito/fin), Componentes y Actividades	20
1.2.1 Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Objetivos (Propósito/fin)	20
1.2.2 Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Componentes	21
1.2.3 Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 de las Actividades	22
1.3 Justificación del PEV: Problemas / necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV	23
1.4 Información presupuestaria	24
1.5 Información de los costos unitarios de los servicios	33
1.6 Procesos de producción de los componentes	36
1.6.1 Flujograma de principales actividades para cada componente	36
1.6.2 Proceso de Focalización	50
1.6.3 Procesos de asignación de recursos	51
1.6.4 Mecanismos de transferencias de recursos a beneficiarios finales	55
1.6.5 Mecanismos de transferencias de recursos a ejecutores finales (contratos/convenios) y mecanismos de recuperación de gastos, si los hubiera	55
1.7 Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen	55
1.7.1 Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender)	55
1.7.2 Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender)	60
1.8 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación	64
1.9 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable	70
<b><u>2. TEMAS DE EVALUACION</u></b>	76
<b><u>2.1 DISEÑO DEL PEV</u></b>	76
2.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial	76
2.1.2 Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios	77
2.1.3 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico	78
2.1.4 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico	81
<b><u>2.2 EJECUCIÓN DEL PEV</u></b>	82
<b><u>2.2.1 ORGANIZACIÓN DEL PEV</u></b>	82
2.2.1.1 Estructura Organizacional	82
2.2.1.2 Criterios de Focalización y selección de beneficiarios de los componentes	85
2.2.1.3 Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.	86
2.2.1.4 Funciones y actividades de seguimiento que realiza la unidad responsable	87
<b><u>2.2.2 EFICACIA DEL PEV</u></b>	88
2.2.2.1 Desempeño del PEV en cuanto a Actividades	88
2.2.2.2 Desempeño del PEV en cuanto a la producción de Componentes	89
<b><u>2.2.3 EJECUCION PRESUPUESTARIA</u></b>	96

<b>2.2.4 EFICIENCIA DEL PEV</b>	97
2.2.4.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes	97
2.2.4.2 Gastos de Administración	98
2.2.4.3 Costos Unitarios	98
<b>2.2.5 JUSTIFICACION DE LA CONTINUIDAD</b>	99
<b>3 RECOMENDACIONES</b>	100
<b>4 BIBLIOGRAFIA</b>	106
<b>5. ANEXOS</b>	109
5.1. Breve revisión de la literatura y estudios sobre alfabetización en el Perú y el mundo	109
5.2. Informe de resultados del trabajo de campo y entrevistas realizadas	116
5.3 Guía de entrevistas para las visitas de campo	119
5.4 Informes de visitas de campo	127

### **TABLA DE CUADROS**

Cuadro Nº 1	Información Presupuestaria por Componente y Actividades Principales (en miles de soles).	26
Cuadro Nº 2	Información Presupuestaria por Componente y Actividades Principales (en miles de soles).	28
Cuadro Nº 3	Información Presupuestaria por Categoría de Gastos (en miles de soles).	30
Cuadro Nº 4	Información Presupuestaria por Categoría de Gastos (en miles de Soles),	31
Cuadro Nº 5	Información Presupuestaria por Regiones o Departamentos (en soles).	32
Cuadro Nº 6	Información Presupuestaria por Regiones o Departamentos (en soles).	33
Cuadro Nº 7	Costos unitarios de los Servicios.	34
Cuadro Nº 8	Aproximación a los costos de universalizar la Alfabetización en Iberoamérica antes del 2015.	35
Cuadro Nº 9	Estructura del Plan de Capacitación – PRONAMA 2009.	39
Cuadro Nº 10	Contenidos de la Capacitación del PRONAMA.	40
Cuadro Nº 11	Lenguas Ordinarias.	42
Cuadro Nº 12	Niveles de Logro.	46
Cuadro Nº 13	Actores involucrados en las principales actividades para la ejecución de del PRONAMA.	47
Cuadro Nº14	Calendarización del Proceso de Alfabetización	48
Cuadro Nº 15	Calendarización del Proceso de Continuidad Educativa	50
Cuadro Nº 16	Información de la Distribución de la Alfabetización por Regiones o Departamentos (en soles).	53
Cuadro Nº 17	Información sobre Erradicación de analfabetismo	55
Cuadro Nº 18	Información sobre Población Analfabeta (en cifras)	56
Cuadro Nº 19	Población Objetivo y Metas de Illetrados a atender por año de ejecución del PRONAMA.	57
Cuadro Nº 20	Información sobre Población Analfabeta (tasas).	58
Cuadro Nº 21	Tasas de Analfabetismo en el Resto de Países Americanos.	59
Cuadro Nº 22	Tasas de Analfabetismo en Hogares Pobres y Pobres Extremos (considerando datos de la ENAHO).	59
Cuadro Nº 23	Metas de Illetrados objetivo y efectivamente atendidos por el PRONAMA.	61
Cuadro Nº 24	Metas de Illetrados objetivo y efectivamente por e proceso de Continuidad Educativa.	62
Cuadro Nº 25	Distribución de Bibliotecas Comunes y Materiales Educativos en el Año 2008.	63
Cuadro Nº 26	Atención de la Campaña Ver para Leer en el año 2008.	64
Cuadro Nº 27	Funciones Principales PRONAZA.	66
Cuadro Nº 28	Distribución del Personal del PRONAMA 2006-2009.	70
Cuadro Nº 29	Funciones-Actividades de Monitoreo y evaluación que realiza la unidad de monitoreo.	73
Cuadro Nº 30	Indicadores de Evaluación del PRONAMA.	74

## **TABLA DE GRAFICOS**

Gráfico N° 1		38
Gráfico N° 2	Conformación y Programación de los Círculos de Alfabetización de los CACE.	41
Gráfico N° 3	Programa de Alfabetización en Castellano.	43
Gráfico N° 4	Programa de Continuidad Educativa Primer Grado del Ciclo Intermedio de la EBA.	44
Gráfico N° 5	Estructura Organizacional del PRONAMA.	65

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente informe resume el análisis y recomendaciones del equipo consultor sobre el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), ejecutado por el Ministerio de Educación. El presente informe se hace a pedido del Ministerio de Economía. El informe es resultado de ocho reuniones con el equipo central de PRONAMA, cuatro visitas de campo, entrevistas a especialistas en alfabetización, revisión de diversa información proporcionada por el PRONAMA y de otras relevantes sobre el tema. En el trabajo se debe destacar la disposición del equipo de PRONAMA a colaborar, dando información relevante y reuniéndose en varias oportunidades con el equipo evaluador. En estas reuniones participaron diversos especialistas y el Director Técnico Ejecutivo del PRONAMA, Ing. Ángel Velázquez Fernández. Las recomendaciones planteadas se presentan con ánimo de ayudar a mejorar la calidad en la conceptualización, implementación e impacto del programa.

Según estimaciones del INEI (ENAH0 2001 y 2003), la población analfabeta del Perú hacia mediados de la presente década sobrepasaba los 2 millones de personas, lo que representaba una tasa superior al 11%. En este marco, el presente gobierno establece como objetivo prioritario de su quinquenio el erradicar el analfabetismo. Específicamente se establece como objetivo el lograr tasas de analfabetismo no mayores del 4%, es decir a estándares internacionales recomendados por la UNESCO. Con dicho fin el 08 de setiembre de 2006, se crea el PRONAMA como responsable de desarrollar las acciones conducentes a erradicar el analfabetismo en el país, constituyéndose como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación. Posteriormente, en setiembre del 2009, el PRONAMA asume las funciones correspondientes a la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa, únicamente en lo concerniente al Ciclo Inicial y Ciclo Intermedio del Programa y sólo para efectos del ámbito de las personas atendidas por el PRONAMA.

De acuerdo a la información proporcionada por el PRONAMA, los servicios que brinda el programa para alcanzar su objetivo son:

- *Alfabetización:* acciones orientadas a dotar de las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico (suma y resta) a personas de 15 o más años, que no accedieron a la educación oportunamente o que perdieron esas capacidades por no utilizarlas.
- *Continuidad Educativa:* Desde setiembre del 2008, el PRONAMA realiza acciones orientadas a perfeccionar y ampliar el acceso a la Educación Básica Alternativa (de jóvenes y adultos) para asegurar que los participantes del PRONAMA no pierdan sus competencias de lectura, escritura y cálculo matemático y estén en mejores condiciones de contribuir al desarrollo de su entorno familiar, local y nacional.

En ambos casos, alfabetización y continuidad educativa, el PRONAMA además realiza acciones para proveer los materiales educativos, materiales de apoyo pedagógico y útiles necesarios para la ejecución de los respectivos procesos.

Además de estos componentes principales el PRONAMA incluye dos componentes “complementarios” (a los componentes o servicios principales). Estos son:

- *Bibliotecas Comunes:* espacios diseñados para contribuir con la continuidad del proceso de alfabetización. Tienen su sede en la capital del

distrito y se implementan con módulos portátiles de lectura que son las mochilas; a modo de Bibliotecas Itinerantes.

- *Campaña Nacional Ver Para Leer*: esta campaña tiene como objetivo dotar de lentes de lectura a los integrantes de los Círculos de Alfabetización que lo necesiten, garantizando las condiciones básicas de salud visual que les permitan cumplir con su proceso de alfabetización de manera adecuada.

### ***Diagnóstico de la situación inicial y de la evolución del analfabetismo en el Perú***

De acuerdo al Censo Nacional de 2007, a escala nacional el 7,14% de la población es analfabeta. De acuerdo a la ENAHO del primer trimestre de 2009 hay 9,1% de analfabetos si se considera el autoreporte y 10,4% si se considera el autoreporte combinado con la administración de una cartilla sencilla de lectura y escritura. La incoherencia entre estos datos es notoria y tendría que ver con las metodologías usadas en cada caso. Así, al momento de la creación y elaboración del Plan de PRONAMA, este no contaba con cifras claras y confiables acerca del número de analfabetos y su distribución a lo largo del país. Aún así, y sobre la base de la información disponible, se plantea una meta de reducción de tasa de analfabetismo nacional bastante significativa para el período 2006-2011 y metas de atenciones por regiones que en muchos casos no correspondieron a lo encontrado en la realidad. Una tercera fuente de evaluación de identificación del problema es la evaluación realizada recientemente por el Convenio Andrés Bello (CAB). Lamentablemente el diseño utilizado (que incluye sólo un grupo de tratamiento y sólo con evaluaciones posteriores al paso por el PRONAMA) no permite estimar el impacto del programa (ver comentarios detallados sobre esta evaluación en el anexo 5.1). En general, no se cuenta con métodos coherentes entre instrumentos ni con una evaluación de impacto sólida.

Lo que las cifras de años recientes (ENAHO) muestran sobre la evolución del analfabetismo es una leve tendencia a la reducción del analfabetismo pero no cambios importantes. Ello no corresponde con las cifras del PRONAMA que señalan que la cantidad de alfabetizados hasta el 2008 fue de aproximadamente 852.000. Sin embargo, debido a los cuestionamientos al método de aproximación al analfabetismo de la ENAHO y a otros cuestionamientos estadísticos relacionados a la metodología de la ENAHO en general, es difícil o imposible con los datos existentes definir la magnitud del analfabetismo y su evolución.

### ***Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios***

En este tipo de programas de alfabetización normalmente no existe un marco conceptual sobre criterios de focalización, sino que, bajo un enfoque de derechos, el objetivo es atender a todos los analfabetos del país. En el caso del PRONAMA de acuerdo a lo establecido en su plan, la meta es erradicar el analfabetismo en el país (o que dicha tasa no supere el 4%). Se sabe además que la población analfabeta está muy correlacionada con la población más pobre del país, además de ser mayoritariamente femenina y rural. En dicho contexto, el objetivo del PRONAMA fue iniciar la intervención en las regiones, provincias y distritos dando prioridad a las zonas de mayores las tasas de analfabetismo, de tal forma de optimizar el uso de los recursos y aumentar la eficacia y eficiencia de las actividades. Lo anterior parece adecuado y, en líneas generales, la focalización a nivel de regiones ha seguido en la práctica esos criterios.

Para el componente de continuidad educativa (desde el 2009), el proceso es muy similar. La priorización en este caso sigue a lo implementado en la etapa previa de la alfabetización.

Sobre la base de los criterios de focalización mencionados, los planes operativos del PRONAMA anuales establecieron la priorización de regiones en las cuales intervenir y asignaron los recursos de acuerdo a esta priorización. Inicialmente (2006 y 2007) se priorizó Ayacucho y Huancavelica. Luego a partir del segundo trimestre del 2007, las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes fueron priorizadas y efectivamente recibieron mayores asignaciones presupuestales. Cabe mencionar que estas últimas regiones no corresponderían a ser priorizadas de acuerdo al criterio de mayores tasas de analfabetismo estipuladas por el programa pero su selección podría estar explicada por la mayor disposición o colaboración de sus Gobiernos regionales, aspecto que el PRONAMA también consideró como criterio de priorización. Por otro lado, llama también la atención que algunos departamentos que presentaron altas tasas de analfabetismo en el período de inicio del programa tales como Apurímac, Cajamarca y Puno con un 25% y Cusco con un 24%, presentaron bajas participaciones en el gasto ejecutado para dichos años y no fueron priorizados inicialmente.

Luego, en el Plan Operativo y Presupuesto 2008, se priorizó a los distritos focalizados por la Estrategia Nacional CRECER y en el Plan Operativo y Presupuesto 2009, los objetivos principales para el proceso de alfabetización fueron la atención a los distritos que no han sido atendidos durante los años 2007 y 2008, y al analfabetismo residual en la zona del Plan de Desarrollo del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE). El análisis de asignación de recursos entre regiones y su correspondencia con las prioridades se hace más complicado a partir del 2008, por cuanto la intervención es mucho más extendida.

Una vez seleccionados los distritos, de acuerdo a lo establecido en los documentos oficiales del PRONAMA, la identificación y empadronamiento de los analfabetos es responsabilidad de la Municipalidad Local, en coordinación con el especialista designado de la UGEL y los representantes del PRONAMA. Sin embargo, en la práctica esta tarea ha recaído principalmente en el personal del PRONAMA (coordinador, supervisores y facilitadores) con diferentes grados de colaboración de los gobiernos locales, siendo común el caso de apoyo en las labores de difusión y sensibilización de la población. Al respecto, es importante enfatizar que los convenios que se firman con los gobiernos locales no acarrear consecuencias por su incumplimiento por lo que depende de la voluntad del alcalde el cómo y cuánto colaborar. Además, depende de los equipos contratados por el PRONAMA para la labor de alfabetización, el solucionar las debilidades del proceso de identificación de beneficiarios. No existe un procedimiento claro y transparente sobre cómo se debe completar esta labor cuando, como se esperaba, el municipio no cumple con encargarse de la tarea.

### ***Marco Lógico del PRONAMA***

El fin del programa expresado en el marco lógico se enmarca en un enfoque amplio de la Educación de Jóvenes y Adultos apuntando a contribuir a la inclusión social, a la disminución de la pobreza y al desarrollo humano de la población objetivo del programa. El propósito expresa la intención específica del programa de dotar a la población iletrada mayor de 15 años de competencias de lectura, escritura y cálculo básico apuntando a la erradicación del analfabetismo en el Perú. Tanto el propósito como el fin se alinean al Marco de Acción Regional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas y a las políticas del decenio de la Alfabetización de las Naciones Unidas. Asimismo, contribuyen al logro de los Objetivos del Milenio y al cumplimiento de compromisos prioritarios en el marco del Foro del Acuerdo Nacional y a las políticas priorizadas en el Proyecto Educativo Nacional.

Sin embargo, es necesario que en el propósito se explicita la condición de sostenibilidad del cambio en términos de una apropiación y uso de la lengua escrita y el cálculo por parte de la población iletrada que se logre de manera permanente para una superación definitiva del analfabetismo.

La parte más crítica en cuanto a la lógica vertical de la matriz es su debilidad para evidenciar cómo a partir de los aportes del programa y su estrategia de intervención se estaría asegurando que los resultados se produzcan. Las actividades como están formuladas actualmente describen la secuencia genérica de pasos a seguir, lo cual sin duda resulta útil para la implementación del programa, pero no se especifican aspectos estratégicos que resultan determinantes para asegurar el logro de cada uno de los resultados o componentes. Así, para validar la lógica vertical de la matriz es necesaria la reformulación y agrupación de actividades en líneas estratégicas que deberían tener sus propios “sub-resultados” como metas intermedias que acerquen al logro de los resultados de cada componente

Por otro lado, para validar la lógica horizontal del marco lógico, es necesario definir un punto de corte por encima del cual se pueda considerar que una persona ha sido alfabetizada, lo cual es uno de los grandes retos para cualquier programa de alfabetización, incluido el PRONAMA. Asimismo, se requiere ajustar y hacer un seguimiento sistemático a los indicadores propuestos en los diferentes niveles de objetivos para poder verificar avances en el logro de los mismos.

### **Organización del PRONAMA**

Acerca de la estructura organizacional del PEV, esta es relativamente sencilla conformada por un Consejo Ejecutivo multisectorial y una Dirección Técnico Ejecutiva (DTE) que cuenta con un órgano de asesoramiento, los convencionales órganos de apoyo y solamente un órgano de línea – el área técnico pedagógica – encargado de las acciones de alfabetización y continuidad educativa.

La estructura organizacional opera con un fuerte contingente de personal descentralizado en las regiones y a nivel local que pertenecen al área técnico pedagógica. Aquí el mayor contingente lo conforman facilitadores y supervisores. Se debe destacar, que debido a la naturaleza y requerimientos del programa, exceptuando a los sectoristas, el resto de personal descentralizado se renueva permanentemente pues trabajan únicamente durante un proceso de alfabetización en una localidad determinada.

Para el equipo de la DTE que opera desde Lima la estructura organizacional ha ido cambiando, especialmente en la conformación de los equipos de apoyo a medida que el programa ha ido avanzando en su ejecución y han crecido demandas específicas para determinados procesos como los de supervisión e ingreso de información, procesos de pago, procesos de supervisión in situ. Esto ha dado origen a la conformación de equipos o grupos *ad hoc* para la realización de estas tareas. Desde el año 2008 es notorio el crecimiento del área de administración y planificación, del equipo de sistemas e informática, así como la contratación de personal para el equipo de supervisión y control y de archivo.

Llama la atención la conformación de un equipo de apoyo de Continuidad Educativa cuando supuestamente el órgano de línea, es decir el Área Técnico Pedagógica, incluye en sus funciones la atención a las acciones tanto de alfabetización como de continuidad educativa. Ello se explica por el origen y evolución de los componentes del programa pero a futuro, resultaría adecuado que ambos componentes se sitúen en la misma área para favorecer su complementariedad y articulación atendiendo al



mismo tiempo a las especificidades de cada uno. Una consideración adicional en el caso de la continuidad educativa es la necesidad de articulación con el trabajo que viene realizando la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa.

En general, los diferentes niveles de coordinación a nivel regional y a nivel local con representantes municipales han resultado determinantes para la ejecución del programa. Se debe señalar que el nivel de apropiación del programa en estos niveles ha dependido en gran medida de la labor de los funcionarios del programa (facilitadores, supervisores y coordinadores).

Finalmente, pese a que la denominación del PRONAMA es Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, la movilización social que involucre la participación permanente de otros actores además de los ya mencionados es un proceso que recién en el cuarto año de ejecución del Programa está empezando a cobrar relevancia. El PRONAMA, en muchos casos ha funcionado de manera paralela a diferentes iniciativas y propuestas de alfabetización que han venido funcionando en las regiones llevadas a cabo principalmente por diferentes ONG y la iglesia y en otros ha logrado establecer algunas alianzas estratégicas. Este es uno de los principales retos que tendrá el programa para atender a la población residual y a las diferentes modalidades de programas de continuidad educativa

El PRONAMA cuenta además con un “sistema de supervisión y control” que viene generando información relevante para retroalimentar tanto su funcionamiento como el logro de sus objetivos. Sin embargo, el trabajo del equipo de supervisión y control todavía está en proceso de consolidación. Actualmente se encuentran validando formatos, procesando y sistematizando información, y diseñando la plataforma informática de soporte. A pesar de esto, desde este año ya se están haciendo reportes regulares y trabajando de manera articulada con la DTE y el área técnico-pedagógica de tal manera que dichos reportes sean de utilidad para una toma de decisiones informada sobre la intervención del programa. Asimismo, se están haciendo esfuerzos para el seguimiento al impacto del programa y a los factores que afectan la calidad de los procesos. Sin embargo, los avances en estos aspectos son todavía incipientes a pesar de ser críticos para obtener resultados positivos y sostenibles.

### ***Eficacia del PRONAMA***

Las actividades formuladas actualmente en la matriz tienen un conjunto de indicadores (a los cuales se han sugerido ajustes) que no se han venido levantando de manera sistemática, por lo tanto el programa carece de información al respecto. En la actualidad el único referente son metas de atención alcanzadas durante los años que viene funcionando el programa 2006-2007-2008-2009. Sin embargo, sería conveniente complementar esta información con otra que de cuenta de aspectos relevantes de la ejecución para poder mejorarla (por ejemplo, porcentaje de deserción en círculos, porcentaje de círculos cerrados o fusionados, porcentaje de círculos que empezaron a tiempo, que recibieron material a tiempo, entre otros).

En cuanto a la producción de componentes se pueden identificar algunos procesos que están afectando el desempeño del programa y sobre los cuales el PRONAMA debería intervenir y dar cuenta de manera sistemática cómo se van superando las dificultades encontradas.

#### ***➤ Compra y distribución de materiales***

Las dificultades y demoras en los procesos de compra y distribución de materiales es uno de los factores que viene afectando de manera más crítica la ejecución del

programa porque incide directamente en el inicio de los círculos de alfabetización y continuidad educativa. Aunque el retraso es general, algunas regiones se han visto más afectadas que otras. Estos retrasos a su vez, afectan otros procesos como el de contratación de coordinadores locales, supervisores y facilitadores al no poder dar inicio a sus funciones mientras los círculos no entren en funcionamiento. También se afecta la imagen del programa e incluso en algunas ocasiones se pierde el esfuerzo de convocatoria realizado teniendo que volverse a ejecutar algunos meses después. A partir de las entrevistas realizadas, especialmente con el equipo responsable de la DTE, se pudieron identificar los factores que están causando dificultades y demoras y, aparentemente, estos están siendo superados considerando el proceso para el próximo año (en el 2009 la situación se ha tenido que resolver con planes contingentes).

➤ *Pago a facilitadores y supervisores*

Los continuos retrasos en el pago a los facilitadores y supervisores es otro proceso crítico en el funcionamiento del PRONAMA. De acuerdo a la revisión de los documentos sobre las cadenas de pago y las entrevistas con los diferentes actores, las dificultades responderían principalmente a demoras en los trámites de pago. Las cadenas de pago son bastante largas involucrando varios actores, procesos y trámites. Resulta difícil precisar el tiempo que toma estos procesos y calendarizarlos. Aparentemente el énfasis del programa en garantizar el control de las actividades efectivamente realizadas ha creado esta cadena tan extensa y con muchos actores comprometidos. Se reconocen los esfuerzos que viene haciendo el programa por clarificar los procesos. En ese sentido convendría preguntarse también por la necesidad y efectividad de tantos controles.

Otro problema señalado por los miembros del equipo de Administración y planificación de la DTE es la falta de disponibilidad presupuestaria dificultad que no sólo compromete al programa sino también al MEF.

➤ *Procesos de capacitación y acompañamiento*

Los procesos de capacitación a los diferentes actores involucrados en la ejecución del programa se han ido consolidando a medida que ha ido avanzando dicha ejecución porque ha permitido identificar de manera más precisa los diferentes requerimientos del personal para el cumplimiento de sus funciones.

Los supervisores y facilitadores son quienes reciben capacitaciones de más corta duración. Al mismo tiempo son ellos quienes tienen perfiles menos exigentes para su reclutamiento y son los que van a enfrentar directamente los grandes retos propios de los procesos de alfabetización, la necesidad de contextualización de los contenidos, el manejo de la lengua originaria de los participantes, entre otros.

De acuerdo a instituciones internacionales con amplia experiencia en el tema de alfabetización, "el éxito de los programas de alfabetización depende en gran medida de los facilitadores y, a su vez la eficiencia de estos depende de la capacitación y supervisión periódica que reciben" (UNESCO, 2008, p.60). Estas mismas instituciones también reconocen que los facilitadores son precisamente uno de los grupos que reciben menos apoyo, dado que reciben una remuneración mínima y no tienen acceso a muchas oportunidades de capacitación y desarrollo profesional permanente. Es aquí donde el programa debe focalizar mayores esfuerzos porque las iniciativas emprendidas son insuficientes.

➤ *Continuidad Educativa*

Como se sabe, los círculos de continuidad educativa (CACE) se plantearon para que los participantes en los círculos de alfabetización tuvieran una forma de continuar aprendiendo y no volvieran a niveles previos de analfabetismo. A diferencia del PRONAMA, se busca que los encargados de los CACE sean profesores titulados. Para los CACE se coordinó con los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) para que los estudiantes se matricularan en el ciclo intermedio de la EBA a pesar de que no asistían diariamente a los CEBA sino que asistían a círculos en su comunidad. Sin embargo los CACE se realizaron en las propias comunidades y no necesariamente en los CEBA.

En la actualidad los CEBA aparecen como de menor prioridad frente a los recursos y atención que ha recibido el PRONAMA. Si bien esto se podría justificar a corto plazo en el contexto de una campaña de alfabetización, a futuro habrá que pensar en formas de integración del PRONAMA a la EBA.

En las observaciones de CACE que se realizaron se notó un gran compromiso de los docentes. Sin embargo en muchos casos la asistencia y puntualidad de los participantes, al igual que en alfabetización era pobre.

### ***Eficiencia del PRONAMA***

De acuerdo a la información disponible en el SIAF, los porcentajes de ejecución son bastante altos con la excepción del primer año de operación del programa (cuando fue de 58,5%), lo cual se explicaría porque se empieza tarde en el año y el programa y se encontraba aún en organización. En el año 2007, se encuentra que el porcentaje de ejecución alcanza el 96% y en el 2008 este cae 79%. Los bajos niveles de ejecución de algunos rubros se asocian principalmente a los problemas de demoras en los procesos de pagos a facilitadores y supervisores, que fueron postergados hasta el siguiente año en muchos casos. Dichos problemas presupuestales generaron, a su vez, deudas que debieron ser asumidas en el periodo del 2009. Se han presentado además algunos problemas en los procesos de compras de materiales aunque en este caso responden más bien a problemas propios de los procesos de adquisiciones del Estado y de cambios en su legislación.

Es interesante además analizar los porcentajes de ejecución por regiones. En el año 2007, existe un porcentaje de ejecución muy parecido entre todos los departamentos. En el año 2008, sin embargo, algunos departamentos aparecen con bajos porcentajes de ejecución como son Apurímac, Ancash, y Loreto, destacando que en el primero de ellos no se ejecutó ni la mitad del gasto. De acuerdo a los funcionarios del PRONAMA, esos problemas se deberían a conflictos con las autoridades del Gobierno Regional (caso de Ancash) y a problemas asociados a condiciones climáticas y dificultades para la contratación de personal en zonas muy remotas (casos de Loreto y Apurímac).

Con respecto a la distribución del total de presupuesto entre componentes, en los años 2006 y 2007 el gasto destinado al PRONAMA se basó únicamente en el rubro "Alfabetización", además de recursos destinados a la conducción y administración del programa. Para el año 2008, además de los rubros señalados en el año anterior, se consideró el del componente de continuidad educativa, inicialmente con una participación muy reducida de 1,2% del total de gasto ejecutado por el programa. En el año 2009, el rubro asociado al componente de continuidad educativa, cuenta con una participación de 24% del total del gasto ejecutado.

Cabe también llamar la atención sobre la baja participación de componentes claves del programa, Bibliotecas Comunes y la campaña "ver para leer", los cuales reportaron

en el 2008 una participación muy pequeña dentro del gasto ejecutado (0,48%). Si bien estos componentes experimentaron un crecimiento considerable en el 2009 capturando un 15% de dicho gasto, se ha identificado problemas del proceso de entrega de lentes que requieren solución.

Otro aspecto que llama la atención dentro de la desagregación de los componentes es la baja participación del rubro de gestión administrativa que tiene una participación menor al 6% hasta el 2008. Este porcentaje es bastante bajo en relación a los demás programas sociales del país. Si bien ello es positivo, podría ser una de las causas que explica dificultades en algunos procesos claves del programa como son el de pagos de facilitadores y supervisores y la sobrecarga de trabajo en general de supervisores y sectoristas.

De acuerdo a las cifras oficiales del PRONAMA se estimaba un costo por beneficiario de S/.140 (de acuerdo al Plan de 2006-2011). Al 2008, se estima que el PRONAMA ha gastado S/. 146,25 por atendido (cifra obtenida considerando los recursos ejecutados al 2008 más la deuda de propinas por pagos correspondientes al 2008 ejecutados en el 2009 y el total de atendidos a diciembre del 2008).

Como referencia de costos internacionales se puede utilizar las estimaciones del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015 realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos. Según el Plan, el costo per-cápita para todos los países sería de \$120 por sus 3 años de duración. El primer año se dedica al aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico (programa de alfabetización propiamente dicho), y los dos posteriores para profundizar y ampliar las competencias adquiridas hasta obtener el certificado de educación básica para personas jóvenes y adultas. El documento señala que el costo por año es de \$40. Los costos fijos de educación no se incluyen en el Plan puesto que ya están asumidos por los países en su trabajo habitual de alfabetización y de educación de adultos. Aunque no es posible realizar una comparación entre los costos unitarios del PRONAMA y los de este plan debido a que no se conoce los detalles del proceso de alfabetización (horas pedagógicas por ejemplo), cabe mencionar que el costo del OEI es equivalente a S/.120 por el primer año, lo que se compararía con un costo promedio por atendido del PRONAMA de S/.135 aproximadamente (descontando los gastos administrativos y otros que no se incluyen en el Plan del OEI).

### ***Justificación de la continuidad del PRONAMA***

Luego de la revisión y análisis de la información disponible, la proporcionada por el PRONAMA y las entrevistas y trabajo de campo realizado, se considera que el PRONAMA es un programa importante que merece continuar y ser fortalecido técnicamente en sus componentes principales, como son alfabetización y continuidad educativa y en los complementarios, como son bibliotecas comunales y campaña ver para leer. Sin embargo, se debe requerir que el PRONAMA tome medidas para abordar algunos problemas identificados en la presente evaluación en las líneas que se detallan en las recomendaciones siguientes.

### ***Recomendaciones***

#### **➤ Diagnostico y Evaluación**

Como se menciona líneas arriba, el definir un punto de corte por encima del cual se pueda considerar que una persona ha sido alfabetizada es uno de los grandes retos para cualquier programa de alfabetización, incluido el PRONAMA. Al respecto se recomienda lo siguiente:

- Desarrollar especificaciones de prueba detalladas para el rendimiento que permitan evaluar a los adultos en niveles de lectura, comprensión y cálculo a lo largo de un continuo. Estas especificaciones e instrumentos resultantes deberían mantenerse comparables a lo largo del tiempo; para todo esto el trabajo desarrollado por la UMC puede ser relevante.
- Los instrumentos internos de evaluación del PRONAMA deben ser consistentes con estos estándares o criterios.
- Sería recomendable además, que la definición de estándares de alfabetización sea pública y producto de consulta amplia y aprobación de la sociedad civil.

Además, debido a los cuestionamientos al método de aproximación al analfabetismo y a otros cuestionamientos estadísticos relacionados a la ENAHO en general que explicarían las inconsistencias entre los resultados de esta encuesta y el Censo, es difícil o imposible con los datos existentes definir exactamente la magnitud del analfabetismo y su evolución. Por ello se recomienda:

- Usar las lecciones aprendidas con la ENAHO y la Encuesta de Medición del Impacto del PRONAMA (EMIPA) para diseñar un sistema de monitoreo permanente y comparable a través del tiempo, que incluya no solamente autoreporte sino también mediciones del desempeño simples (posiblemente vía ENAHO, perfeccionando el instrumento existente y corrigiendo los problemas de muestreo y pesos de zonas urbanas y rurales de la ENAHO). Adicionalmente, sugerimos utilizar y difundir los resultados de la EMIPA.
- Asegurar el alineamiento entre los diferentes tipos de evaluación de acuerdo a la definición consensuada sobre que implica estar alfabetizado (pruebas internas de PRONAMA, el EMIPA y la ENAHO).

### ➤ **Diseño del Programa**

Aunque el PRONAMA incluye como resultados dos componentes fundamentales para el éxito de su objetivo específico (la alfabetización y la continuidad educativa), es débil la articulación estratégica entre las actividades y dichos resultados. No se evidencia con claridad cómo a partir de ellas se estaría asegurando o cómo contribuyen al logro de los resultados. Por ello se recomienda:

La reformulación y reagrupación de actividades en líneas estratégicas que deberían tener sus propios “sub-resultados” como metas intermedias que acerquen al logro de los resultados de cada componente

Asimismo, es necesario una mayor y mejor precisión de los indicadores en los distintos niveles de objetivos que den cuenta de los avances y logros que se van alcanzado y poder levantar esta información de manera sistemática.

### ➤ **Monitoreo y Evaluación**

El sistema de Monitoreo y Evaluación del PRONAMA aunque ha logrado importantes avances, incluso en términos de retroalimentación con el resto del programa, esta aún en una etapa incipiente. En este sentido, se recomienda:

- Fortalecer y reforzar el trabajo de este equipo en términos de la cobertura de las visitas de campo de supervisión y en la generación y uso de indicadores periódicos que van más allá de la formación de círculos y la participación de atenciones y que permitan detectar de problemas y cuellos de botella en la implementación del programa de tal manera que se asegure su rápida solución.

El PRONAMA cuenta con la evaluación reciente externa realizada por el CAB que si bien provee información valiosa en varios aspectos, no permite estimar el impacto del programa en cuanto al logro de las habilidades de lecto escritura y cálculo básico debido a limitaciones en el diseño de la evaluación (ver detalles al respecto en sección 5.1). Por ello para estimar los impactos del programa se recomienda:

- Llevar a cabo una evaluación al programa que asegure mediante una rigurosa metodología estimar los impactos del programa. Esta evaluación debe ser externa, integral y considerar aspectos de la calidad de los insumos, procesos, métodos y logros del programa
- Evaluar la posibilidad de que el Perú participe en alguna evaluación de habilidades de la población adulta internacionales similares a las que se han hecho en el pasado (ver por ejemplo la Encuesta Internacional de Alfabetización y Habilidades para la Vida o el International Adult Literacy Survey). Actualmente se está desarrollando una iniciativa interesante de la UNESCO en que se podría considerar participar: LAMP (Literacy Assessment and Monitoring Programme).

### ➤ **La Continuidad Educativa y su Institucionalidad**

La experiencia internacional muestra la importancia de entender la alfabetización como un proceso de aprendizaje desarrollador y continuo. Además, durante la evaluación se ha podido constatar el interés y la importancia de la continuidad educativa para los participantes de los círculos de alfabetización y otros actores involucrados en el proceso. Es importante reconocer que a partir del 2008, el PRONAMA ha reconocido esta necesidad y viene orientando su trabajo en ese sentido. Sin embargo, el trabajo es aún incipiente y se enfrentan importantes retos, entre estos: ¿Cómo mantener el interés y la asistencia de los participantes? ¿Qué contenidos ofrecer? ¿Cómo conseguir facilitadores capacitados para cumplir adecuadamente las funciones de la continuidad educativa en las zonas más pobres y remotas?

Al respecto se propone desarrollar con urgencia de tal modo de no perder a la población recientemente atendida por el PRONAMA, una oferta diversa y flexible de diferentes modalidades o modelos de intervención dependiendo de las necesidades de los grupos de población a atender, entre ellos:

- Población adulto mayor, principalmente mujeres, que no tiene interés o que por otros motivos no se insertará en el modelo tradicional de educación de jóvenes y adultos pero que requiere que no se pierda lo aprendido, completar los logros de lecto-escritura y cálculo básico y tiene interés en continuar aprendiendo. El objetivo debe ser atraer el interés de estas personas y ofrecerles contenidos que las ayude a contribuir más y mejor a sus familias y comunidades.
- Modalidad dirigida a la población que se espera se inserte en el sistema de educación básica alternativa.
- Otra modalidad o como parte de las dos modalidades anteriores se debe también estudiar el ofrecer contenidos de educación para el trabajo.

Es importante que los modelos rescaten la modalidad del PRONAMA de haber logrado acercarse a la población y no esperar que esta se adecue a una institución (modalidad de círculos).

Respecto a la institucionalidad de la continuidad educativa, creemos que se justificó como una estrategia de intervención temporal, el modelo de intervención del PRONAMA debido a la urgencia del problema a tender y a las dificultades de insertarse a la institucionalidad de los programas regulares del MINEDU. Sin embargo, para el trabajo de la continuidad educativa, se recomienda:

- Trabajar de manera articulada e integrada con el programa del MINEDU y bajo un enfoque bastante más descentralizado. El reto es logra lo anterior sin perder las ventajas de la flexibilidad que el PRONAMA había logrado.
- Desarrollar un plan de articulación e integración con un EBA (reformulado).
- Debe respetar el marco descentralizador de la educación y desarrollar modelos más contextualizados y regionales en los que el rol de los gobiernos regionales y locales será aún más importante.

#### ➤ **Relaciones Institucionales**

En la evaluación del PRONAMA se ha observado la importancia de las coordinaciones del programa con diferentes agentes del Estado y en particular con representantes de la sociedad civil. Se ha observado también que el nivel de apropiación del programa y colaboración de los niveles regionales y locales ha dependido en gran medida de la labor de los funcionarios del programa. Si bien el programa ha tenido importantes logros en este sentido, se evidencia un factor clave que requiere mayor institucionalidad y sostenibilidad. Esto es aun más importante en el contexto de movilización social en la que el PRONAMA se encuentra inmerso hoy para la atención a la población residual y de la continuidad educativa. Al respecto, se recomienda,

- Evaluar la creación de una oficina de relaciones institucionales y en este contexto revisar las funciones que debe y efectivamente cumplen los sectoristas y coordinadores respecto a esta labor en la actualidad.
- Revisar la reglamentación y modelos de convenios de tal forma de hacer más explícitos los roles y obligaciones de otras instancias del Estado.

De manera complementaria, sugerimos evaluar la experiencia de movilización social del presente año y revisar su pertinencia en particular como medio de atención a la población analfabeta residual (que por sus características será más difícil de atender)

#### ➤ **Ver para Leer**

Es importante destacar esta iniciativa que de acuerdo a toda la literatura internacional revisada y a las vistas de campo y opinión de los propios participantes es absolutamente clave. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se han enfrentado serios problemas en la ejecución del componente por falta del recurso profesional para el diagnóstico del problema que la ley exige. Estos problemas estarían siendo aparentemente resueltos en la actualidad con una nueva modalidad de entrega. Al respecto,

- Se recomienda fortalecer y ampliar el componente de tal forma de asegurar la oportuna entrega de lentes a todos los beneficiarios que así lo requieran.
- Ampliar el grupo de atención a mayor rango de edad y diferentes problemas de visión.

#### ➤ **Bibliotecas Comunes**

Es importante acompañar el proceso de alfabetización con el desarrollo de ambientes letrados a nivel comunal, entendiendo que el entorno de la alfabetización es una idea expansible. Aunque la iniciativa de las Bibliotecas Comunes del PRONAMA apunta hacia ello se requeriría de un enfoque más integral, de revisar la pertinencia y familiaridad de los materiales distribuidos para jóvenes y adultos recientemente alfabetizados, y de una implementación oportuna. Sería altamente conveniente considerar las lecciones aprendidas y recomendaciones de diferentes propuestas de entornos alfabetizados que han venido siendo trabajadas por distintas ONG en el campo de la alfabetización.

En esa línea, cabe mencionar que la campaña de recolección y distribución de libros implementada hace unos meses fue evaluada negativamente por casi todos los actores consultados, en particular debido a necesidad de la pertinencia de los textos.

#### ➤ **Materiales de apoyo pedagógico**

De acuerdo a la experiencia internacional, la incorporación de nuevas tecnologías muestra muchas ventajas por lo cual es pertinente evaluar el uso efectivo de estos medios por parte de cualquier programa de alfabetización. Sin embargo, el equipo evaluador no ha podido hacer una revisión del material audio visual ni de su uso por parte del PRONAMA (aunque si se han observado algunas dificultades en la distribución e instalación de estos).

El PRONAMA incorpora también guías de trabajo para los facilitadores y cuadernos de trabajo, cuadernos A4, lápices y borradores para los participantes, además de pizarra y/o papelógrafos para las clases. El equipo evaluador no ha podido analizar la suficiencia ni calidad de los contenidos de estos materiales (aunque si se ha identificado que se presentan algunos problemas de retraso en su distribución).

- Se recomienda incluir en la evaluación integral recomendada líneas arriba el alineamiento entre el currículo, el material pedagógico y complementario, audio visual, las prácticas pedagógicas y las evaluaciones de los niveles de logro de los participantes

#### ➤ **Procesos de gestión**

En cuanto a los procesos de gestión, como se menciona líneas arriba, se ha identificado que en muchos casos se han enfrenta demoras en la distribución de los materiales para los círculos (cuadernos de trabajo y otro material complementario). Aunque se entiende que los problemas anteriores en general no han sido responsabilidad exclusiva del PRONAMA, se considera que es crucial que en el futuro se tomen las medidas necesarias para asegurar la llegada oportuna de estos materiales.

A lo largo de esta evaluación y en particular a través de las visitas de campo, se pudo constatar que los retrasos de pagos a los supervisores y facilitadores del programa es uno principales problemas que se enfrenta y que tendría repercusiones fundamentales a todo nivel, incluyendo la desmotivación de los facilitadores y supervisores, pérdida de buen personal e incluso en las relaciones con los gobiernos locales y regionales y población en general. Cabe mencionar además que este problema se ha producido desde el inicio del programa y aunque se han ensaya algunas diferentes alternativas aún no se encuentra solución. Por ello, se considera necesario adoptar medidas al respecto que permitan una solución rápida e integral al problema, entre ellas se puede mencionar:

- Se recomienda reducir el número de controles y de formularios y más bien reforzar el control a través del equipo de supervisión.
- Adelantar el primer pago de la sesión 28 a la 5.
- Revisar el requerimiento de la duración y frecuencia de visitas de sectoristas a Lima para fines de labores de supervisión.

#### ➤ **Capacitación y Acompañamiento**

Aunque no fue posible durante la presente evaluación, observar los procesos de capacitación, de acuerdo a los materiales y a las entrevistas, se considera que los procesos de capacitación y de acompañamiento permanente se deben reforzar más.



- En particular, se identifica que se debe revisar la duración de los procesos de capacitación e incluir temas clave para la alfabetización como son la definición y los métodos de aprendizaje de los adultos, los nexos con las necesidades de la vida diaria y la utilización de los conocimientos previamente adquiridos, las metodologías de trabajo en lengua materna, entre otros.

En la estructura actual del programa, la capacitación a facilitadores y supervisores corresponde a los equipos del área técnico pedagógica de la DTE y los sectoristas y coordinadores locales. A partir de las entrevistas realizadas en las regiones, sectoristas y coordinadores locales reconocen sus limitaciones para el manejo más en profundidad de temas pedagógicos claves para la alfabetización.

- Una alternativa sería conformar diferentes equipos itinerantes de especialistas que pudieran trabajar estos contenidos rotando por las diferentes provincias de los distritos participando y potenciando los espacios de interaprendizaje que tienen actualmente los facilitadores y supervisores.
- Se debe incluir como personal importante de apoyo a los especialistas de UGEL. Ellos podrían complementar y replicar el trabajo del equipo de los especialistas itinerantes.

La capacitación de los facilitadores se complementa con el acompañamiento permanentemente de los supervisores (al mismo tiempo los coordinadores locales hacen lo propio con los supervisores). Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas y a los documentos revisados, en los procesos de acompañamiento hay un fuerte énfasis en el manejo operativo, manejo y llenado de formatos, pero el apoyo y orientación a aspectos propiamente pedagógicos y sus dificultades son débiles.

- Es necesario una mejor preparación, orientación y un mayor apoyo a los supervisores para que ellos puedan estimular y dar apoyo a los facilitadores en temas claves tales como proporcionar retroalimentación sustantiva al desempeño de los facilitadores, atender a las dificultades que se presentan y aprovechar mejor los espacios de interaprendizaje que tienen para fomentar la apropiación comunal y crear vínculos con otras actividades de desarrollo.

### ➤ **Alfabetización bilingüe**

Como se sabe un gran porcentaje de la población analfabeta es bilingüe y que el PRONAMA sólo recientemente comenzó a trabajar en otras lenguas, a pesar de que una gran parte de las intervenciones de los años anteriores se dieron en las zonas más bilingües del país. Al respecto se recomienda:

- Es necesario desarrollar primero un marco conceptual de atención a estas poblaciones y verificar la adecuación de los materiales y enfoques pedagógicos a este marco.
- Lo anterior debe aplicarse también al trabajo de la continuidad educativa en general y de EBA en particular y se debe hacer en coordinación con la oficina de educación intercultural del MINEDU y organizaciones de la sociedad civil.

## **I. INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)**

### **1.1 Matriz de Marco Lógico del PEV**

A continuación se presenta la información sobre el PRONAMA relativa al Marco Lógico basada en lo presentado por la propia institución.

#### **1.1.1 Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito**

De acuerdo a la información proporcionada por el PRONAMA en su Plan Nacional 2006-2011 y su matriz de marco lógico, el propósito del programa es erradicar el analfabetismo en el Perú, para lo cual se plantean como objetivo central reducir la tasa de analfabetismo a menos del 4% para el 2011. Asimismo, su fin es contribuir a la inclusión social, a la disminución de la pobreza, y al desarrollo humano de la población objetivo del programa.

#### **1.1.2 Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV**

De acuerdo a la información proporcionada por el PRONAMA (documentos entregados al Ministerio de Economía y Finanzas para esta evaluación), los servicios que brinda el programa para alcanzar su objetivo son:

- **Alfabetización:** El PRONAMA, desde su creación, realiza acciones orientadas a dotar de las competencias de lectura, escritura y cálculo matemático básico (suma y resta) a personas de 15 o más años, que no accedieron a la educación oportunamente o que perdieron esas capacidades por no utilizarlas. La alfabetización se desarrolla, según los requerimientos de cada lugar, en todas las lenguas originarias del país. En los casos en que estas lenguas originarias sean predominantes, se enseña el castellano como segunda lengua.  
El PRONAMA tiene como objetivos curriculares básicos la lectura, escritura y cálculo matemático básico, los mismos que se adquieren apoyados en los temas de los ejes transversales del trabajo: Deberes y Derechos, Educación y Cultura, Familia y Comunidad, Vida sana, Trabajo y Producción, y Medio Ambiente.
- **Continuidad Educativa:** Desde setiembre del 2008, el PRONAMA realiza acciones orientadas a perfeccionar y ampliar el acceso a la Educación Básica Alternativa (Educación de Adultos) para asegurar que los participantes del PRONAMA no pierdan sus competencias de lectura, escritura y cálculo matemático, de manera precoz, y estén en mejores condiciones de actuación social, de ejercer sus derechos constitucionales y contribuir al desarrollo de su entorno familiar, local y nacional. Esta se considera la vía para disminuir significativamente el analfabetismo funcional de la población peruana.

En ambos casos, alfabetización y continuidad educativa, el PRONAMA además realiza acciones para proveer los materiales educativos, materiales de apoyo pedagógico y útiles necesarios para la ejecución de los respectivos procesos.

Adicionalmente a estos componentes principales el PRONAMA incluye otros dos componentes denominados “complementarios” a los componentes o servicios principales. Estos son<sup>2</sup>:

- **Bibliotecas Comunes:** espacios diseñados para contribuir con la continuidad del proceso de alfabetización en los lugares declarados libres de analfabetismo. Tienen su sede en la capital del distrito, en un local designado por la Municipalidad. Las bibliotecas comunales se implementan con módulos portátiles de lectura que son las mochilas, a manera de Bibliotecas Itinerantes. Cada Biblioteca Comunal está compuesta de tres mochilas con un total de 100 libros. Las Bibliotecas Itinerantes viajarán a los centros poblados donde se formen Círculos de Lectura.
- **Campaña Nacional Ver Para Leer:** esta campaña tiene como objetivo dotar de lentes de lectura a los integrantes de los Círculos de Alfabetización que lo necesiten, garantizando las condiciones básicas de salud visual que les permitan cumplir con su proceso de alfabetización de manera adecuada. Además, tiene el objetivo de detectar pacientes con catarata, para ser derivados al Programa Nacional de Prevención de la Ceguera por Catarata.

Cabe mencionar que estos dos componentes complementarios no son considerados como componentes en la información proporcionada por el programa. Por ello, estos no podrán ser considerados en el análisis posterior de todos los temas de evaluación (actividades, indicadores, presupuesto, focalización, organización, entre otros aspectos de análisis). Serán considerados en los casos pertinentes y en la medida de que exista información suficiente para el análisis.

De acuerdo al tiempo de funcionamiento del PRONAMA, la implementación de sus diferentes componentes sería:

2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Alfabetización</b>					
<b>Continuidad Educativa</b>					
Bibliotecas Comunes					
Campaña Nacional Ver para Leer					

### 1.1.3 Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV

De acuerdo a las directivas que orientan la ejecución del PRONAMA<sup>3</sup>, el componente de **alfabetización**, el PRONAMA realiza las siguientes actividades:

- Formulación de metas de atención y priorización de los distritos a ser atendidos
- Actividades de información, educación, y comunicación para la movilización en apoyo para la alfabetización
- Identificación y empadronamiento de los iletrados a nivel local

<sup>2</sup> Basado en presentación descriptivas de los componentes complementarios de Bibliotecas Comunes y Campaña “Ver para Leer” incluidos en la página web del programa.

<sup>3</sup> Directiva 035-2009-ME/PRONAMA (alfabetización) y directiva 095-2008-ME/PRONAMA (Continuidad Educativa)

- Provisión de equipos, materiales educativos útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización
- Selección, capacitación y pago de facilitadores y supervisores,
- Conformación y programación de los círculos de alfabetización
- Desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización
- Supervisión y monitoreo de las actividades del proceso de alfabetización
- Evaluación de los resultados

De manera similar, para el componente de **continuidad educativa**, el PRONAMA realiza las siguientes actividades:

- Formulación de metas de atención y priorización de los distritos a ser atendidos
- Actividades de información, educación y comunicación para la movilización en apoyo para la continuidad educativa
- Identificación y matrícula de los estudiantes de continuidad educativa a nivel local
- Provisión de equipos, materiales educativos útiles para el desarrollo de los círculos de aprendizaje de continuidad educativa (CACE)
- Capacitación de especialistas de Educación Básica Alternativa (EBA), directores de CEBA y sectoristas
- Selección y capacitación y pago de facilitadores y supervisores.
- Conformación y programación de los CACE
- Desarrollo de las actividades de los CACE
- Supervisión y monitoreo de las actividades del proceso de continuidad educativa
- Evaluación de los resultados

En el marco lógico estas actividades se agrupan de la siguiente manera:

- Formulación de metas: Definir metas, adquisición de equipos, identificación y empadronamiento / matrícula, distribución de equipos a nivel regional
- Conformación de círculos: Selección y capacitación, organización de los círculos o CACE, provisión de equipos y materiales a círculos/CACE
- Desarrollo de las actividades del círculo o CACE: Asesoría técnica, sesiones ejecutadas, seguimiento de actividades y evaluación de adquisición de competencias
- Coordinación con gobiernos regionales y locales: Campaña ver para leer, bibliotecas comunales, temas de difusión, levantamiento de información
- Actividades de información, educación y comunicación: Sensibilización y difusión de información mediante spots, boletines, y página web

## **1.2 Matriz de Marco Lógico del PEV: Formulación de los indicadores y sus metas para los Objetivos, Componentes y Actividades**

### **1.2.1 Formulación de los indicadores y sus metas para los años 2007, 2008, 2009 y 2010 de los Objetivos del PEV**

En la matriz de Marco Lógico alcanzada por el PRONAMA, se especifican como indicadores a nivel de propósito (*“dotar a la población iletrada mayor de 15 años de competencias de lectura, escritura y cálculo básico”*) los siguientes:

Al 2011, la tasa de analfabetismo disminuye a 4% en la población iletrada mayor a 15 años
Al 2011, 80% de la población atendida culmina los programas de alfabetización y post alfabetización
Al 2011, el 70% de los alfabetizados en el programa utiliza las competencias adquiridas en sus actividades cotidianas y productivas
El grado de satisfacción hacia la calidad de los procesos de alfabetización y post alfabetización es de 70%, al finalizar cada año de intervención
La inversión total promedio del proceso de alfabetización y post alfabetización por persona realizada por el PRONAMA disminuye anualmente en un 2% a partir del segundo semestre del año 2009

En el *Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011*, publicado por el Ministerio de Educación, se indica que se esperaba atender a la siguiente población a escala nacional: 535.252, 694.024 y 655.340 iletrados en 50.549, 64.293 y 60.429 círculos de alfabetización para 2007, 2008 y 2009 respectivamente<sup>4</sup>. Esto supone el primer nivel (proceso) de alfabetización. En el diseño curricular del PRONAMA se indica además que en cada círculo de alfabetización se espera que 70% de los participantes logren puntajes aceptables en lectura, escritura y matemática de modo que se les califique con nivel de logro “alfabetizado” (aunque en una RM del Ministerio de Educación y el portal del PRONAMA se indica 75% para el período 2007 y el 2011”).<sup>5</sup> Según el mismo documento la tasa de deserción en cada círculo no debería ser mayor de 30%.

Finalmente el número de personas atendidas en los círculos debería igualar el número previsto indicado antes (v. gr. incorporar a 100% de la meta). De acuerdo a lo anterior el PRONAMA establece que el número de analfabetos debería ser 9,8% para el 2007, 8,3% para el 2008 y 6,8% para el 2009.

### **1.2.2 Formulación de los indicadores y sus metas de los Componentes**

De acuerdo a la matriz del Marco Lógico alcanzada por el PRONAMA, los indicadores a nivel componentes son los siguientes:

ALFABETIZACIÓN	Al 2011, se atiende a 2,500,000 iletrados a través de los círculos de alfabetización implementados
	Al 2011, el 70% de los atendidos por los círculos de alfabetización alcanza la condición de alfabetizado (tasa de éxito)
	Al 2011, el 85% de la población atendida culmina el programa de alfabetización
	Al 2011, se ha validado a nivel nacional la metodología y materiales utilizados en los cursos de alfabetización
	Al 2011, el 100% de los círculos y equipos de alfabetización utilizan la metodología técnica pedagógica desarrollada por el programa
	Al 2011, el 10% de los círculos y equipos de alfabetización implementados y en funcionamiento son voluntarios
	El X% de los círculos culminan los procesos de alfabetización

<sup>4</sup> Sin embargo en la Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto 2008 se habría reducido la meta para el 2009 a 211.603 iletrados y 16.208 círculos de alfabetización. Esto se debería a recortes en el presupuesto.

<sup>5</sup> Ver Resolución Ministerio No. 0745-2006-ED y [http://alfa.minedu.gob.pe/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=47](http://alfa.minedu.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=47).

CONTINUIDAD EDUCATIVA	Al 2011, el 80% de los estudiantes egresados del proceso de alfabetización y que ingresan al CACE mantienen sus competencias de lectura, escritura y cálculo básico
	Al 2011, el 90% culmina los CACE
	Al 2011, X personas egresan del programa de post alfabetización
	Se cuenta con por lo menos un proyecto productivo o de desarrollo social por distrito atendido elaborado dentro del proceso de continuidad educativa

Como se mencionó antes, el componente de alfabetización existe desde el inicio del PRONAMA. Las metas para este componente fueron indicadas en el punto anterior. El segundo componente, de continuidad educativa, se inició en noviembre de 2008. De acuerdo a la *Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto 2008*, a diciembre del 2008 se habían organizado 7.885 Círculos de Aprendizaje de Continuidad Educativa (CACE), con 181.564 adultos (en coordinación con el programa de Educación Básica Alternativa (EBA).

De acuerdo a la misma Evaluación del Plan Operativo 2008, en bibliotecas comunales el 2008 se tenía programado distribuir 700 a escala nacional (que comprenden 2.100 mochilas y 70.000 libros). En el mismo documento se tenía previsto entregar 334.131 lentes a escala nacional.

### 1.2.3 Formulación de los indicadores y sus metas de las Actividades

La formulación de los indicadores y sus metas a nivel de actividades se encuentra en proceso de formulación como parte del proceso de incorporación del PRONAMA como programa estratégico que se ha iniciado en mayo del presente año. Un primer alcance de los indicadores se señala en el siguiente cuadro:

ACTIVIDADES	INDICADORES
Alfabetización	
1.1 Formulación de metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe anual de metas</li> <li>- No. de equipos adquiridos</li> <li>- Se cuenta con padrón de iletrados de cada uno de los distritos intervenidos</li> <li>- No. de equipos por región de acuerdo al número de círculos previstos (meta establecida)</li> </ul>
1.2 Conformación de círculos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al 2011, 232,138 círculos de alfabetización entran en funcionamiento</li> <li>- No. de equipos instalados en los círculos</li> <li>- Al 2011, se tiene 232,138 facilitadores seleccionados y capacitados</li> <li>- Al 2011, 15,476 supervisores seleccionados y capacitados</li> </ul>
1.3 Desarrollo de las actividades del círculo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 reuniones mensuales de asesoría técnica por círculo</li> <li>- Cada círculo desarrolla 80 sesiones de alfabetización (en un período de 3 a 5 meses)</li> </ul>
1.4 Coordinación con gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No. de reuniones con sectoristas</li> <li>- No. de convenios con gobiernos locales</li> </ul>
1.5 Actividades de información, educación y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% de los distritos intervenidos con pintas</li> <li>- No. de spots difundidos a través de los medios</li> </ul>
1.6 Actividades de soporta al proceso de alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por lo menos una biblioteca comunal por distrito intervenido</li> <li>- Una campaña al año del día internacional de la alfabetización</li> <li>- Una campaña al año de Ver para Leer</li> </ul>

Continuidad Educativa	
2.1 Formulación de metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se cuenta con padrón de egresados del PRONAMA</li> <li>- No. de materiales reproducidos</li> <li>- No. de materiales distribuidos de acuerdo a cada CACE</li> <li>- Informe anual de metas</li> </ul>
2.2 Conformación de los CACE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al 2011, se implementan 71,500 CACE</li> <li>- 100% de CACE cuenta con materiales</li> <li>- Se tiene 7,150 supervisores seleccionados y capacitados</li> <li>- Se tiene 71,500 facilitadores seccionados y capacitados</li> <li>- N. de talleres de capacitación dirigidos a supervisores y facilitadores</li> </ul>
2.3 Desarrollo de las actividades de los CACE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 reuniones mensuales de asesoría técnica por CACE</li> <li>- Cada CACE desarrolla 120 sesiones de post alfabetización en un período de 5 meses</li> </ul>
2.4 Coordinación con gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No. de reuniones con sectoristas</li> <li>- No. de convenios con gobiernos locales</li> </ul>
2.5 Actividades de información, educación y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% de los distritos intervenidos con pintas</li> <li>- No. de spots difundidos a través de los medios</li> </ul>

### 1.3 Justificación del PEV

De acuerdo a diversos documentos<sup>6</sup> la alfabetización se orienta a desarrollar en los adultos capacidades de lectoescritura y cálculo matemático. En el proceso se espera que el proceso de alfabetización simultáneamente mejore la autoestima y capacidades cognitivas del alfabetizado, permitiéndoles un proceso de aprendizaje a lo largo de la vida; promueva la igualdad de género y respeto por la diversidad cultural; contribuya a una mejor salud y menor tasa de natalidad e impacte positivamente en la educación de los hijos. Todo lo anterior llevaría a mejoras en la condición económica del alfabetizado, su familia y comunidad.

La justificación de programas de alfabetización en el Perú tiene un correlato en documentos e iniciativas nacionales e internacionales. Así, la UNESCO ha declarado la década entre 2003 y 2012 como la década de la alfabetización. La alfabetización es una de las metas clave de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas y también figura en los objetivos de Educación para Todos de la UNESCO, que dedicó su informe 2006 a este tema.

Los beneficios que se espera de la alfabetización en documentos como los reseñados son similares a los que enuncia el PRONAMA para el Perú. Así, la alfabetización es por un lado ampliamente percibida como un tema de derechos, pero por otro lado es también clave por sus efectos en beneficios para el individuo en cuanto a ingresos económicos, trabajo, salud y número reducido de hijos, así como una mayor valoración de la educación de los hijos. Sin embargo no nos ha sido posible identificar estudios de retornos privados o sociales a la alfabetización realizados en el Perú. La literatura internacional sobre alfabetización y la evaluación de PRONAMA realizada recientemente son presentadas y discutidas en el primer anexo del presente informe (sección 5.1).

---

<sup>6</sup> Ley General de Educación, Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 y Diseño Curricular, entre otros.

#### **1.4 Información presupuestaria**

La información concerniente al Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), al Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y al Presupuesto anual ejecutado por el PRONAMA fue obtenida del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para cada año durante el cual se llevó a cabo el programa. En cuanto al gasto ejecutado, se consideró el compromiso de gasto, es decir, la fase del ciclo del gasto donde se afecta total o parcialmente el techo presupuestal autorizado por el Calendario de Compromisos del mes. La información presupuestaria será presentada a partir de las siguientes tres clasificaciones: por componente y actividades principales, por categoría de gasto, y por regiones o departamentos.

##### ***a) Por componente y actividades principales:***

En primer lugar, se presenta y analiza la evolución del presupuesto asignado al PRONAMA y los porcentajes de ejecución del PRONAMA entre los años 2006 y junio del 2009. Esta información es presentada a nivel de componentes y actividades principales con el fin de identificar además en dónde se ha ejecutado bien y dónde han estado los problemas.

Luego, con la finalidad de observar cómo se distribuye los recursos destinados al PRONAMA entre sus distintos componentes y actividades principales, se presenta el nivel de participación de cada componente con respecto del monto total de recursos asignado para el mismo periodo, dentro del cual se apreciará que el componente de alfabetización es el más importante para cada año.

Con respecto a los niveles de ejecución, estos son en general bastante altos con la excepción del primer año de operación del programa. Como se aprecia en el cuadro No.1, en el año 2006, a pesar de que los recursos asignados al programa fueron solamente 19 millones de soles, el nivel de ejecución fue sólo de 58.5%. Ello se explicaría por ese año se inició el programa y se encontraba aún en organización. De hecho, en dicho año, sólo se realizaron principalmente experiencias piloto en Ayacucho y Lima con el objetivo de validar la metodología de alfabetización en estos departamentos y el grueso de los recursos, como se ve más adelante, se destinó a los gobiernos regionales para que inicien diagnósticos en sus respectivas zonas de intervención.

En el año 2007, se encuentra que el nivel de avance de ejecución alcanza el 95.9%. Los rubros de conducción y orientación superior y el de gestión administrativa lograron ejecutar todo el gasto asignado, mientras que la alfabetización ejecutó el 95.80% del gasto asignado. La evaluación del Plan Operativo 2006-2007 señala que durante el primer trimestre del año, se realizaron los primeros procesos de adquisición de materiales educativos para los participantes y de equipamiento de los círculos de alfabetización programados para dicho año, por lo cual dicho rubro tienen una importante participación en el presupuesto de este año.

En el año 2008, el porcentaje de ejecución del gasto total se reduce en comparación con el año anterior pues sólo se ejecutó el 79.2% del mismo. El componente de alfabetización (considerado dentro del rubro del mismo nombre) sólo ejecutó el 75.50% del gasto asignado, mientras que el rubro de desarrollo de la educación primaria para adultos sólo ejecutó el 20.60%. Una posible explicación para estos bajos niveles de ejecución, principalmente en el último rubro mencionado, se encontraría en la modulación del gasto público efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas que provocó un clima de incertidumbre y la postergación de la realización de algunas actividades importantes. Además, los bajos niveles de ejecución se debieron a



problemas de demoras en los procesos de pagos a facilitadores y supervisores, que fueron postergados hasta el siguiente año en muchos casos. Dichos problemas presupuestales generaron, a su vez, deudas que debieron ser asumidas en el periodo del 2009.

Finalmente, para el 10 de setiembre del presente año, el porcentaje de ejecución del gasto ha sido de 55.49%. Se debe considerar que la disponibilidad real para financiar metas en este año es menor debido al pago de las deudas adquiridas del 2008. El rubro de gestión administrativa es el que ha ejecutado la mayor parte de su gasto asignado (63.58%) mientras que el desarrollo del ciclo intermedio de la educación básica alternativa ha logrado hasta hoy un 45.96%. Cabe precisar que, para este año, el Plan Operativo y Presupuesto del PRONAMA consideró dos escenarios, el segundo de ellos a través de un crédito suplementario de S/.123'174,329 para el proceso de alfabetización 2009 y continuidad educativa 2008-2009.

Cuadro N° 1

## INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR COMPONENTE Y ACTIVIDADES PRINCIPALES (EN MILES DE SOLES)

	2006			2007				2008				2009			
	PIM	Ejecución	Avance %	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	PIA	PIM	Ejecución*	Avance %*
TOTAL	19,500	11,411	58.52%	80,000	83,800	80,869	96.50%	107,500	98,732	78,363	79.37%	85,000	139,884	77,634	55.49%
ALFABETIZACIÓN	19,500	11,411	58.52%	77,764	82,263	79,333	96.44%	100,923	89,603	73,376	81.89%	81,649	92,009	54,344	59.06%
Alfabetización	19,500	11,411	58.52%	43,164	74,207	73,799	99.45%	70,796	66,070	50,007	75.69%	81,000	81,529	48,037	58.92%
Capacitación	-	-	-	7,000	8,056	5,533	68.68%	-	-	-	-	-	-	-	-
Dotación del material educativo	-	-	-	27,600	0	0	0.00%	30,127	23,533	23,369	99.30%	-	-	-	-
Supervisión y asesoramiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	649	10,480	6,307	60.18%
CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	-	-	-	1,390	555	555	100.00%	1,863	1,897	1,865	98.31%	-	-	-	-
Acciones de Planeamiento y presupuesto	-	-	-	1,390	555	555	100.00%	1,863	1,897	1,865	98.31%	-	-	-	-
GESTION ADMINISTRATIVA	-	-	-	844	981	981	100.00%	4,712	2,714	2,192	80.77%	3,350	7,289	4,634	63.58%
DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA DE ADULTOS	-	-	-	-	-	-	-	0	4,516	929	20.57%	-	-	-	-
Desarrollo del ciclo intermedio de la educación básica alternativa	-	-	-	-	-	-	-	0	4,516	929	20.57%	-	-	-	-
DESARROLLO DEL CICLO INTERMEDIO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA ALTERNATIVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	40,586	18,656	45.96%

\*Con respecto al año 2009, se considera el gasto ejecutado hasta el 10 de setiembre.

Fuente: Sistema Financiero de Administración Financiera (SIAF)

Con respecto a la distribución del total de presupuesto entre componentes del programa, en el año 2006, como se puede apreciar en el cuadro No.2, el gasto destinado al PRONAMA se basó únicamente en el rubro “Alfabetización” con el cual se dio inicio al programa mediante las experiencias piloto llevadas a cabo en los departamentos de Ayacucho y Lima. En el año 2007, los recursos se distribuyeron entre “Alfabetización”, “Conducción y orientación superior” y “Gestión Administrativa”, manteniendo aún el primero de lejos la mayor participación en el gasto ejecutado con un 98.1%. Dentro de la alfabetización, se consideran las capacitaciones que se realizaron a coordinadores locales, a los especialistas de alfabetización de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), entre otros, además de la selección de facilitadores y supervisores de los círculos en actividad.

Para el año 2008, además de los rubros señalados en el año anterior, también se consideró el de “Desarrollo de la educación primaria de adultos”, rubro correspondiente al componente de continuidad educativa que incorpora el PRONAMA ese año.

Este rubro obtuvo una participación del 1.2% del total de gasto ejecutado por el programa. En el año 2009, hasta el 10 de setiembre, el rubro “Alfabetización” tiene la mayor participación dentro de los gastos ejecutados de las actividades principales del programa con un 70% (el cual considera también la supervisión y el asesoramiento en las actividades del proceso que comprende el 5.9% del total), mientras que el rubro asociado al componente de continuidad educativa, “Desarrollo del ciclo intermedio de la educación básica alternativa” cuenta con una participación de 24% del total del gasto ejecutado, superando incluso a la gestión administrativa (5.9%).

Un aspecto que llama la atención dentro de la desagregación de los componentes es la baja participación del rubro de gestión administrativa durante los años de análisis pues durante el 2007 y 2008 tuvo una participación menor al 3% (o menor al 6% si se considera además el rubro de acciones de planeamiento y presupuesto) y hasta junio del 2009 sólo contiene el 7.85% del gasto total ejecutado. Este porcentaje es bastante bajo en relación a los demás programas sociales del país (incluso JUNTOS, programa considerado de relativa baja participación de gastos administrativos presenta un mayor porcentaje de alrededor del 10%).

Finalmente, a partir del año 2008, las evaluaciones de los Planes Operativos provistos por el programa, contemplan explícitamente el gasto de Bibliotecas y de la campaña “ver para leer”, los cuales reportaron en el 2008 una participación muy pequeña dentro del gasto ejecutado (0.48%), mientras que para este año experimentaron un crecimiento considerable capturando un 15.20% de dicho gasto.

Cuadro N° 2

## INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR COMPONENTE Y ACTIVIDADES PRINCIPALES (EN MILES DE SOLES)

	2006			2007			2008			2009		
	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución	PIM	Ejecución*	Participación en la ejecución
Total	19,500	11,411	100.00%	83,800	80,869	100.00%	98,732	78,363	100.00%	139,884	77,634	100.00%
<b>Alfabetización</b>	19,500	11,411	100.00%	82,263	79,333	98.10%	89,603	73,376	93.64%	92,009	54,344	70.00%
Propinas	-	-	-	-	-	-	43,185	29,934	38.20%	21,147	21,147	27.24%
Campaña "Ver para leer"	-	-	-	-	-	-	125	125	0.16%	6,655	6,655	8.57%
Bibliotecas comunales	-	-	-	-	-	-	253	253	0.32%	-	-	-
Otros	19,500	11,411	100.00%	82,263	79,333	98.10%	46,040	43,064	54.95%	64,207	26,542	34.19%
<b>Acciones de planeamiento y presupuesto</b>	-	-	-	555	555	0.69%	1,897	1,865	2.38%	-	-	-
<b>Gestión administrativa</b>	-	-	-	981	981	1.21%	2,714	2,192	2.80%	7,289	4,634	5.97%
<b>Desarrollo de la educación primaria para adultos</b>	-	-	-	-	-	-	4,516	929	1.19%	-	-	-
<b>Desarrollo de la educación básica alternativa</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,586	18,656	24.03%

\*Con respecto al año 2009, se considera el gasto ejecutado hasta el 10 de setiembre.

Fuente: Sistema Financiero de Administración Financiera (SIAF)

### ***b) Por categoría de gasto:***

Las principales categorías son las de bienes y servicios, los gastos corrientes (tales como transferencias a gobiernos regionales o pagos administrativos), los gastos de capital (gastos en equipamiento, adquisiciones de maquinarias y vehículos) y, a partir del 2009, las obligaciones sociales (pagos a EsSalud) y las donaciones y transferencias.

En el año 2006, a pesar de que sólo se desarrollaron experiencias piloto en Lima y Ayacucho, se aprecia un fuerte gasto en transferencias a los gobiernos regionales, los cuales componen el 98.74% del gasto ejecutado total de dicho año (Cuadro No.3). Esto se debería a la suscripción de convenios con los 25 gobiernos regionales para la ejecución descentralizada del PRONAMA señalada en la Evaluación del Plan Operativo 2006-2007 del programa, por lo cual se realizaron dichas transferencias en diciembre del 2006 destinadas a la elaboración de los diagnósticos locales a nivel nacional. La categoría de bienes y servicios comprende el 1.26% restante del gasto ejecutado.

En el año 2007, la distribución del gasto por categorías fue más balanceada pues los gastos en bienes y servicios comprendieron el 44.97% del total ejecutado mientras que las transferencias a los gobiernos regionales tuvieron el 46.78%. Cabe señalar que en este año se inició el equipamiento de los círculos de alfabetización, por lo que surge una nueva categoría de gastos de capital que contiene el restante 8.24%.

En el año 2008, las transferencias a los gobiernos regionales se redujeron abruptamente participando sólo en un 0.35% del total de gasto ejecutado, mientras que el gasto en bienes y servicios llegó a captar el 89.75% del mismo, sobretodo en el rubro de pagos a facilitadores y supervisores, denominado propinas (39.26%). Esta caída abrupta de las transferencias a los gobiernos regionales se debería a la centralización de algunos componentes que inicialmente se transferían a los gobiernos regionales para su ejecución, en particular el pago de propinas a los encargados de los círculos de alfabetización. De acuerdo a lo manifestado por el propio programa en la Evaluación del Plan Operativo 2006-2007, los gobiernos regionales enfrentaron serias dificultades para realizar los pagos a los supervisores y facilitadores. A partir del 2008, esta función está a cargo de la oficina central del PRONAMA y se registra dentro del rubro "bienes y servicios". Por su parte, los gastos de capital participaron en un 9.90%, lo cual se debería al reforzamiento de algunos círculos de alfabetización con nuevos equipos audiovisuales.

Cabe mencionar que a pesar de la centralización del pago a los supervisores y facilitadores (propinas) en el 2008, se enfrentaron problemas nuevamente en los procesos de pagos, que han resultado en una deuda en el 2009. Ello se debería en parte a las restricciones que el MEF impuso y en gran medida también a las dificultades de completar el proceso diseñado para la sistematización y pago a los facilitadores y supervisores.

Con respecto al año 2009, se consideró realizar un cuadro adicional al anterior debido a ciertas diferencias en la nomenclatura de los componentes de las principales actividades (Cuadro No.4). La categoría con una participación mayoritaria en el gasto ejecutado (hasta el 10 de setiembre de este año) es la de bienes y servicios con un 73.51%, principalmente en el componente de contratación de servicios sobretodo de profesionales y técnicos (56.92%). Cabe señalar que los objetivos principales de este año son la atención a distritos no atendidos anteriormente, atención al analfabetismo residual en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) y el desarrollo del primer grado del Ciclo Intermedio de la EBA para los alfabetizados de los círculos del PRONAMA.

### CUADRO Nº 3

#### INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR CATEGORÍA DE GASTO (EN MILES DE SOLES)

	2006			2007			2008		
	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución	PIM	Ejecución	Participación en la ejecución
<b>TOTAL</b>	<b>19,500</b>	<b>11,410</b>	<b>100.00%</b>	<b>83,800</b>	<b>80,869</b>	<b>100.00%</b>	<b>98,732</b>	<b>78,363</b>	<b>100.00%</b>
<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>8,232</b>	<b>143</b>	<b>1.25%</b>	<b>39,598</b>	<b>36,667</b>	<b>45.34%</b>	<b>90,715</b>	<b>70,347</b>	<b>89.77%</b>
<b>Aplicaciones directas</b>	8,232	143	1.25%	26,629	23,698	29.30%	86,180	65,812	83.98%
Viáticos y asignaciones	2,369	92	0.81%	4,366	4,188	5.18%	5,829	4,075	5.20%
Servicios no personales	28	27	0.24%	1,914	1,915	2.37%	8,641	7,663	9.78%
Gastos de transporte	20	20	0.18%	1,035	1,032	1.28%	1,299	1,249	1.59%
Otros servicios de terceros	5,791	3	0.03%	7,991	6,846	8.47%	8,902	7,517	9.59%
Bienes de distribución gratuita	-	0	0.00%	4,745	3,310	4.09%	3,872	2,837	3.62%
Servicios de consultoría	-	0	0.00%	3,049	2,924	3.62%	9,097	7,630	9.74%
Propinas	22	0	0.00%	729	729	0.90%	43,185	29,934	38.20%
Materiales de enseñanza	-	0	0.00%	749	750	0.93%	3,143	3,102	3.96%
Otros	2	0	0.00%	2,051	1,876	2.32%	2,212	1,805	2.30%
<b>Transferencias al exterior</b>	-	-	-	12,969	12,969	16.04%	4,535	4,535	5.79%
Bienes de distribución gratuita	-	-	-	3,150	3,150	3.90%	0	0	0.00%
Otros servicios de terceros	-	-	-	1,716	1,716	2.12%	140	140	0.18%
Materiales de enseñanza	-	-	-	8,103	8,103	10.02%	4,395	4,395	5.61%
<b>OTROS GASTOS CORRIENTES</b>	<b>11,267</b>	<b>11,267</b>	<b>98.75%</b>	<b>37,580</b>	<b>37,580</b>	<b>46.47%</b>	<b>270</b>	<b>270</b>	<b>0.34%</b>
<b>Transferencias a los gobiernos regionales</b>	11,267	11,267	98.75%	37,580	37,580	46.47%	270	270	0.34%
Propinas	9,064	9,064	79.44%	0	0	0.00%	0	0	0.00%
Servicios de Consultoría	2,203	2,203	19.31%	0	0	0.00%	0	0	0.00%
Subvenciones sociales	0	0	0.00%	37,580	37,580	46.47%	270	270	0.34%
<b>OTROS GASTOS DE CAPITAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.00%</b>	<b>6,621</b>	<b>6,621</b>	<b>8.19%</b>	<b>7,747</b>	<b>7,747</b>	<b>9.89%</b>
<b>Aplicaciones directas</b>	0	0	0.00%	6,543	6,543	8.09%	7,142	7,142	9.11%
Equipamiento y bienes duraderos	0	0	0.00%	6,543	6,543	8.09%	7,142	7,142	9.11%
<b>Transferencias al exterior</b>	0	0	0.00%	78	78	0.10%	605	605	0.77%
Equipamiento y bienes duraderos	0	0	0.00%	78	78	0.10%	605	605	0.77%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

CUADRO N° 4

INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR CATEGORÍA DE GASTO (EN MILES DE SOLES)

	2009		
	PIM	Ejecución*	Participación en la ejecución
<b>TOTAL</b>	<b>139,884</b>	<b>77,634</b>	<b>100.00%</b>
<b>PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES</b>	<b>553</b>	<b>264</b>	<b>0.34%</b>
Contribuciones a seguridad social	553	264	0.34%
Contribuciones a EsSalud	553	264	0.34%
<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>118,942</b>	<b>57,065</b>	<b>73.51%</b>
<b>Compra de bienes</b>	<b>3,111</b>	<b>897</b>	<b>1.16%</b>
Gasto en combustible	171	124	0.16%
Materiales y útiles de enseñanza	2,466	569	0.73%
Otros	474	204	0.26%
<b>Contratación de servicios</b>	<b>115,831</b>	<b>56,168</b>	<b>72.35%</b>
Viajes	8,623	4,813	6.20%
Servicios profesionales y técnicos	95,036	44,186	56.92%
Contrato administrativo de servicios	9,805	6,041	7.78%
Otros	2,367	1,128	1.45%
<b>DONACIONES Y TRANSFERENCIAS</b>	<b>20,147</b>	<b>20147</b>	<b>25.95%</b>
Donaciones y transferencias corrientes	20,147	20147	25.95%
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>74</b>	<b>22</b>	<b>0.03%</b>
Pago de impuestos, derechos administrativos y multas	23	4	0.01%
Pago de sentencias judiciales, laudos arbitrales y similares	51	18	0.02%
<b>ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	<b>168</b>	<b>137</b>	<b>0.18%</b>
Adquisiciones de vehículos, maquinarias y otros	168	137	0.18%

\*Con respecto al año 2009, se considera el gasto ejecutado hasta el 10 de setiembre.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

**c) Por regiones:**

En el año 2006, como se explicó en el apartado anterior, la mayor parte del gasto ejecutado se efectuó en diciembre mediante las transferencias regionales que se llevaron a cabo con el objetivo de realizar los diagnósticos locales a nivel nacional en el periodo comprendido entre dicho mes y febrero del 2007. Asimismo, se observa una mayor participación de Ayacucho y Huancavelica puesto que, uno de los principales objetivos, fue reducir considerablemente la tasa de alfabetización en estos departamentos (ver Cuadro No.5).

A partir del año 2007, Lima presenta una mayor participación pues todos los gastos de gestión administrativa se realizan en este departamento. Tomando en cuenta dicho punto, se observa que en el 2007, Ayacucho y Huancavelica, regiones priorizadas por el programa, siguieron teniendo una participación importante logrando reducir el analfabetismo en proporciones mayores a las metas establecidas (16.2% y 4.4% por encima de la meta, respectivamente). En el resto de departamentos se aprecia una participación relativamente parecida con respecto al gasto ejecutado total.

## CUADRO N° 5

### INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR REGIONES O DEPARTAMENTOS (EN SOLES)

	2006		2007		2008		2009 (junio)	
	Ejecución	Participación en la ejecución	Ejecución	Participación en la ejecución	Ejecución	Participación en la ejecución	Ejecución	Participación en la ejecución
TOTAL	11,411,353	100.00%	80,328,092	100.00%	78,230,081	100.00%	43,788,740	100.00%
01: AMAZONAS	220,350	1.93%	1,000,427	1.25%	789,352	1.01%	456,740	1.04%
02: ANCASH	612,750	5.37%	3,433,294	4.27%	2,010,492	2.57%	2,985,946	6.82%
03: APURIMAC	370,800	3.25%	1,113,650	1.39%	1,320,268	1.69%	2,081,519	4.75%
04: AREQUIPA	262,500	2.30%	1,331,950	1.66%	1,139,729	1.46%	890,012	2.03%
05: AYACUCHO	2,362,500	20.70%	8,264,500	10.29%	5,015,894	6.41%	3,628,632	8.29%
06: CAJAMARCA	1,000,950	8.77%	3,873,107	4.82%	4,381,740	5.60%	5,218,202	11.92%
07: CALLAO	63,000	0.55%	168,100	0.21%	501,336	0.64%	99,058	0.23%
08: CUSCO	761,700	6.67%	2,648,764	3.30%	2,774,874	3.55%	3,052,035	6.97%
09: HUANCVELICA	1,673,400	14.66%	5,662,400	7.05%	1,854,331	2.37%	2,472,158	5.65%
10: HUANUCO	437,100	3.83%	2,146,581	2.67%	2,391,255	3.06%	2,117,708	4.84%
11: ICA	118,800	1.04%	603,744	0.75%	745,430	0.95%	223,406	0.51%
12: JUNIN	430,950	3.78%	1,619,170	2.02%	1,378,756	1.76%	1,012,590	2.31%
13: LA LIBERTAD	435,600	3.82%	2,361,375	2.94%	1,592,349	2.04%	1,914,560	4.37%
14: LAMBAYEQUE	353,400	3.10%	1,703,079	2.12%	1,706,158	2.18%	392,316	0.90%
15: LIMA	327,403	2.87%	33,174,537	41.30%	37,273,239	47.65%	9,969,652	22.77%
16: LORETO	214,350	1.88%	706,580	0.88%	890,908	1.14%	944,664	2.16%
17: MADRE DE DIOS	25,350	0.22%	124,385	0.15%	168,977	0.22%	77,778	0.18%
18: MOQUEGUA	30,150	0.26%	955,887	1.19%	605,880	0.77%	195,183	0.45%
19: PASCO	84,300	0.74%	265,499	0.33%	344,812	0.44%	224,170	0.51%
20: PIURA	516,750	4.53%	3,574,238	4.45%	4,545,579	5.81%	1,909,823	4.36%
21: PUNO	632,400	5.54%	2,375,557	2.96%	3,175,919	4.06%	1,902,454	4.34%
22: SAN MARTIN	270,300	2.37%	863,680	1.08%	1,950,654	2.49%	1,046,263	2.39%
23: TACNA	60,000	0.53%	932,917	1.16%	659,802	0.84%	112,679	0.26%
24: TUMBES	30,150	0.26%	710,411	0.88%	375,285	0.48%	45,385	0.10%
25: UCAYALI	116,400	1.02%	714,260	0.89%	637,064	0.81%	815,536	1.86%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Asimismo, resulta interesante analizar los porcentajes de ejecución de cada departamento (Cuadro No.6). En el año 2006, en todos los departamentos, a excepción de Ayacucho y Lima, se ejecutó la totalidad del gasto dado que este consistió en transferencias a los gobiernos regionales para el desarrollo de diagnósticos. En el año 2007, existe un porcentaje de ejecución muy parecido entre todos los departamentos, lo cual podría deberse a los primeros procesos de adquisición de materiales educativos y de equipamiento de los círculos de alfabetización programados a nivel nacional sin tomar en cuenta la distinción entre departamentos priorizados. En el año 2008, los departamentos con menor porcentaje de ejecución fueron Apurímac, Ancash, y Loreto, destacando que en el primero de ellos no se ejecutó ni la mitad del gasto. En la Evaluación del Plan Operativo 2008, se señala que las autoridades del Gobierno Regional de Ancash han mostrado poco interés en el cumplimiento de los compromisos contraídos, lo cual ha llevado a varios conflictos en la ejecución del convenio; mientras que en Loreto y Apurímac los problemas suscitados corresponden a condiciones climatológicas y la falta de profesionales para desempeñarse en distritos alejados dados, por ejemplo, los altos costos de transporte. Cabe recordar que desde el 2008 los gastos del PRONAMA son ejecutados prácticamente en su totalidad desde Lima aunque en el presupuesto sean distribuidos en las diferentes regiones en las que el programa interviene.



## CUADRO Nº 6

### INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR REGIONES O DEPARTAMENTOS (EN SOLES)

	2006		2007		2008		2009 (junio)	
	Ejecución	Avance %	Ejecución	Avance %	Ejecución	Avance %	Ejecución	Avance %
TOTAL	11,411,353	58.5	80,328,092	95.9	78,230,081	79.2	43,788,740	31.3
01: AMAZONAS	220,350	100.0	1,000,427	99.1	789,352	64.8	456,740	50.2
02: ANCASH	612,750	100.0	3,433,294	99.2	2,010,492	51.7	2,985,946	89.4
03: APURIMAC	370,800	100.0	1,113,650	97.9	1,320,268	44.6	2,081,519	70.6
04: AREQUIPA	262,500	100.0	1,331,950	95.1	1,139,729	67.0	890,012	84.2
05: AYACUCHO	2,362,500	29.1	8,264,500	96.3	5,015,894	82.3	3,628,632	53.6
06: CAJAMARCA	1,000,950	100.0	3,873,107	98.7	4,381,740	78.3	5,218,202	71.9
07: CALLAO	63,000	100.0	168,100	100.0	501,336	93.1	99,058	63.2
08: CUSCO	761,700	100.0	2,648,764	98.9	2,774,874	61.4	3,052,035	94.9
09: HUANCAMELICA	1,673,400	100.0	5,662,400	98.3	1,854,331	67.5	2,472,158	66.2
10: HUANUCO	437,100	100.0	2,146,581	99.1	2,391,255	69.5	2,117,708	64.2
11: ICA	118,800	100.0	603,744	99.3	745,430	80.6	223,406	84.5
12: JUNIN	430,950	100.0	1,619,170	99.5	1,378,756	58.0	1,012,590	88.1
13: LA LIBERTAD	435,600	100.0	2,361,375	98.1	1,592,349	65.0	1,914,560	101.9
14: LAMBAYEQUE	353,400	100.0	1,703,079	98.8	1,706,158	78.8	392,316	79.5
15: LIMA	327,403	12.3	33,174,537	92.8	37,273,239	89.1	9,969,652	10.5
16: LORETO	214,350	100.0	706,580	97.5	890,908	52.7	944,664	89.9
17: MADRE DE DIOS	25,350	100.0	124,385	94.5	168,977	61.4	77,778	65.2
18: MOQUEGUA	30,150	100.0	955,887	99.3	605,880	67.3	195,183	58.5
19: PASCO	84,300	100.0	265,499	98.3	344,812	82.9	224,170	72.9
20: PIURA	516,750	100.0	3,574,238	99.5	4,545,579	92.8	1,909,823	94.7
21: PUNO	632,400	100.0	2,375,557	97.3	3,175,919	88.6	1,902,454	91.9
22: SAN MARTIN	270,300	100.0	863,680	98.5	1,950,654	83.0	1,046,263	91.1
23: TACNA	60,000	100.0	932,917	98.8	659,802	80.5	112,679	64.7
24: TUMBES	30,150	100.0	710,411	99.2	375,285	77.5	45,385	65.2
25: UCAYALI	116,400	100.0	714,260	98.8	637,064	73.5	815,536	91.6

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

### 1.5 Información de los costos unitarios de los servicios

Según los pronósticos expuestos dentro de las políticas y perspectivas de la alfabetización del 2006 al 2011 presentadas por el PRONAMA, el costo unitario por estudiante atendido se estimaba, en promedio, S/.140 y el costo unitario por alfabetizado en S/.180. Esta cifra había sido obtenida por el equipo del PRONAMA sobre la base de las estimaciones de los costos de materiales y equipamiento de círculos, propinas de facilitadores y supervisores y un estimado adicional de otros gastos administrativos de supervisión y capacitación y otros.

Revisando las Evaluaciones de los Planes Operativos del 2006-2007 y del 2008, se tiene que el PRONAMA reporta un total de gastos para el periodo de S/.204'863,743. Dicho monto se obtiene sumando los S/.99'500,000 ejecutados en los años 2006-2007, los S/.78'363,743 ejecutados en el 2008 y aproximadamente S/.27'000,000 adicionales que fueron ejecutados en el 2009 pero que corresponden a los adeudados en propinas a los facilitadores y supervisores que trabajaron en el 2008.

Por otro lado se tiene que el número total de atendidos por el programa en los años 2006-2007 fue 660,023 y en el año 2008 se logró la meta de atención de 740,798 iletrados distribuidos entre distritos nuevos y analfabetismo residual de 5 regiones (631,998 y 108,800 atendidos, respectivamente), lo cual da un total de 1'400,821 atendidos en el periodo 2006-2008 mencionado.

De esta manera, el costo promedio por atendido en este periodo fue S/.146.25, cifra muy cercana a la estimada en los planes iniciales del PRONAMA.

Es interesante también descomponer este costo de alfabetización por atendido por categorías principales para analizar el peso relativo de los diferentes componentes de la alfabetización (Cuadro No.7)

CUADRO N° 7

COMPONENTE	GASTO EJECUTADO	PARTICIPACIÓN EN EL GASTO EJECUTADO	ATENDIDOS	GASTO POR ATENDIDO
PROPINAS O PAGOS DE FACILITADORES Y SUPERVISORES A NIVEL NACIONAL	90,582,407	44.22%	1,400,821	S/. 64.66
MATERIALES DE ENSEÑANZA	53,972,143	26.35%	1,400,821	S/. 38.53
CAMPAÑA VER PARA LEER Y BIBLIOTECAS COMUNALES	378,945	0.18%	1,400,821	S/. 0.27
CAPACITACIÓN	5,755,705	2.81%	1,400,821	S/. 4.11
MONITOREOS	9,290,815	4.54%	1,400,821	S/. 6.63
GASTOS ADMINISTRATIVOS	2,871,256	1.40%	1,400,821	S/. 2.05
DEUDA DE LOS PAGOS A FACILITADORES Y SUPERVISORES DEL 2008 EJECUTADA EN EL 2009	27,000,000	13.18%	1,400,821	S/. 19.27
VIÁTICOS, PASAJES, MOVILIDAD LOCAL Y GASTOS DE TRANSPORTE DE SUPERVISIÓN Y SENSIBILIZACIÓN	2,151,094	1.05%	1,400,821	S/. 1.54
OTROS	12,861,378	6.28%	1,400,821	S/. 9.18
TOTAL	204,863,743	100.00%	1,400,821	S/. 146.25

Fuente: PRONAMA

"Otros" se refiere a la suma de los siguientes componentes:

1. Las transferencias financieras a las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local para la cobertura de Gastos Operativos de la Alfabetización, transferencias a organismos internacionales e Incorporación al Presupuesto 2007 (Crédito Suplementario Ley N° 28979)

Observando la descomposición por componentes del costo unitario por atendido que se presenta en el cuadro anterior, se aprecia que las propinas o pagos a los facilitadores (S/.64.66) comprende el 44.21% del costo por atendido promedio. Si sumamos al monto anterior, lo gastado en las deuda de propinas que se pagó el año siguiente, se tiene que este rubro sobrepasa el 57% del total. Le sigue en importancia el gasto en materiales de enseñanza (S/.38.53%) con un 26.35%.

Luego de realizar el análisis del costo promedio por atendido efectuado por el PRONAMA, es interesante realizar una comparación entre el mismo y los costos unitarios a nivel internacional, en específico, el caso de países americanos. Con este fin, se utilizó el Plan Iberoamericano de Alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas 2007-2015 realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos que tiene como objetivo reducir el analfabetismo en la región. Cabe señalar que este plan considera que los países iberoamericanos deben contar con planes nacionales que permitan alfabetizar a toda la población que lo requiera (con el objetivo de reducir la tasa de analfabetismo a niveles inferiores al 3%) y que dicha población continúe sus estudios hasta obtener una educación básica. En esta línea, en nuestro país dicho plan sería equivalente en líneas generales al trabajo que viene realizando el PRONAMA.

En su documento base, presentan la siguiente información sobre costos unitarios que comprendería el plan por país<sup>7</sup> con la ayuda de sus respectivos gobiernos (Cuadro No. 8).

<sup>7</sup> El mismo documento señala que Cuba, Uruguay y Venezuela no figuran en el cuadro por tener tasas de analfabetismo menores al 3%. Caso contrario ocurre con Argentina que, a pesar de presentar la misma situación, tiene un plan específico dirigido a atender a la población analfabeta que aún queda en el país.

CUADRO N° 8

**APROXIMACIÓN A LOS COSTOS DE UNIVERSALIZAR LA ALFABETIZACIÓN EN IBEROAMÉRICA ANTES DEL 2015**

País	Población analfabeta	Recursos totales en \$	Costo por alfabetizado
Argentina	730,038	87,604,560	120
Brasil	14,654,000	1,758,480,000	120
Bolivia	670,075	80,409,000	120
Colombia	2,476,502	297,180,240	120
Costa Rica	133,087	15,970,440	120
Chile	480,865	57,703,800	120
Rep. Dominicana	736,698	88,403,760	120
Ecuador	672,478	80,697,360	120
El Salvador	759,927	91,191,240	120
Guatemala	1,817,596	218,111,520	120
Honduras	1,302,002	156,240,240	120
México	5,747,813	689,737,560	120
Nicaragua	1,095,765	131,491,800	120
Panamá	168,140	20,176,800	120
Paraguay	191,683	23,001,960	120
Perú	2,211,093	265,331,160	120

Fuente: OEI, a partir de los costos promedio de los programas actuales de alfabetización y educación básica de los países.

Según el Plan, el costo per-cápita para todos los países sería de \$120 por los 3 años que dura el Plan Iberoamericano de Alfabetización. En el primer año se dedica al aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico (programa de alfabetización propiamente dicho), y los dos posteriores para profundizar y ampliar las competencias adquiridas hasta obtener el certificado de educación básica para personas jóvenes y adultas<sup>8</sup> (equivalente a la continuidad educativa del PRONAMA en líneas generales). El documento señala que el costo por año es de \$40.

La descomposición del gasto viene distribuida de la siguiente manera: 40% destinado a los facilitadores y/o alfabetizadores; mientras que a la formación, a los materiales y al seguimiento le corresponde un 20% a cada uno.

Los costos fijos de educación no se incluyen en el Plan puesto que ya están asumidos y financiados por los países en su trabajo habitual de alfabetización y de educación de adultos. Estos costos corresponden al funcionamiento de las estructuras de alfabetización y de educación de personas jóvenes y adultas de los países. La población a la que se dirige el plan es la de personas jóvenes y adultas analfabetas en la región (más de 34 millones) a la que hay que agregar las personas que ingresan cada año en esa condición, considerando que tal contingente tenderá a decrecer en la medida en la que se progresa en la universalización, en la retención y en la calidad de la educación primaria.

Aunque no es posible realizar una comparación entre los costos unitarios del PRONAMA y los de este plan debido a que no se conoce el detalle de la duración de ciclo alfabetizador del año (horas pedagógicas por ejemplo), cabe mencionar que el costo del OEI es equivalente a S/.120.00<sup>9</sup> por el primer año, lo que se compararía con aproximadamente un costo promedio por atendido del PRONAMA de S/.135.00

<sup>8</sup> Véase: Organización de Estados Iberoamericanos: "Plan Iberoamericano de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas 2007-2015", pág. 15

<sup>9</sup> Considerando un tipo de cambio de S/.3.00 por dólar americano.

(descontando los gastos administrativos y otros<sup>10</sup> que no se incluyen en el Plan del OEI).

## **1.6 Procesos de producción de los componentes**

De acuerdo a las directivas que orientan la ejecución del PRONAMA<sup>11</sup>, los principales procesos que se realizan para la alcanzar los objetivos propuestos por el programa para cada uno de sus componentes son los siguientes:

- (1) Formulación de metas de atención y priorización de los distritos a ser atendidos
- (2) Actividades de información, educación, y comunicación para la movilización en apoyo para la alfabetización y continuidad educativa
- (3) Identificación y empadronamiento de los iletrados y de los estudiantes de continuidad educativa a nivel local
- (4) Provisión de equipos, materiales educativos útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización y los círculos de aprendizaje de continuidad educativa (CACE)
- (5) Selección y capacitación de facilitadores y supervisores de alfabetización y de continuidad educativa
- (6) Conformación y programación de los círculos de alfabetización y de los CACE
- (7) Desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización y de los CACE
- (8) Supervisión y monitoreo de las actividades del proceso de alfabetización y de continuidad educativa
- (9) Evaluación de los resultados y cierre de los círculos de alfabetización y los CACE

### **1.6.1 Flujograma de principales actividades para cada componente**

A continuación se presentan las actividades involucradas en el desarrollo de los dos componentes del Programa – Alfabetización y Continuidad Educativa -. La secuencia de actividades de ambos procesos es similar por eso se plantea una única secuencia haciendo diferenciaciones específicas cuando corresponda. Sin embargo, si se diferencian en cuanto a su calendarización y esta se incluye al final de la sección.

#### **(1) *Formulación de metas de atención y la priorización de distritos a ser atendidos***

Las metas de atención se refieren a la población analfabeta (en el caso del componente de Alfabetización) y a la población que ha egresado del PRONAMA (en el caso del componente de Continuidad Educativa) que se espera atender en el año. En el primer caso las metas son formuladas en base de a la información estadística y otras fuentes de información disponibles<sup>12</sup>. En el segundo, estas son formuladas en base a la información que obra en las bases de datos del PRONAMA.

Las metas de atención se establecen a nivel de cada departamento, provincia y distrito, y se formulan en un solo periodo. Las metas y priorización planteada desde la dirección técnica ejecutiva del PRONAMA es presentada y consensuada con los

---

<sup>10</sup> Se descuentan los costos administrativos pues el plan de la OEI asume que los costos fijos del programa son asumidos por los gobiernos correspondientes.

<sup>11</sup> Directiva 035-2009 ME/PRONAMA Disposiciones para la ejecución del proceso de alfabetización para 2009; y Directiva 095-2008 ME/PRONAMA Disposiciones para la organización y ejecución del Primer grado de Ciclo Intermedio de la Educación Básica Alternativa-EBA 2008-2009

<sup>12</sup> Se trabaja fundamentalmente con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), los datos del Censo, y los de un diagnóstico inicial levantado por el mismo PRONAMA en las diferentes regiones.

sectoristas de las regiones, la gerencia de desarrollo social y la dirección regional de educación. En base a ello se suscriben convenios de cooperación interinstitucional con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Municipalidades) para desarrollar acciones conjuntas en el marco del PRONAMA.

## ***(2) Las actividades de información, educación y comunicación (IEC) para la movilización en apoyo a la alfabetización y continuidad educativa***

El PRONAMA, los gobiernos regionales y las municipalidades desarrollan acciones concurrentes de IEC, orientadas a movilizar a la sociedad civil a favor de los procesos de alfabetización y continuidad educativa, buscando promover especialmente la modalidad de voluntariado. Aunque cada nivel de gobierno desarrolla actividades específicas, estas apuntan a:

- Sensibilizar a la población sobre la importancia y el deber de erradicar el analfabetismo
- Convocar a las organizaciones sociales, la empresa privada, las instituciones públicas y la población en general para que apoyen y participen voluntariamente en la ejecución del programa
- Establecer mecanismos permanentes de vigilancia y rendición de cuentas sobre los avances y resultados del programa en los diferentes niveles de gobierno

Para ello se realizan diferentes actividades de comunicación y difusión (spots televisivos, radiales, campanas de comunicación, pancartas y paneles, boletines de prensa, publicaciones en páginas web)

## ***(3) Identificación y empadronamiento de los iletrados y de los estudiantes de continuidad educativa a nivel local***

Una vez conocida la relación de distritos priorizados, el gobierno regional y las municipalidades de estos distritos proceden a la identificación de los iletrados y a su empadronamiento por centro poblado. En el caso de la continuidad educativa, se identifican a los estudiantes egresados del programa de alfabetización.

Esta información sirve de base para la conformación de los equipos de alfabetización y continuidad educativa, y para la programación de los círculos de alfabetización y los CACE. Además, esta información se verifica al momento del llenado del registro de participantes de cada círculo de alfabetización y de cada CACE.

## ***(4) Provisión de equipos, materiales educativos y útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización y de continuidad educativa***

En el caso de los círculos de alfabetización, el kit de equipos y materiales que se entrega y utiliza es el siguiente; equipos: televisores, reproductores DVD; material educativo: Cuadernos de Trabajo, Guías metodológicas; útiles: cuaderno, lápiz con borrador, borrador, tajador; material de apoyo pedagógico: mota, tiza, plumones, papelógrafo, cinta masking tape, tablero acrílico, juegos de DVD; textos complementarios: "La vida de Jesús" y "Tradiciones Peruanas".

En el caso de los CACE, el kit para la ejecución del primer grado del ciclo intermedio de la EBA incluye: textos: fascículos de trabajo, guías metodológicas; útiles: cuaderno A4, lápices; material de apoyo pedagógico: mota, tiza, plumones, papelógrafo, cinta masking tape,

Los equipos audiovisuales, las video clases y otros materiales a los cuales, mediante lineamientos específicos se les atribuya esa condición, se considerarán de uso rotativo por lo que al final del círculo deberán ser entregados a la DRE o UGEL según corresponda, para ser utilizados en los siguientes círculos programados. Igualmente, los cuadernos de trabajo y los materiales de apoyo pedagógico no utilizados, serán devueltos de manera inmediata a la determinación de su condición de “no utilizado” o “sobrante”, para ser redistribuidos en nuevos círculos en la misma región, u otra que defina el PRONAMA.

Los cuadernos de trabajo y las lecturas de reforzamiento, serán entregados a cada estudiante, en propiedad, a la finalización del círculo. Los textos complementarios son entregados en propiedad a los participantes que lograron ser alfabetizados.

El proceso de adquisición, provisión y traslado de equipos, materiales educativos y útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización y los CACE implica varias etapas e involucra la acción de diversas unidades orgánicas y territoriales como se aprecia en el siguiente flujograma:

GRÁFICO N° 1



Todos los procesos de entrega-recepción de bienes quedan registrados a través de actas y comprobantes de salida (PECOSAS) emitidas por las unidades correspondientes para poder tener control sobre el proceso general. Además, se

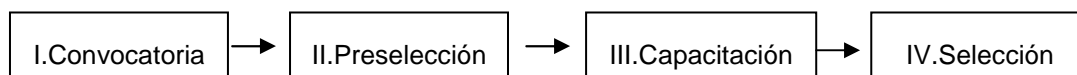
cuenta con disposiciones específicas, criterios y procedimientos para la distribución y recepción de los bienes así como la asignación de responsabilidades entre las diferentes unidades comprometidas en el proceso.

**(5) Selección y capacitación de sectoristas, coordinadores, supervisores y facilitadores de alfabetización y de continuidad educativa**

Para ambos componentes – alfabetización y continuidad educativa – los procesos de selección y capacitación se realizan en primer término para sectoristas y coordinadores locales; y en segundo término para los supervisores y facilitadores quienes se encargan directamente de los círculos de alfabetización y de los CACE.

Para la selección de los coordinadores locales, los supervisores y facilitadores, la municipalidad es responsable de la convocatoria a la población local, y un comité conformado por un representante del gobierno regional, otro de la municipalidad y el sectorista o sectorista adjunto del PRONAMA, es el responsable de la selección de acuerdo a criterios y perfiles establecidos<sup>13</sup> (se consideran, entre otros, el lugar de residencia, dándose preferencia, en el caso de los facilitadores, a los residentes del centro poblado, y en el caso de los supervisores, a los que residan en la zona; el manejo de la lengua originaria (si aplica).

El procedimiento consta de cuatro etapas:



Los sectoristas regionales y sectoristas adjuntos son seleccionados directamente por la DTE del PRONAMA. La estructura del programa de capacitación de acuerdo al Plan de Capacitación 2009 es como se detalla a continuación:

CUADRO Nº 9

**Estructura del Plan de Capacitación – PRONAMA 2009**

AGENTE CAPACITADO	TOTAL HORAS PEDAGÓGICAS	LUGAR	EXPOSITORES
Sectoristas Regionales y Adjuntos (2 capacitaciones anuales)	60(5 días)	Lima	Especialistas invitados
Especialistas	32 (3 días)	Lima	Especialistas PRONAMA
Coordinadores Locales	60 (5 días)	Lima	Especialistas PRONAMA
Supervisores	60 (4 días)	Provincial	Equipo de Capacitación
Facilitadores	60 (4 días)	Distrital	Coordinadores Locales

<sup>13</sup> En el caso de la selección de facilitadores y supervisores para los CACE, el comité está conformado por el director del CEBA, quien lo preside, en lugar del representante del Gobierno Regional

De acuerdo a esta estructura para la capacitación de supervisores y facilitadores quienes tienen a su cargo el desarrollo de los círculos, se está optando por la modalidad de capacitación en cascada.

Los contenidos que se trabajan en las jornadas de capacitación según el personal que corresponda se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 10

**Contenidos de la Capacitación del PRONAMA**

	Lineamientos del PRONAMA	Propuesta metodológica y pedagógica	Administración y/o Gestión del proceso de alfabetización	Plan para documentar a la población indocumentada	Criterios de supervisión	Manejo de actas y formatos	Sistema ALFANET	Bibliotecas comunales	Campañas Ver para Leer	Instructivos de pagos y otros
Sectoristas										
Especialistas		X	x	x	x			x	x	x
Coordinadores Locales		X	x	x		x	x	x	x	x
Supervisores			x	x	x			x	x	x
Facilitadores				x		x		x	x	x

Con sombreado oscuro se marcan los temas que son más extensamente trabajados en las jornadas de capacitación; con gris claro los que ocupan alrededor de un día de trabajo; las “equis” grandes equivalen a un bloque de una mañana o una tarde; y las “equis” pequeñas representan un bloque corto.

En las jornadas de capacitación a los participantes se les alcanza un material con presentaciones en *power point* de los contenidos que se trabajan preparado por el área técnico pedagógica del PRONAMA<sup>14</sup>.

Adicionalmente, en el caso de los facilitadores, se cuenta con una *Guía Metodológica* que orienta su trabajo en los Círculos de Alfabetización.

**(6) Conformación y programación de los círculos de alfabetización y de los CACE**

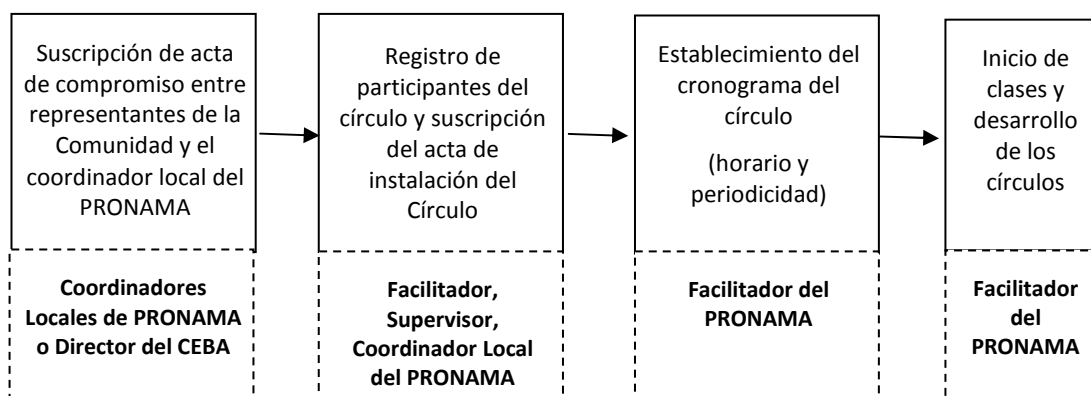
<sup>14</sup> En el marco de la evaluación se pudo revisar el Material de Capacitación para Coordinadores Locales, Supervisores, Equipos de Capacitación y Facilitadores.



La conformación de los equipos de alfabetización y continuidad educativa supone la designación de los facilitadores y el supervisor encargados de desarrollar las actividades de alfabetización y continuidad educativa en una zona determinada. Esto implica la delimitación del territorio en zonas para lo cual se toma en cuenta la integración física de los centros poblados a través de las vías de acceso respectivas. Los círculos de alfabetización o los CACE a cargo de un supervisor deben estar en localidades contiguas o próximas con vías de acceso entre ellas.

Además, se considera la realización de las acciones representadas en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 2



La suscripción del Acta de Compromiso entre la Comunidad y el PRONAMA, busca asegurar, por parte de la Comunidad, la participación de los iletrados de la localidad a los círculos, el local de funcionamiento, la custodia de los equipos, la vigilancia social, el apoyo en el monitoreo y supervisión del funcionamiento de los círculos; y por parte del PRONAMA, la atención a todos los iletrados de la Comunidad.

El registro de participantes se realiza al inicio de cada círculo de alfabetización o continuidad educativa, y en el acta de instalación se detalla el número y relación de los estudiantes inscritos, el facilitador y supervisor asignados, la fecha de inicio y término del círculo, el horario de clases acordado, los equipos audiovisuales, materiales educativos, de apoyo pedagógico y útiles asignados al círculo.

Para el establecimiento del horario y la frecuencia de las sesiones de clase los estudiantes y el facilitador lo fijan de común acuerdo. La frecuencia de sesiones semanales es entre tres y cinco sesiones.

Las clases se inician cuando se constata que el círculo cuenta con los materiales mínimos para el desarrollo eficaz de la actividad lectiva (iluminación, mobiliario, materiales...) y se formaliza a través del acta de instalación del círculo. El facilitador será responsable de desarrollar el círculo y de llenar los formatos que corresponden dando cuenta de las actividades realizadas.

**(7) El desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización y los CACE**

Las actividades en los círculos consisten fundamentalmente en el desarrollo de sesiones para la ejecución del Programa de Alfabetización a través del método "Aprender y Crecer", y de la implementación del Programa del primer grado del ciclo intermedio de la EBA en el caso de la continuidad.

Para la alfabetización, el PRONAMA ha diseñado y desarrollado su propio método que se caracteriza, según el personal del programa, por tener un enfoque global compuesto que combina elementos tanto del método global como del silábico y tiene como objetivo el logro de las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo básico (suma y resta). De acuerdo a los funcionarios entrevistados, éste fue creado a partir de la revisión de diferentes métodos vigentes al momento de inicio del PRONAMA seleccionando y combinando elementos que se consideraron más pertinentes, que permitieran asegurar una alta eficacia y eficiencia, y promovieran el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación<sup>15</sup> (más adelante en esta sección se señalan algunas características básicas del “Aprender y crecer”). Aunque se señaló que el método fue validado a través de su aplicación en Ayacucho durante el primer año de funcionamiento del PRONAMA, de acuerdo a lo informado al equipo evaluador no se elaboró informe de los resultados de dicho proceso de validación.

El método se incluye en el Diseño Curricular de Educación Básica Alternativa (ciclo inicial), se plasma en los materiales de trabajo para facilitadores y participantes y es presentado en los programas de capacitación a los diferentes agentes educativos.

Para la continuidad educativa, la programación curricular es por áreas y se realiza a partir del Diseño Curricular Básico Nacional DCBN de EBA – Ciclo Intermedio coordinando la programación general y su diversificación con el CEBA. La diversificación curricular está centrada en la elaboración de un diagnóstico de las potencialidades productivas o de las necesidades sociales de la comunidad y la elaboración de un proyecto de inversión productiva o de mejora social. El PRONAMA prepara los materiales para participantes y facilitadores considerando su correspondencia con el DCBN.

El programa de alfabetización está organizado de la siguiente manera (Gráfico No. 3):

---

<sup>15</sup> En la entrevista con los miembros del PRONAMA responsables del enfoque pedagógico y metodológico se señalaron entre los métodos revisados, el que utilizaba el Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA) que se aplicaba en ese entonces, señalándolo como método totalmente basado en el método global; y el “*Yo si puedo*” desarrollado en Cuba y de uso ampliamente extendido en Latinoamérica (de acuerdo a un estudio realizado por la UNESCO en el año 2006 “el método “Yo si puedo” se está aplicando y desarrollando en 12 países de América Latina, principalmente mediante iniciativas adoptadas por las autoridades locales”). De este método destacaron la asociación de cada una de las letras del alfabeto a un número y del orden de presentación de las letras en función de la frecuencia de su uso, lo cual ha sido parcialmente considerado (por cuestiones de copyright); así como el uso de material audiovisual sin que en el caso de “Aprender y crecer” el método gire únicamente en torno a la utilización de videocintas por las limitaciones que existen en muchos lugares de acceso a electricidad.

GRÁFICO N° 3

**Programa de Alfabetización (en castellano)**

<b>PROGRAMA BÁSICO</b>			<b>REFORZAMIENTO</b>		
Mínimo 50 sesiones			28 sesiones		78
133 horas pedagógicas			75 horas pedagógicas		208 horas
<b>Lecto-escritura</b>			<b>Reforzam. Inicial</b>	<b>Reforzam. Final</b>	
39 sesiones		10 sesiones consolidación 1 evaluación	10 sesiones	18 sesiones	
<b>Cálculo básico</b>					
15 sesiones		6 sesiones 1 evaluación			

La duración total del Programa en los círculos de alfabetización depende del tipo de intervención – si es bilingüe o español –, de la cantidad de sesiones semanales que se fijan y de las circunstancias particulares de la zona. En relación al primer factor, siguiendo la política de respeto a las características sociolingüísticas de los estudiantes, a la población que domina sólo una lengua originaria se le alfabetiza en la misma y luego en español. La población bilingüe puede optar la lengua en la que prefiere alfabetizarse.

En el caso de la alfabetización en lengua originaria y castellano el número de sesiones del programa básico se incrementa a 60 (160 horas pedagógicas) mientras que el número de sesiones de reforzamiento se mantiene. El programa completo es de 88 sesiones que suponen 235 horas pedagógicas.

A partir del año 2008 el PRONAMA ha empezado la alfabetización en lenguas originarias:

CUADRO N° 11

<b>AÑO</b>	<b>LENGUA ORIGINARIA</b>
2008	Quechua Chanca Quechua Collao
2009	Aimara Auwajún Shipibo

En cuanto a la frecuencia, la directiva que se alcanza en los procesos de capacitación señala que las sesiones tienen una duración de 2 horas aproximadamente, y la frecuencia de trabajo debe ser de 3 a 5 sesiones por semana. En el tiempo de funcionamiento del Programa, un ciclo completo de aplicación del programa de alfabetización en castellano viene teniendo una duración aproximada de 3 a 5 meses.

Para el caso de la Continuidad Educativa, la extensión, duración y organización del programa es diferente como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO N° 4**  
**Programa de Continuidad Educativa**  
**Primer Grado del Ciclo Intermedio de la EBA**

<b>PRIMER GRADO DEL CICLO INTERMEDIO</b>
90 sesiones
300 horas pedagógicas
3 horas por sesión + 2 horas semanales de asesoría

*Sobre el método “Aprender y Crecer”*

El método trabaja en torno a ejes transversales que se consideran de interés de los iletrados (deberes y derechos, educación y cultura, familia y comunidad, vida sana, trabajo y producción, medio ambiente). Estos constituyen temas generadores, de los que se derivan las frases y palabras generadoras con las que se trabaja la secuencia de lectoescritura y cálculo. De acuerdo al material alcanzado por el PRONAMA, elementos centrales del método son:

TEMAS GENERADORES	Temas de interés que parten de los ejes transversales y que vinculan la actividad de aprendizaje del participante con su contexto económico, social y cultural. Buscan propiciar la reflexión y la formulación de opiniones a partir de la experiencia de los participantes
FRASE GENERADORA	Frase que vincula el tema generador con la letra o combinación de letras que se va a estudiar. Por ello expresa algún aspecto del tema generador. <i>Usamos <u>la</u> <u>pa</u> en el campo y en <u>la</u> ciudad</i>
PALABRA GENERADORA	Palabra ubicada dentro de la frase generadora que facilita la explicación y posterior aprendizaje de la letra o combinación de letras en estudio <i>Pala</i>
IMAGEN MOTIVADORA	Es un dibujo sencillo que se relaciona con los temas transversales, a partir de los cuales se pueden conversar sobre situaciones cotidianas, problemáticas y plantear soluciones
RED	A partir del reconocimiento de la letra o combinación de letras en estudio se identifica las diferentes posiciones que puede tener la letra o combinación (nivel externo, medio e interno) a manera de red

De acuerdo a la estructura curricular siguiendo esta secuencia “es como se va de lo global a lo silábico, y luego, a partir del reconocimiento de la escritura de cada sonido, se explica la formación de la sílaba, de palabras y oraciones, en un proceso de ida y vuelta que va reforzando las capacidades creativas de los participantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje y que les permite, a partir de las estructuras menores construir elementos mayores como son las palabras, oraciones y párrafos, así como comprender los mensajes que se transmiten a través de esas construcciones” (DCB EBA Ciclo Inicial, p.12).

Una vez trabajados estos elementos se empieza a desarrollar una secuencia de ejercicios que incluye la escritura de la letra (apoyado en líneas punteadas), copia de la sílaba sin ayuda, copia de palabras que contienen las letras y sonidos ya aprendidos, leer y completar oraciones con sonidos (sílabas) estudiados. En sesiones avanzadas esto se completa con la formación de palabras a partir de la combinación de los sonidos estudiados, la lectura y comprensión de textos, composición de oraciones y composición de textos complejos.

En el caso del cálculo matemático básico, se pasa de la explicación de escritura de números naturales y decimales, el desarrollo de ejercicios de reconocimiento de números, escritura de número con y sin apoyo, comparación de números, ejercicios de suma y resta, planteamiento y resolución de problemas utilizando estas operaciones.

#### *Procesos de acompañamiento a facilitadores*

Durante el desarrollo de las actividades de los círculos los supervisores deben realizar reuniones de coordinación quincenal con los facilitadores a su cargo para intercambiar experiencias y reforzar los lineamientos pedagógicos a seguir (directiva 035-2009-ME/PRONAMA).

#### **(8) Supervisión y monitoreo de las actividades del proceso de alfabetización y de continuidad educativa**

El trabajo de supervisión y monitoreo de las actividades de alfabetización y continuidad es realizado por diferentes funcionarios e instancias del Programa. En primer lugar, el supervisor es el responsable de monitorear presencialmente los círculos a su cargo una vez cada quince días llenando los formatos de supervisión correspondientes (Formato 11 “Supervisión del Círculo”)<sup>16</sup>. Estos formatos son entregados al facilitador quien toma las acciones correctivas sobre las observaciones y sugerencias de la supervisión efectuada, y lo archiva como parte de la documentación del círculo (Formato 10 “Control de visitas de supervisión al círculo de alfabetización”).

Asimismo, el coordinador local tiene entre sus funciones monitorear el desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización del distrito a su cargo. De acuerdo a la directiva, esto implica realizar al menos visitas a 15 círculos de alfabetización, durante el mes, de diferentes zonas del distrito. Asimismo, supervisar y evaluar el desempeño de los alfabetizadores y supervisores de los círculos de alfabetización, y realizar

---

<sup>16</sup> El formato de supervisión (F-11) recoge información general del círculo, del facilitador, del número y asistencia de los participantes, de la documentación del círculo, del local y mobiliario, de equipos y materiales, de las sesiones de trabajo (correspondencia entre sesión programada y desarrollada, entre sesión desarrollada y el avance en los cuadernos de trabajo, entre metodología de trabajo y tipo de material que se utiliza); y finalmente una referencia sobre de evaluación del nivel de avance observado de los participantes

reuniones quincenales de capacitación y coordinación con los supervisores a su cargo, mínimo dos (2) reuniones por mes.

En el caso de los CACE, los sectoristas también monitorean los círculos a su cargo por muestreo. Al mes debe supervisar al menos diez CACE.

Finalmente, el equipo de Supervisión y Control de la DTE también tiene a su cargo la supervisión y evaluación de las acciones de alfabetización y continuidad educativa (ver punto 1.9 del presente informe).

### **(9) Evaluación final y cierre de los círculos**

Al final de las sesiones programadas del círculo de alfabetización o del CACE, el facilitador procede a la evaluación final de los participantes y elabora el acta de evaluación correspondiente. En el caso de los círculos de alfabetización, los estudiantes que logran desarrollar las competencias básicas de lectoescritura y cálculo son declarados alfabetizados y se les entrega el certificado correspondiente. En el caso de los estudiantes del CACE, aquellos que logran desarrollar las competencias en cada uno de los grados del ciclo intermedio son declarados aptos para seguir al siguiente grado, entregándoles el certificado correspondiente. Los niveles de logro se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 12

NIVELES DE LOGRO			
	CÍRCULOS DE ALFABETIZACIÓN (LECTO-ESCRITURA Y CALCULO)	CÍRCULOS DE CONTINUIDAD EDUCATIVA (POR ÁREA CURRICULAR)	
AD		Logro destacado	
A	Alfabetizado	Logro previsto	Cumple con requisitos mínimos señalados
B	En proceso	En proceso	Aun no cumple con todas las competencias
C	En inicio	En inicio	No logra ninguna de las competencias o lo hace en un grado incipiente

### **Actores involucrados en las diferentes actividades**

Como se ha mostrado en los flujogramas que se han presentado en esta sección, son numerosos los actores de diferentes instancias orgánicas y territoriales que intervienen en la ejecución del Programa. El siguiente cuadro resume cuáles son los procesos en los que tiene participación cada uno de ellos.

CUADRO Nº 13

**Cuadro de actores involucrados en las principales actividades para la ejecución del PRONAMA**

ACTIVIDAD	UNIDAD ORGÁNICA Y/O TERRITORIAL RESPONSABLE		
	NIVEL NACIONAL	NIVEL REGIONAL	NIVEL LOCAL
1. Formulación de las metas de atención y la priorización de los distritos a ser atendidos	Comité Ejecutivo (aprobación de metas globales) DTE del PRONAMA	GR/DRE y sectoristas PRONAMA	
2. Actividades de IEC para la movilización en apoyo a la alfabetización	DTE del PRONAMA	Gerencia de Desarrollo Social – GR / DRE	Municipio
3. Identificación y empadronamiento de iletrados a nivel local			- Representante de la Municipalidad - Especialista de UGEL - Coordinadores locales, supervisores y facilitadores PRONAMA
4. Provisión de equipos, materiales y útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización y los CACE	- DTE del PRONAMA - Oficina Central de Administración (MED) - Unidad de Abastecimiento y el Área de Control Patrimonial (MED)	Comité de Distribución DRE: Oficina de Administración, Almacén, Abastecimiento y Control Patrimonial	- Comité de Distribución UGEL: Administración, almacén y control patrimonial - Coordinadores locales y supervisores PRONAMA
5. Selección y capacitación de los coordinadores locales, supervisores y facilitadores		- Comité de Selección: Representante del GR o director del CEBA, Representante Municipal y Sectorista PRONAMA	- Representante de municipio - Equipo de capacitación distrital
6. Conformación de equipos de alfabetización y programación de círculos de alfabetización			Comité de Programación: - Especialista UGEL - Especialista Municipal - Coordinador Local PRONAMA
7. Desarrollo de las actividades de los círculos de alfabetización			- Facilitadores, Supervisores y coordinadores locales PRONAMA
8. Monitoreo y supervisión de las actividades del proceso de alfabetización	- Equipo de Supervisión y Control del DTE PRONAMA	- Sectoristas PRONAMA	- Supervisores PRONAMA - Coordinador local - Vigilancia de los miembros de la Comunidad
9. Evaluación de Resultados	- DTE del PRONAMA	- Gerencia de Desarrollo Social del GE	- Facilitador PRONAMA - Representante de la Municipalidad

## Calendarización

La calendarización de actividades y procesos de cada uno de los componentes del programa es diferente. Para el caso de los círculos de alfabetización (C.A) el cumplimiento de atención de metas anual en las regiones ha llevado a la implementación de los círculos en dos etapas (en la primera se cubre un determinado número de distritos y en la segunda otro). Esto ha ocurrido así en la mayoría de regiones durante los años 2007 y 2008. Sin embargo, durante este año 2009 debido a algunas dificultades y retrasos en la ejecución, en varias regiones se implementará una sola etapa. De acuerdo al cronograma de ejecución de los procesos de alfabetización alcanzado por el PRONAMA y lo verificado en las regiones, estos se desarrollan de la siguiente manera (aunque no es posible generalizar) (Cuadro No.14):

CUADRO N° 14

### Calendarización del Proceso de Alfabetización

PROCESOS	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene
Formulación de metas de atención y priorización de distritos (19 días)	X															
Suscripción de convenios con Gobiernos Regionales y Municipalidades (91 días)	X	X	X	X												
Actividades de IEC para la movilización en apoyo a la alfabetización (50 días)				X	X											
Empadronamiento de iletrados a nivel local (61 días)						X	X									
Adquisición, provisión y traslado de equipos, materiales educativos y útiles para C.A (189 días)		X	X	X	X	X	X									
Selección y capacitación de los coordinadores locales (70 días) 2 etapas						X	X	X			X	X				





Para el caso de la Continuidad Educativa, al ser el programa más extenso, se aplica una sola vez al año:

CUADRO N° 15

**Calendarización del Proceso de Continuidad Educativa**

PROCESOS	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul
Formulación de metas de atención y priorización de distritos	X									
Suscripción de convenios con Gobiernos Regionales y Municipalidades	X									
Actividades de IEC para la movilización en apoyo a la alfabetización	X									
Identificación y matrícula de estudiantes a nivel local	X									
Adquisición, provisión y traslado de equipos, materiales educativos y útiles para los CACE	X	X								
Capacitación de sectoristas, directores de CEBA y especialistas EBA de DRE y UGEL	X	X								
Selección y capacitación de supervisores y facilitadores		X								
Conformación de equipos de alfabetización y programación de CACE <i>(11 días) 2 etapas</i>		X								
Desarrollo de las actividades de de los CACE			X	X	X	X	X	X	X	X
Monitoreo y supervisión de las actividades de los CACE			X	X	X	X	X	X	X	X

**1.6.2 Proceso de Focalización<sup>17</sup>**

La atención a las regiones, provincias y distritos se realiza de manera diferenciada. La selección de los lugares de intervención es focalizada y gradual, dando prioridad a las

<sup>17</sup> Información recogida en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 y Planes Operativos 2008 y 2009 y Evaluaciones de Planes Operativos 2006-2007 y 2008.

zonas de mayor tasa de analfabetismo y de pobreza en general, de tal forma de optimizar el uso de los recursos y aumentar la eficacia y eficiencia de las actividades.

El PRONAMA también declaró desde su plan inicial que se apoyará especialmente aquellas regiones, provincias o distritos que otorguen prioridad a las actividades de erradicación del analfabetismo, lo que debiera expresarse en la asignación de recursos financieros y materiales propios.

De acuerdo a lo establecido en los planes los procesos son los siguientes:

Para el **componente de alfabetización**, el procedimiento consiste en que, de acuerdo a los criterios anteriores, la Dirección Técnica Ejecutiva del PRONAMA es responsable de definir las metas globales de atención de iletrados por regiones, las que son aprobadas por el Consejo Ejecutivo Nacional del PRONAMA y son plasmadas en los Planes Operativos Anuales. Luego en cada región, la Dirección Regional de Educación, en coordinación con el Sectorista del PRONAMA, es responsable de la priorización y definición de metas a nivel de distritos, lo cual se incluye en el Plan Regional de Alfabetización.

Posteriormente, la identificación y empadronamiento de los analfabetos es responsabilidad de la Municipalidad Local, en coordinación con el especialista designado de la UGEL del Gobierno Regional y del coordinador local y supervisor del PRONAMA, utilizando los formatos establecidos por el PRONAMA para dicho fin. Este proceso de identificación y empadronamiento se debe dar a nivel de centro poblado y se usa para organizar los círculos de alfabetización

Para el **componente de continuidad educativa** (desde el 2009), el proceso es muy similar. Se trabajará en todas la regiones y se prioriza al interior de estos a los distritos donde el PRONAMA haya terminado de ejecutar acciones de alfabetización en los años anteriores. Asimismo, se priorizará los gobiernos regionales y distritos que inserten acciones de continuidad educativa en sus planes de desarrollo.

Las metas de atención por regiones son elaboradas por la Dirección Técnica Ejecutiva del PRONAMA y aprobadas por el Consejo Ejecutivo Nacional y se basan en la población que ha egresado del PRONAMA, utilizando las bases de datos del programa. Luego, son los Gobiernos Locales los responsables, en coordinación con el especialista designado de la UGEL del Gobierno Regional y del coordinador local y supervisor del PRONAMA y utilizando los formatos establecidos por el PRONAMA para dicho fin, de convocar a la población objetivo. Este proceso de identificación y empadronamiento se debe dar a nivel de centro poblado y se usa para organizar los círculos de continuidad educativa.

La información sobre población objetivo y población atendida se presenta en el punto 1.7

### **1.6.3. Procesos de asignación de recursos**

En esta sección se analiza la distribución de los principales recursos entre las regiones considerando, además de la cantidad de analfabetos, las tasas de analfabetismo de cada departamento que fueron tomadas como referencia en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011. Por tanto, se observa la distribución de los recursos en el periodo comprendido entre los años 2005 y 2009 para compararla con los departamentos priorizados o con los que presentan una mayor tasa de analfabetismo.

De manera previa a la presentación de los cuadros mencionados, cabe señalar que, como se mencionó, según la evaluación del Plan Operativo 2006-2007, se buscó reducir la tasa de analfabetismo en Ayacucho y Huancavelica. Además, a partir del segundo trimestre del 2007, se determinó priorizar la atención en las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes.

En el Plan Operativo y Presupuesto 2008, se priorizó la erradicación del analfabetismo en los distritos focalizados por la Estrategia Nacional CRECER, los cuales comprendieron casi todos los departamentos del Perú, excepto Ayacucho, Huancavelica, Moquegua, Tacna y Tumbes pues fueron atendidos de manera prioritaria en el año anterior, por lo cual se procedió a la atención del analfabetismo residual en estas regiones.

En el Plan Operativo y Presupuesto 2009, los objetivos principales para el proceso de alfabetización fueron la atención a los distritos que no han sido atendidos durante los años 2007 y 2008, y al analfabetismo residual en la zona del Plan de Desarrollo del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE), que comprende los departamentos de Cusco, Ayacucho y Huancavelica.

Como se mencionó también en la sección 1.5, el caso de Lima es especial por los altos montos de gasto ejecutado en alfabetización para cada año pues, a partir del 2007, presenta el mayor porcentaje de participación aunque el mismo va reduciéndose a medida que pasa el tiempo (en el año 2007 presenta una participación de 35.43%, mientras que a junio del 2009 presenta un 10.21% del gasto total ejecutado). Por ello, será excluido del análisis posterior al cuadro presentado.

Por otro lado, algunos departamentos que presentaron altas tasas de analfabetismo en el período de inicio del programa fueron Apurímac con un 25.80%, Cajamarca y Puno con un 25.50% y Cusco con un 24.00%, los cuales, no obstante, presentaron bajas participaciones en el gasto ejecutado para dichos años y no fueron priorizados inicialmente.

Como se aprecia en el cuadro No, 16, en el año 2006, Ayacucho y Huancavelica presentaron la mayor participación del gasto ejecutado en alfabetización con un 20.70% y un 14.66%, respectivamente, lo cual podría coincidir con la decisión del programa de priorizar la reducción de las altas tasas de analfabetismo en estos departamentos. A pesar de que en este año sólo se atendió a Lima y Ayacucho, en el resto de departamentos se realizaron transferencias a los gobiernos regionales en diciembre, lo cual podría explicar la fuerte participación de Huancavelica, toda vez que fue uno de los dos departamentos priorizados para el 2007.

Cuadro N° 16

## INFORMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA ALFABETIZACIÓN POR REGIONES O DEPARTAMENTOS (EN SOLES)

	Tasa de analfabetismo (PRONAMA)	2006			2007			2008			2009		
		Meta de atención de analfabetos	Gasto ejecutado	Participación del gasto ejecutado	Meta de atención de analfabetos	Gasto ejecutado	Participación del gasto ejecutado	Meta de atención de analfabetos	Gasto ejecutado	Participación del gasto ejecutado	Meta de atención de analfabetos	PIM	Participación del gasto ejecutado
TOTAL	12.30%	49,257	11,411,353	100.00%	584,779	73,799,812	100.00%	739,823	50,007,188	100.00%	500,000	105,946,425	100.00%
01: AMAZONAS	16.80%	0	220,350	1.93%	9,385	1,009,052	1.37%	15,813	772,646	1.55%	13,925	327,735	0.31%
02: ANCASH	19.40%	0	612,750	5.37%	33,946	3,459,309	4.69%	65,083	2,010,492	4.02%	34,110	3,338,531	3.15%
03: APURIMAC	25.80%	0	370,800	3.25%	15,739	1,132,604	1.53%	41,362	1,305,486	2.61%	8,422	2,106,004	1.99%
04: AREQUIPA	6.90%	0	262,500	2.30%	14,918	1,400,317	1.90%	23,613	1,139,729	2.28%	7,034	1,057,165	1.00%
05: AYACUCHO	25.00%	31,250	2,362,500	20.70%	98,760	8,317,231	11.27%	16,000	4,936,973	9.87%	0	3,896,929	3.68%
06: CAJAMARCA	25.80%	0	1,000,950	8.77%	46,373	3,898,244	5.28%	77,696	4,279,467	8.56%	41,847	3,954,343	3.73%
07: CALLAO	3.30%	0	63,000	0.55%	3,553	168,100	0.23%	10,724	501,336	1.00%	4,398	156,816	0.15%
08: CUSCO	24.00%	0	761,700	6.67%	36,200	2,673,245	3.62%	72,893	2,774,874	5.55%	32,831	3,216,757	3.04%
09: HUANCVELICA	29.00%	0	1,673,400	14.66%	70,870	5,724,530	7.76%	12,500	1,836,430	3.67%	0	2,022,860	1.91%
10: HUANUCO	26.30%	0	437,100	3.83%	21,358	2,165,261	2.93%	49,644	2,368,946	4.74%	6,347	1,613,465	1.52%
11: ICA	5.90%	0	118,800	1.04%	6,789	603,744	0.82%	9,502	745,430	1.49%	10,841	264,276	0.25%
12: JUNIN	11.10%	0	430,950	3.78%	22,233	1,625,362	2.20%	26,757	1,378,756	2.76%	42,665	1,149,649	1.09%
13: LA LIBERTAD	13.80%	0	435,600	3.82%	24,751	2,398,212	3.25%	35,100	1,592,349	3.18%	42,793	1,878,681	1.77%
14: LAMBAYEQUE	12.50%	0	353,400	3.10%	20,079	1,715,796	2.32%	20,451	1,706,158	3.41%	40,175	493,610	0.47%
15: LIMA	3.60%	18,277	327,403	2.87%	55,763	26,150,023	35.43%	56,517	9,303,238	18.60%	113,052	72,287,616	68.23%
16: LORETO	6.40%	0	214,350	1.88%	9,061	724,440	0.98%	19,732	890,908	1.78%	5,184	1,050,382	0.99%
17: MADRE DE DIOS	7.70%	0	25,350	0.22%	1,044	128,662	0.17%	2,194	168,977	0.34%	737	119,220	0.11%
18: MOQUEGUA	12.60%	0	30,150	0.26%	1,779	961,974	1.30%	5,000	605,880	1.21%	0	333,381	0.31%
19: PASCO	12.60%	0	84,300	0.74%	3,582	267,926	0.36%	4,528	344,812	0.69%	14,882	307,312	0.29%
20: PIURA	15.30%	0	516,750	4.53%	34,261	3,583,742	4.86%	81,456	4,545,579	9.09%	7,477	2,017,726	1.90%
21: PUNO	25.50%	0	632,400	5.54%	34,784	2,436,551	3.30%	41,520	3,175,919	6.35%	64,091	2,070,873	1.95%
22: SAN MARTIN	11.00%	0	270,300	2.37%	11,425	874,940	1.19%	33,613	1,950,654	3.90%	6,247	1,148,821	1.08%
23: TACNA	5.60%	0	60,000	0.53%	3,386	943,567	1.28%	5,000	659,802	1.32%	0	174,032	0.16%
24: TUMBES	7.00%	0	30,150	0.26%	1,765	715,188	0.97%	2,500	375,285	0.75%	0	69,597	0.07%
25: UCAYALI	9.40%	0	116,400	1.02%	4,975	721,791	0.98%	10,535	637,064	1.27%	2,942	890,644	0.84%

\*Con respecto al año 2009, se consideró el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)

Fuente: Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011 y Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

En el año 2007, Ayacucho tuvo la mayor participación del gasto ejecutado en alfabetización con un 11.27%, lo que se relacionaría con la decisión del programa de llevar a cabo experiencias piloto en estos departamentos entre setiembre del 2006 y enero del 2007. Huancavelica ocupó el segundo lugar con un 7.76%, lo cual también se explicaría por el objetivo de reducir de manera prioritaria la tasa de analfabetismo de estos departamentos.

En el año 2008, Ayacucho vuelve a presentar la mayor participación del gasto ejecutado en alfabetización con un 9.87%. Por su parte, Piura tuvo una participación de 9.09%, Cajamarca un 8.56%, Puno un 6.35%, Cusco un 5.55% y Huánuco un 4.74%, lo cual coincidiría con la implementación de la Estrategia Nacional CRECER, la cual focalizó una mayor cantidad de iletrados en la meta a atender en estos departamentos además de Ayacucho.

Finalmente, en el año 2009, según el PIM, Cajamarca tiene la mayor participación con un 3.73%. Por otro lado, Ayacucho presenta una participación de 3.68%, Ancash un 3.15% y Cusco un 3.04%. Con respecto a Ayacucho y Cusco, esta importante participación en comparación al resto (a pesar de que es baja) se debería a la implementación del PRONAMA en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) que empezó a gestarse en el 2008.

Por otro lado, para el período 2006-2008, se encontró información presupuestal sobre los aportes realizados por los gobiernos regionales a los programas de erradicación del analfabetismo, los cuales se asignan de manera independiente al administrado por el Ministerio de Educación desde el PRONAMA. Por ejemplo, en el año 2007, los gobiernos regionales gastaron en conjunto S/. 36 millones en la erradicación del analfabetismo dentro de los programas de educación primaria, de los cuales el grueso del gasto para este sub-programa lo administra el Ministerio de Educación desde el PRONAMA que gastó en dicho año cerca de S/.81 millones. Es decir, del total de gasto ejecutado en erradicación por analfabetismo, el PRONAMA ejecutó cerca del 69%, mientras que los gobiernos regionales presentaron una participación del 30% aproximadamente<sup>18</sup>.

En el año 2006, se aprecia que los gobiernos regionales del Callao y Apurímac no reportaron ninguna inversión en el programa de erradicación del analfabetismo (Cuadro No.17). La inversión más fuerte la ejecutó el gobierno regional de Cajamarca con S/. 1'292,600 seguido de los gobiernos regionales de Puno y Piura. En el año 2007, la inversión más alta la ejecutó el gobierno regional de Huancavelica que ejecutó S/.5'759,978, seguido de Ayacucho con S/.5'548,900 y Piura con S/.3'660,400. Por su parte, el gobierno regional del Callao no ejecutó ningún gasto, mientras que en Madre de Dios y Moquegua ejecutaron muy pocos recursos. En el año 2008, el gobierno regional de Ayacucho ejecutó la inversión más alta con S/.2'934,800, seguido de Cusco y Puno. Por otro lado, los gobiernos regionales de Amazonas, Arequipa y Huánuco no ejecutaron gasto alguno con respecto a la erradicación del analfabetismo.

---

<sup>18</sup> "Participa Perú", Grupo Propuesta Ciudadana.

## CUADRO Nº 17

### INFORMACIÓN SOBRE ERRADICACIÓN DE ANALFABETISMO

REGIÓN	2006			2007			2008		
	PIM	GASTO EJECUTADO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	PIM	GASTO EJECUTADO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	PIM	GASTO EJECUTADO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
AMAZONAS	487050	266700	54.76%	926550	926550	100.00%	9600	0	0.00%
ANCASH	1466300	850550	58.01%	3618450	3618450	100.00%	21600	8400	38.89%
APURIMAC	0	0	-	1186600	682700	57.53%	513965	503800	98.02%
AREQUIPA	479750	217250	45.28%	1115400	846000	75.85%	13200	0	0.00%
AYACUCHO	2921158	558658	19.12%	8713700	5548900	63.68%	3170180	2934800	92.58%
CAJAMARCA	2293550	1292600	56.36%	3088150	2153700	69.74%	516800	27147	5.25%
CALLAO	0	0	-	147100	0	0.00%	231100	38400	16.62%
CUSCO	1825850	1064150	58.28%	3749900	1960625	52.28%	2347099	1859211	79.21%
HUANCAVELICA	2141885	467461	21.82%	5920978	5759978	97.28%	169473	371	0.22%
HUANUCO	1241200	797100	64.22%	1619400	1553500	95.93%	0	0	-
ICA	311400	191900	61.62%	499150	379300	75.99%	127050	99800	78.55%
JUNIN	977950	546750	55.91%	1628500	1252800	76.93%	393967	304400	77.27%
LA LIBERTAD	1319050	883450	66.98%	2296400	1013300	44.13%	1298259	699550	53.88%
LAMBAYEQUE	961200	607800	63.23%	1835750	1122400	61.14%	774477	766677	98.99%
LIMA	859105	390364	45.44%	1136148	656810	57.81%	479338	258108	53.85%
LORETO	433600	219250	50.57%	508700	462500	90.92%	253842	241800	95.26%
MADRE DE DIOS	62800	37450	59.63%	107900	61200	56.72%	51450	46650	90.67%
MOQUEGUA	115050	83400	72.49%	612764	333000	54.34%	476679	97250	20.40%
PASCO	383123	297322	77.60%	570952	494449	86.60%	66200	60100	90.79%
PIURA	1636650	1119900	68.43%	3661550	3660400	99.97%	791550	616900	77.94%
PUNO	1824500	1190850	65.27%	2718100	1422450	52.33%	1296692	1296542	99.99%
SAN MARTIN	584450	314150	53.75%	846900	636200	75.12%	223900	189750	84.75%
TACNA	134900	74900	55.52%	794700	597300	75.16%	197423	197243	99.91%
TUMBES	87600	57540	65.68%	565600	563750	99.67%	12750	7950	62.35%
UCAYALI	312200	195800	62.72%	729500	434250	59.53%	295247	210550	71.31%

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

#### **1.6.4. Mecanismos de transferencias de recursos a beneficiarios finales**

No aplica

#### **1.6.5 Mecanismos de transferencias de recursos a ejecutores finales (contratos/convenios) y mecanismos de recuperación de gastos, si los hubiera**

No aplica

#### **1.7 Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen**

##### **1.7.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial (población que presenta el problema que se quiere atender) y objetivo (población que el PEV ha atendido y tiene planeado atender)**

La población objetivo del PRONAMA incluye a todas aquellas personas de 15 o más años de edad que aún no han obtenido las competencias básicas de de lectura, escritura y cálculo matemático, incluyendo a los que arriben a esa edad en el periodo de referencia, ya sea porque nunca han tenido la oportunidad de acceder a la educación formal, o porque habiéndolas tenido las han perdido por falta de uso de las mismas.

Para la determinación de sus planes de intervención y metas, el PRONAMA se basa inicialmente en datos tomados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2001 y 2003 del INEI. Se opta por tomar esta información y no aquella ya disponible del Censo 2005 debido a que esta última es cuestionada porque no fue obtenida directamente de cada persona, sino preguntando a un informante del hogar y porque se basa solamente en la pregunta al informante sobre si sabe leer y escribir. La

información sobre analfabetos obtenida por las ENAHOs del 2001 y del 2003, en cambio, se basa no sólo en preguntar a cada individuo sino además el encuestador hace leer un pequeño texto a las personas que se declaran alfabetos con primaria incompleta, logrando de este modo acercarse más al dato sobre analfabetismo.

El Plan Nacional 2006-2011 del PRONAMA señala que, desde 1993, la tasa de analfabetismo de la población nacional se encuentra, en promedio, en un 12% y se plantea la meta de que en el año 2011, dicha tasa no supere el 4%, con lo cual se alcanzarían los estándares internacionales recomendados por la UNESCO. Ello implica una reducción drástica del analfabetismo en nuestro país. En las evaluaciones de los Planes Operativos 2006-2007 y 2008 se menciona que el PRONAMA tiene como prioridad la atención de iletrados distribuida a lo largo de todo el Perú. En dichos planes se muestra la meta del número de analfabetos a ser atendidos por año y por región.

En el Plan Operativo y Presupuesto del PRONAMA del 2008 y del 2009 se señala la aparición del programa de Continuidad Educativa (Post-alfabetización) 2008-2009 para los alfabetizados del PRONAMA, equivalente al nivel de educación primaria, con lo cual el fenómeno de regresión a la situación inicial de analfabetismo se reduciría significativamente. En otras palabras, el PRONAMA seguirá alfabetizando en distritos nuevos y reforzará la alfabetización de los ya atendidos a través de la Continuidad Educativa.

A continuación se presentan las cifras totales de analfabetos por año, así como su descomposición por área geográfica y por género. Para los años 2001 y 2003 se toman las cifras presentadas por el PRONAMA, tomadas de las respectivas ENAHOs. Para los años 2005, 2006, 2007 y 2008 se toman las cifras directamente de las ENAHOs. Es importante mencionar un importante cambio metodológico en la pregunta sobre analfabetismo de la ENAHO. Hasta el 2006, los encuestadores de una manera casi arbitraria decidían aplicar la prueba de lectura a los que se autoreportaban como alfabetos y escogían también el texto a leer. A partir del 2007, se especifica que se debe aplicar una prueba de lectura a todos aquellos que se autoreportan como alfabetos (que responden afirmativamente a la pregunta, ¿sabe usted leer y escribir?) y que tienen primaria incompleta o menos. La encuesta incluye además el texto y es posible a partir de este año obtener los porcentajes de analfabetismo autoreportado y los corregidos luego de la aplicación de la cartilla.

**CUADRO N° 18**  
**INFORMACIÓN SOBRE POBLACIÓN ANALFABETA (EN CIFRAS)**

	Información PRONAMA*		Información obtenida de la ENAHO			
	2001	2003	2005	2006	2007	2008
<b>Número de analfabetos</b>	2,087,093	2,211,193	2,251,670	2,193,114	2,276,579	2,383,805
<b>Por área geográfica</b>						
Zona urbana	716,423	715,683	778,367	771,669	777,574	826,719
Zona rural	1,370,670	1,495,510	1,473,303	1,421,445	1,499,005	1,557,086
<b>Por género</b>						
Mujeres	1,570,094	1,638,335	1,682,320	1,646,459	1,697,430	1,760,919
Hombres	516,999	572,858	569,350	546,655	579,149	622,886

\*Información obtenida del Plan Nacional 2006-2011 (2001: información obtenida de la ENAHO y 2003: información elaborada por la Unidad de Estadística del MED en base a la data de la ENAHO 2003)



Llama la atención que a pesar de que el PRONAMA considera la existencia de 2'500,000 de analfabetos como cifra base para la estimación de sus metas de atención por año, en ninguno de los años presentados se aprecia una cantidad mayor a los 2'300,000 utilizando el factor de expansión respectivo para cada año. La población analfabeta de acuerdo a la información de los Censos es aún menor debido a las razones expuestas anteriormente.

Sobre la base de la información de la ENAHO 2003 y la distribución por regiones de iletrados del Censo, el Plan Nacional 2006-2011 del PRONAMA desagrega la cantidad de iletrados objetivo por departamento, haciendo hincapié en las decisiones de priorizar ciertos departamentos con respecto de otros para cada año en el cual se lleva a cabo este programa. Asimismo, se observará que la mayor cantidad de analfabetos objetivo se encuentra en Lima, Cajamarca, Cusco, Puno, Piura y Ancash. De esta manera, el plan considera las siguientes metas para cada año (Cuadro No.19):

**CUADRO N° 19**  
**POBLACIÓN OBJETIVO Y METAS DE ILETRADOS A ATENDER POR AÑO DE EJECUCIÓN DEL PRONAMA**

	<b>Poblacion objetivo</b>	<b>Meta 2006</b>	<b>Meta 2007</b>	<b>Meta 2008</b>	<b>Meta 2009</b>	<b>Meta 2010</b>
<b>Total</b>	2,500,000	49,527	535,252	694,024	655,340	565,857
01: AMAZONAS	52,554	0	9,385	15,015	15,015	13,139
02: ANCASH	190,096	0	33,946	54,313	54,313	47,524
03: APURIMAC	88,138	0	15,739	25,182	25,182	22,035
04: AREQUIPA	83,538	0	14,918	23,868	23,868	20,884
05: AYACUCHO	119,089	31,250	65,510	22,329	0	0
06: CAJAMARCA	259,690	0	46,373	74,197	74,197	64,293
07: CALLAO	19,896	0	3,553	5,685	5,685	4,973
08: CUSCO	202,722	0	36,200	57,921	57,921	50,680
09: HUANCVELICA	87,225	0	70,870	16,355	0	0
10: HUANUCO	119,606	0	21,358	34,173	34,173	29,902
11: ICA	38,019	0	6,789	10,863	10,863	9,504
12: JUNIN	124,503	0	22,233	35,572	35,572	31,126
13: LA LIBERTAD	138,605	0	24,751	39,601	39,601	34,652
14: LAMBAYEQUE	112,440	0	20,079	32,126	32,126	28,109
15: LIMA	269,936	18,277	37,486	77,125	77,125	59,923
16: LORETO	50,742	0	9,061	14,498	14,498	12,685
17: MADRE DE DIOS	5,845	0	1,044	1,670	1,670	1,461
18: MOQUEGUA	9,961	0	1,779	2,846	2,846	2,490
19: PASCO	20,061	0	3,582	5,732	5,732	5,015
20: PIURA	191,862	0	34,261	54,818	54,818	47,965
21: PUNO	194,789	0	34,784	55,654	55,654	48,697
22: SAN MARTIN	63,980	0	11,425	18,280	18,280	15,995
23: TACNA	18,959	0	3,386	5,417	5,417	4,739
24: TUMBES	9,885	0	1,765	2,824	2,824	2,472
25: UCAYALI	27,859	0	4,975	7,960	7,960	6,964

Fuente: Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011

Partiendo de la información provista por el Plan Nacional obtenida de la ENAHO 2003, el 67.60% de analfabetos radicaba en las áreas rurales. Al respecto, el Plan Nacional señala que el analfabetismo y la ruralidad son complementarios como consecuencia de la menor oferta educativa de calidad presente en estas áreas, la deserción escolar de los primeros grados y la carencia de mayores espacios letrados. En cuanto a la clasificación por género, el 74.10% de iletrados eran del sexo femenino, de las cuales la gran parte vive en áreas rurales.

Un mejor método de análisis de la evolución del analfabetismo en el Perú es a través de la evaluación de las tasas de analfabetismo, toda vez que el número de habitantes en el Perú crece cada año. La evolución de las tasas de analfabetismo se presentan a continuación, utilizando una vez más la única fuente disponible para este fin: las ENAHO.

Cabe precisar que los datos obtenidos a partir de la ENAHO no son exactamente comparables a través del tiempo. Además de que se han producido algunos cambios metodológicos generales en términos por ejemplo muestrales que afectan la determinación de áreas urbanas y rurales y que podrían por tanto afectar la comparabilidad de varios resultados, se produjo en el 2007 un importante cambio referido específicamente a la definición de alfabetización. Hasta antes del 2007, se incluía una pregunta sobre si la persona se declara analfabeta y el encuestador podía aplicar alguna prueba de lectura simple al entrevistado si este tenía primaria incompleta (aunque no se declarase analfabeto). Los resultados y detalle de este ajuste no eran presentados. En cambio, a partir del 2007, se incluye una cartilla de lectura que el encuestador debe aplicar a todos los que declaran ser alfabetos pero tienen primaria incompleta. También a partir de este año, es posible obtener de la encuesta el detalle de número personas que se declaran analfabetas y del número de personas que aunque no se declaran analfabetas, tienen primaria incompleta y no logran leer el texto de la cartilla mencionado.

#### CUADRO Nº 20

##### INFORMACIÓN SOBRE POBLACIÓN ANALFABETA (TASAS)

	Información PRONAMA*	Información obtenida de la ENAHO			
	Año 2003	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Porcentaje de analfabetos	12.30%	11.54%	11.00%	11.30%	11.43%
<b>Por área geográfica</b>					
Zona rural	25.80	24.11	22.80	23.65	23.61
Zona urbana	5.90	5.80	5.63	5.63	5.80
<b>Por género</b>					
Mujeres	17.80	16.85	16.15	16.33	16.38
Hombres	6.50	5.97	5.61	5.94	6.16

\*Información obtenida del Plan Nacional 2006-2011 (2003: información elaborada por la Unidad de Estadística del MED en base a la data de la ENAHO 2003)

Para analizar cómo se encuentra el Perú en comparación con otros países, se presenta a continuación las tasas de analfabetismo en otros países del continente americano.

**CUADRO Nº 21**  
**TASAS DE ANALFABETISMO EN EL RESTO DE PAÍSES AMERICANOS**

Países	Tasa de analfabetismo total	Tasa de analfabetismo		Tasa de analfabetismo	
		Urbano	Rural	Masculino	Femenino
Argentina	2.80	-	-	1.40	1.30
Brasil	11.20	6.60	26.20	7.20	19.70
Bolivia	13.60	8.70	26.30	11.40	11.10
Colombia	8.60	5.00	15.40	7.14	7.22
Costa Rica	5.13	6.09	8.63	5.35	4.92
Chile	4.30	3.20	11.70	4.20	4.40
Rep. Dominicana	13.00	9.04	20.26	13.19	12.82
Ecuador	9.00	-	24.50	7.70	10.30
El Salvador	17.05	10.41	28.06	13.90	19.70
Guatemala	25.20	17.96	44.04	20.88	29.09
Honduras	18.50	10.00	27.70	-	-
México	8.40	5.30	10.90	6.80	9.80
Nicaragua	20.50	12.30	32.90	20.70	20.30
Panamá	7.60	-	-	-	-
Paraguay	5.10	4.90	10.30	6.00	8.20
Perú	12.30	5.90	25.80	6.50	17.80
Uruguay	3.21	2.87	6.56	3.74	2.72

Fuente: OEI, a partir de estadísticas oficiales de los países (al 2006)

La forma de calcular la tasa de analfabetismo es similar a la usada en el Perú, es decir, se toma la cantidad de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir y se divide entre el número total de personas que tienen 15 años a más. La tasa de analfabetismo más alta se encuentra en Guatemala con un 25.20%, mientras que Nicaragua presenta una tasa de 20.50% y El Salvador de 17.05%. Por otro lado, Argentina presenta la tasa de analfabetismo más baja con un 2.80%, seguido de Uruguay con 3.21% y Chile con un 4.30%. Bolivia y Ecuador, por otro lado, presentan tasas de analfabetismo similares a la del Perú.

Por otro lado, en lo que respecta a la relación entre analfabetismo y pobreza, se encontró información sobre las tasas de analfabetismo a nivel de hogares, clasificándolos en pobres extremos, pobres y no pobres. En otras palabras, el análisis se hizo en base a hogares que presentan al menos algún analfabeto de 15 años o más dentro de sus miembros. De esta manera, se obtuvo el siguiente resultado:

**CUADRO Nº 22**  
**Tasa de analfabetismo en hogares pobres y pobres extremos (considerando datos de la ENAHO)**

	2005	2006	2007	2008
<b>Pobre extremo</b>	25.7%	26.4%	23.8%	24.8%
<b>Pobre no extremo</b>	11.1%	10.9%	11.9%	11.3%
<b>No pobre</b>	4.6%	4.4%	4.4%	4.1%

Fuente: ENAHO

Las tasas más altas de analfabetismo se encuentran en los hogares pobres extremos, las cuales oscilan entre el 23% y 26%. En cuanto a los hogares pobres no extremos, esta tasa se mantiene a un nivel de 11%. Finalmente, la tasa de analfabetismo en los hogares no pobres es muy baja pues se encuentra en un 4%.

Sin embargo, en este punto es importante reiterar las limitaciones de las preguntas utilizadas para determinar las tasas de analfabetismo y las diferencias de datos

encontradas entre el Censo y la ENAHO, problemas que ponen en evidencia que en realidad no se cuenta con cifras confiables sobre el tema. Esta sería la razón por la cual el PRONAMA ha tenido dificultades en el trabajo de identificación de beneficiarios del programa, en algunas regiones se encontraban muchos más de los esperados y en otras menos.

Además, estas dificultades hacen muy difícil, o imposible, saber con certeza a través de información secundaria los avances reales del programa. En principio, según la ENAHO, las tasas de analfabetismo se han ido reduciendo gradualmente cada año pero estas reducciones no muestran diferencias significativas entre un año y otro, pues esta tasa se mantiene aún por encima del 10%. Ello no corresponde con las cifras del PRONAMA que señala que entre el 2006 y 2007 se atendieron 660,023 iletrados, y en 2008 se alcanzó la cifra de 740,798 atendidos entre distritos nuevos y analfabetismo residual (631,998 y 108,800, respectivamente. Así, según el PRONAMA, la cantidad de alfabetizados hasta el 2008 fue de aproximadamente 852,000, con lo cual considerando el número de analfabetos estimado por la ENAHO al 2006 (año del inicio de las actividades del programa), la tasa de analfabetismo se debería haber reducido a aproximadamente 5.13%<sup>19</sup>.

En síntesis, con la información recabada de la ENAHO para el periodo comprendido entre el 2005 y 2008, se observa una ligera disminución anual de las tasas de analfabetismo, las cuales aún no logran descender por niveles inferiores al 10%. Dada esta situación, resultaría importante una mejora en la obtención de información del número de analfabetos por parte de los encuestadores de la ENAHO que permita una mejor aproximación a las verdaderas tasas de analfabetismo en nuestro país y de esa manera poder conocer mejor los reales avances del PRONAMA. Ello es aún más importante debido a que se tienen importantes cuestionamientos con respecto a los datos obtenidos por la evaluación externa de medio término del Convenio Andrés Bello, como se explica en el Anexo 6.1.

### ***1.7.2 Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene planeado atender)***

Usando la información proporcionada por el propio PRONAMA, se puede analizar la evolución del número de analfabetos efectivamente atendidos en comparación con las metas planteadas (sobre la base de la información existente en la ENAHO y el Censo con las limitaciones de estas fuentes mencionadas) y las revisadas en los años posteriores.

Como se puede apreciar en el cuadro No.23, en el 2007, destaca el alto porcentaje de efectividad en Moquegua, Tacna y Tumbes, distritos que fueron priorizados a partir del segundo trimestre de ese año. Por ello, para el año siguiente la meta estimada fue modificada en estos departamentos. En el 2008, siguen llamando la atención las muy altas tasas de efectividad de las regiones de Ayacucho y Huancavelica. Por su parte, dentro de los demás departamentos, Puno alcanzó una efectividad de 143.65% seguido de Ucayali con un 116.33%. En general, en la mayoría de departamentos la cantidad de analfabetos efectivamente atendidos sobrepasó la meta inicialmente estimada. El caso opuesto fue experimentado por el Callao que sólo logró atender al 12.27%, además de Junín, Lima y Pasco.

---

<sup>19</sup> Esta tasa sería el resultado de dividir el número de población analfabeta aún no atendida (considerando la base inicial de de iletrados de la ENAHO 2006 y el número de alfabetizados considerado por PRONAMA) con respecto al total de la población del Perú mayores de 15 años (20 857 220 habitantes) obtenido de la ENAHO 2008.

En síntesis, en el 2007 y 2008, el PRONAMA las cifras muestran un alto grado de efectividad pues en ambos años se pudo atender a una cantidad de analfabetos superior a la inicialmente estimada. Se observa que en el 2007 alcanzó una efectividad general de 112.87% y en el 2008 un 100.13%. Sin embargo, lo anterior indicaría la falta de precisión de las cifras disponibles sobre analfabetismo y debido a ello no es posible concluir sobre la efectividad de atención del programa.

**CUADRO N° 23**  
**METAS DE ILETRADOS OBJETIVO Y EFECTIVAMENTE ATENDIDOS POR EL PRONAMA**

	2007			2008		
	Meta programada	Meta lograda	Efectividad	Meta programada	Meta lograda	Efectividad
Total	584,779	660,023	112.87%	739,823	740,798	100.13%
01: AMAZONAS	9,385	12,559	133.82%	15,813	8,332	52.69%
02: ANCASH	33,946	39,294	115.75%	65,083	53,847	82.74%
03: APURIMAC	15,739	20,733	131.73%	41,362	33,857	81.86%
04: AREQUIPA	14,918	16,215	108.69%	23,613	21,122	89.45%
05: AYACUCHO*	98,760	112,392	113.80%	16,000	57,562	359.76%
06: CAJAMARCA	46,373	55,894	120.53%	77,696	82,668	106.40%
07: CALLAO	3,553	436	12.27%	10,724	5,175	48.26%
08: CUSCO	36,200	39,574	109.32%	72,893	69,307	95.08%
09: HUANCVELICA	70,870	73,954	104.35%	12,500	36,642	293.14%
10: HUANUCO	21,358	22,073	103.35%	49,644	40,760	82.10%
11: ICA	6,789	6,914	101.84%	9,502	8,097	85.21%
12: JUNIN	22,233	21,272	95.68%	26,757	21,021	78.56%
13: LA LIBERTAD	24,751	27,136	109.64%	35,100	35,775	101.92%
14: LAMBAYEQUE	20,079	23,670	117.88%	20,451	20,785	101.63%
15: LIMA*	55,763	44,364	79.56%	56,517	39,271	69.49%
16: LORETO	9,061	9,701	107.06%	19,732	20,932	106.08%
17: MADRE DE DIOS	1,044	1,071	102.59%	2,194	1,212	55.24%
18: MOQUEGUA	1,779	5,143	289.09%	5,000	4,857	97.14%
19: PASCO	3,582	3,260	91.01%	4,528	4,389	96.93%
20: PIURA	34,261	43,012	125.54%	81,456	64,096	78.69%
21: PUNO	34,784	40,978	117.81%	41,520	59,643	143.65%
22: SAN MARTIN	11,425	11,634	101.83%	33,613	29,454	87.63%
23: TACNA	3,386	10,428	307.97%	5,000	6,098	121.96%
24: TUMBES	1,765	9,046	512.52%	2,500	3,641	145.64%
25: UCAYALI	4,975	9,270	186.33%	10,535	12,255	116.33%

\*La meta de iletrados del 2007 para estos departamentos considera también la meta del año 2006.

Fuente: Evaluación de los Planes Operativos del PRONAMA 2006-2007 y del año 2008

Líneas arriba se realizó el análisis para el servicio más grande del PRONAMA, es decir, el de alfabetización. A continuación, se realiza un análisis similar para el resto de servicios provistos por este programa.

### **Proceso de continuidad educativa**

En la Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto 2008, el PRONAMA señaló como uno de sus objetivos principales, el comienzo del primer grado del Ciclo Intermedio de la Educación Básica Alternativa para los iletrados atendidos de los círculos de alfabetización de este programa. Este servicio, denominado continuidad educativa, se programó para ser iniciado en las regiones de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Huánuco, regiones en las que se había ofrecido previamente la alfabetización. Con este fin, se inició la suscripción de adendas en noviembre del 2008 y de los convenios en febrero del 2009 y, a partir del mes de diciembre del 2008, se iniciaron los diagnósticos locales de las zonas de intervención y en las municipalidades distritales.

Cabe señalar que en la evaluación se consideran dos escenarios para la realización de los procesos de alfabetización y continuidad educativa. En el primero de ellos, se considera el gasto inicial destinado al programa, mientras que el segundo depende de

la gestión de un crédito suplementario que permita cumplir con las metas programadas.

De esta manera para el 2008 y 2009, se tiene la siguiente información estadística con respecto a los iletrados objetivo y efectivamente atendidos (Cuadro No.24).

**CUADRO N° 24**  
**METAS DE ILETRADOS OBJETIVO Y EFECTIVAMENTE ATENDIDOS POR EL PROCESO DE CONTINUIDAD EDUCATIVA**

	2008-2009			
	Meta programada Primer escenario	Meta lograda Primer Escenario	Efectividad	Meta programada Segundo escenario
Total	261,149	181,564	69.53%	500,000
01: AMAZONAS	11,242	7,900	70.27%	159
02: ANCASH	-	-	-	32,409
03: APURIMAC	31,323	6,138	19.60%	0
04: AREQUIPA	-	-	-	2,322
05: AYACUCHO	63,104	51,559	81.70%	0
06: CAJAMARCA	77,449	57,559	74.32%	0
07: CALLAO	-	-	-	-
08: CUSCO	-	-	-	45,577
09: HUANCANELICA	41,458	32,851	79.24%	0
10: HUANUCO	36,573	25,912	70.85%	0
11: ICA	-	-	-	213
12: JUNIN	-	-	-	10,819
13: LA LIBERTAD	-	-	-	26,438
14: LAMBAYEQUE	-	-	-	7,720
15: LIMA	-	-	-	902
16: LORETO	-	-	-	12,201
17: MADRE DE DIOS	-	-	-	352
18: MOQUEGUA	-	-	-	3,695
19: PASCO	-	-	-	3,475
20: PIURA	-	-	-	33,545
21: PUNO	-	-	-	37,792
22: SAN MARTIN	-	-	-	5,814
23: TACNA	-	-	-	5,881
24: TUMBES	-	-	-	5,017
25: UCAYALI	-	-	-	4,520

Fuente: Evaluación de los Planes Operativos del PRONAMA 2008 y 2009

En este periodo, en el primer escenario se alcanzó una efectividad general del 69.53%, donde Huancavelica presentó el mayor grado de la misma con un 79.24%, mientras que Apurímac sólo alcanzó un 19.60% debido, entre otros factores, a la migración de los participantes en épocas de siembra y cosecha.

Tomando en cuenta el segundo escenario, el proceso de continuidad educativa se programa para la totalidad de regiones del país, excepto en la Provincia Constitucional del Callao. Dentro de ellos, Cusco y Puno presentaron la mayor cantidad de alfabetizados de los círculos del PRONAMA con 45,577 y 37,792, respectivamente.

### **Otros servicios**

En la Evaluación del Plan Operativo 2008, se presenta también información con respecto a los denominados servicios complementarios como son la distribución de Bibliotecas Comunes y a la atención de la campaña "Ver para leer", tanto en metas programadas como en ejecutadas para dicho año.

**CUADRO Nº 25**  
**DISTRIBUCIÓN DE BIBLIOTECAS COMUNALES Y MATERIALES EDUCATIVOS EN EL AÑO 2008**

	Bibliotecas			Libros			Mochilas		
	Meta programada	Meta ejecutada	Efectividad	Meta programada	Meta ejecutada	Efectividad	Meta programada	Meta ejecutada	Efectividad
<b>Total</b>	700	318	45.43%	70,000	31,800	45.43%	2,100	952	45.33%
01: AMAZONAS	26	12	46.15%	2,600	1,200	46.15%	78	36	46.15%
02: ANCASH	27	11	40.74%	2,700	1,100	40.74%	81	32	39.51%
03: APURIMAC	24	13	54.17%	2,400	1,300	54.17%	72	39	54.17%
04: AREQUIPA	39	18	46.15%	3,900	1,800	46.15%	117	54	46.15%
05: AYACUCHO	121	46	38.02%	12,100	4,600	38.02%	363	138	38.02%
06: CAJAMARCA	62	21	33.87%	6,200	2,100	33.87%	186	63	33.87%
07: CALLAO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
08: CUSCO	38	15	39.47%	3,800	1,500	39.47%	114	45	39.47%
09: HUANCANELICA	94	54	57.45%	9,400	5,400	57.45%	282	161	57.09%
10: HUANUCO	30	10	33.33%	3,000	1,000	33.33%	90	30	33.33%
11: ICA	9	9	100.00%	900	900	100.00%	27	27	100.00%
12: JUNIN	31	10	32.26%	3,100	1,000	32.26%	93	30	32.26%
13: LA LIBERTAD	23	8	34.78%	2,300	800	34.78%	69	24	34.78%
14: LAMBAYEQUE	20	19	95.00%	2,000	1,900	95.00%	60	57	95.00%
15: LIMA	35	22	62.86%	3,500	2,200	62.86%	105	66	62.86%
16: LORETO	19	12	63.16%	1,900	1,200	63.16%	57	36	63.16%
17: MADRE DE DIOS	1	0	0.00%	100	0	0.00%	3	0	0.00%
18: MOQUEGUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19: PASCO	5	1	20.00%	500	100	20.00%	15	3	20.00%
20: PIURA	34	17	50.00%	3,400	1,700	50.00%	102	51	50.00%
21: PUNO	34	15	44.12%	3,400	1,500	44.12%	102	45	44.12%
22: SAN MARTIN	17	3	17.65%	1,700	300	17.65%	51	9	17.65%
23: TACNA	1	1	100.00%	100	100	100.00%	3	3	100.00%
24: TUMBES	4	1	25.00%	400	100	25.00%	12	3	25.00%
25: UCAYALI	6	0	0.00%	600	0	0.00%	18	0	0.00%

Fuente: Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto del PRONAMA 2008

La efectividad promedio de la distribución de bibliotecas comunales así como de los principales materiales educativos se encuentra en un 45.4%. Por un lado, Ica y Tacna lograron una efectividad completa de distribución, mientras que Madre de Dios y Ucayali, por el contrario, aún no reciben la ayuda programada, lo cual podría deberse a la difícil geografía de la región que impediría la recepción de la ayuda.

Por otra parte, el programa planteó una mayor provisión de estos insumos en los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, los mismos que fueron priorizados desde el inicio del programa, no obstante, recibieron aproximadamente la tercera parte y la mitad de lo estimado, respectivamente. En tercer lugar, el Callao y Moquegua fueron señaladas como regiones no programadas a atenderse en el 2008.

Finalmente, la evaluación realizada en el 2008, también provee información sobre la atención de la campaña ver para leer en ese año. Como se puede apreciar en el Cuadro No.26, la efectividad total de la campaña ver para leer tanto en número de participantes atendidos y número de lentes entregados ha sido relativamente baja pues sólo alcanzan el 8.07% y el 14.05%, respectivamente. Por una parte, Moquegua y Tacna presentan niveles de efectividad muy elevados, sobrepasando lo inicialmente planeado, destacando el hecho de que sus autoridades se encuentran muy comprometidas con el programa y apoyan incondicional y permanentemente al personal encargado del PRONAMA, logrando excelentes coordinaciones en la ejecución del proyecto. Otro departamento que ha conseguido un alto grado de efectividad fue Ayacucho debido al apoyo de las autoridades y a la intervención directa del PRONAMA. Un caso especial es Ica donde no se había considerado ninguna meta y, sin embargo, han recibido una gran dotación de lentes debido a las intervenciones de las autoridades regionales y municipales para proporcionar dicha ayuda.

Sin embargo, en general, la campaña aún no ha podido ser implementada en la mayoría de las zonas donde se había programado y donde efectivamente se requiere, lo cual ha generado malestar entre los beneficiarios. Ello, de acuerdo a lo manifestado por los representantes del programa, se debe a las dificultades que impone el marco regulatorio, en particular la exigencia de que en cada distrito sea un oftalmólogo quien verifique y apruebe la entrega de cada par de lentes. En la actualidad, el PRONAMA se encuentra diseñando un mecanismo alternativo que permita dar solución a este problema y entregar lentes (que además ya ha adquirido).

**CUADRO Nº 26**  
**ATENCIÓN DE LA CAMPAÑA VER PARA LEER EN EL AÑO 2008**

	Número de participantes			Número de lentes		
	Meta programada	Meta ejecutada	Efectividad	Meta programada	Meta ejecutada	Efectividad
Total	696,107	56,166	8.07%	334,132	46,936	14.05%
01: AMAZONAS	13,099	0	0.00%	6,288	0	0.00%
02: ANCASH	53,445	0	0.00%	25,654	0	0.00%
03: APURIMAC	-	0	-	-	0	-
04: AREQUIPA	17,973	4,060	22.59%	8,627	3,424	39.69%
05: AYACUCHO	19,376	15,531	80.16%	9,300	12,794	137.57%
06: CAJAMARCA	80,380	120	0.15%	38,582	118	0.31%
07: CALLAO	8,981	701	7.81%	4,311	555	12.87%
08: CUSCO	63,373	0	0.00%	30,419	0	0.00%
09: HUANCVELICA	30,510	2,946	9.66%	14,645	2,600	17.75%
10: HUANUCO	91,199	0	0.00%	43,776	0	0.00%
11: ICA	-	4,250	-	-	3,400	-
12: JUNIN	23,472	0	0.00%	11,267	0	0.00%
13: LA LIBERTAD	38,807	0	0.00%	18,627	0	0.00%
14: LAMBAYEQUE	21,969	0	0.00%	10,545	0	0.00%
15: LIMA	27,399	11,223	40.96%	13,152	9,195	69.91%
16: LORETO	16,629	264	1.59%	7,982	215	2.69%
17: MADRE DE DIOS	2,114	0	0.00%	1,015	0	0.00%
18: MOQUEGUA	3,113	4,285	137.65%	1,494	3,428	229.45%
19: PASCO	3,348	0	0.00%	1,607	0	0.00%
20: PIURA	75,729	6,411	8.47%	36,350	6,067	16.69%
21: PUNO	38,428	0	0.00%	18,445	0	0.00%
22: SAN MARTIN	48,052	458	0.95%	23,065	404	1.75%
23: TACNA	5,404	5,738	106.18%	2,594	4,590	176.95%
24: TUMBES	3,750	179	4.77%	1,800	146	8.11%
25: UCAYALI	9,557	0	0.00%	4,587	0	0.00%

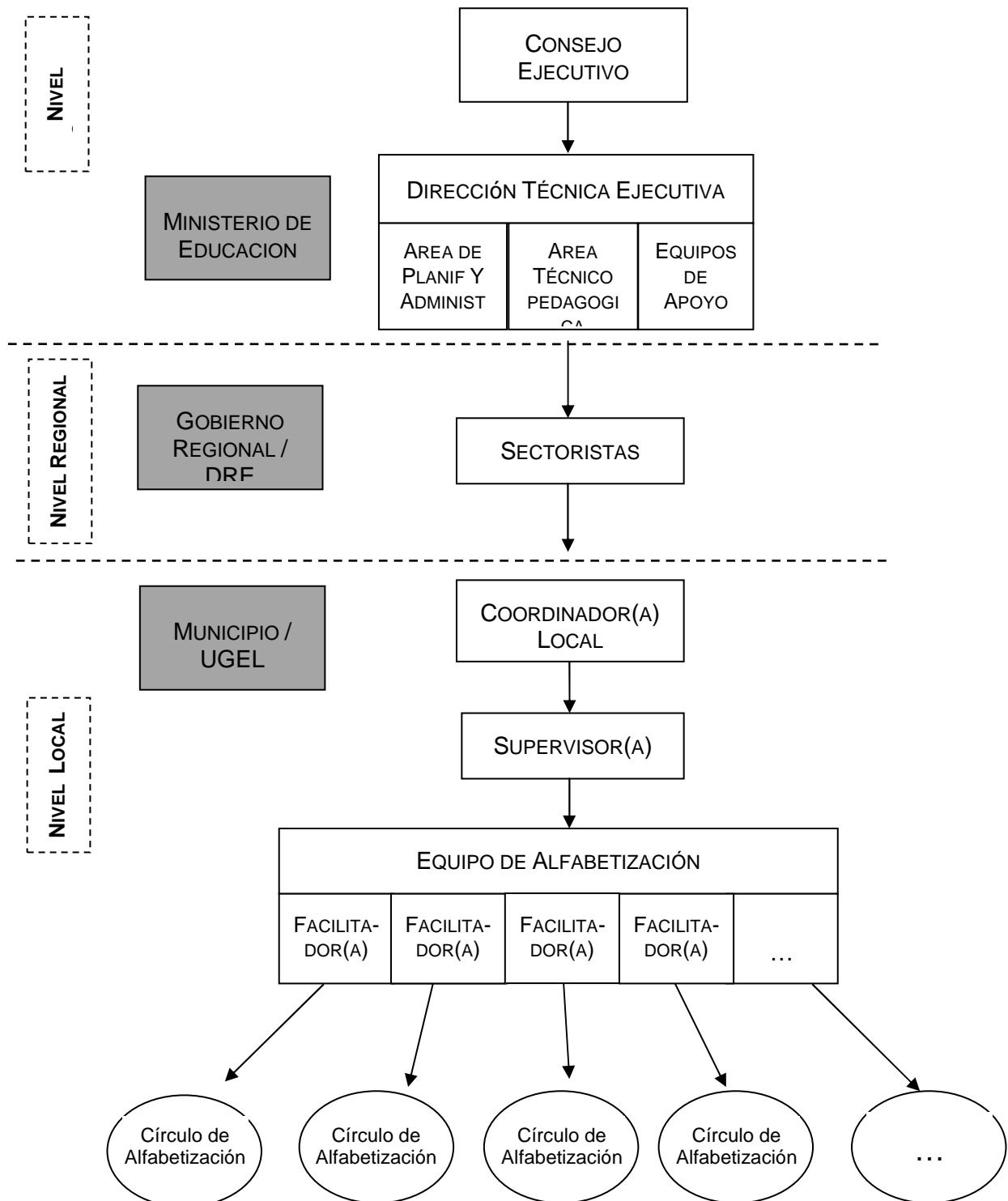
Fuente: Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto del PRONAMA 2008

### 1.8 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

En relación a la estructura organizacional del PEV, el PRONAMA es una unidad ejecutora del Ministerio de Educación (Unidad Ejecutora 109, del pliego 010), y para llevar a cabo sus procesos y actividades cuenta con un Consejo Ejecutivo de conformación multisectorial y una Dirección Técnica Ejecutiva conformada por un área de planificación y administración, un área técnico pedagógica y diferentes equipos de apoyo. Al ser un programa de ejecución descentralizada, se trabaja en coordinación con diferentes instancias descentralizadas del sector educativo y con representantes del programa a nivel regional y local, que abarcan todas las regiones del Perú. La estructura entonces considera tanto las instancias y representantes creadas por el programa como aquellas que vienen funcionando en el sector y/o nivel de gobierno correspondiente, estas últimas aparecen sombreadas en el siguiente gráfico:



GRÁFICO N° 5  
Estructura Organizacional del PRONAMA



(\*) En el caso del componente de Continuidad Educativa, no se trabaja con coordinadores locales, siendo sustituidos por los directores de los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA), y trabajando en coordinación con los especialistas EBA de DRE y UGEL

En las directivas que orientan la ejecución del programa se establecen las siguientes funciones principales para cada uno de los actores involucrados (Cuadro No.27):

**CUADRO N° 27**  
**Cuadro de Funciones Principales PRONAMA**

INSTANCIA	FUNCIONES PRINCIPALES
Consejo Ejecutivo <sup>20</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducción y supervisión del PRONAMA</li> <li>• Elaborar el Plan Nacional del PRONAMA</li> <li>• Aprobar el Plan Operativo y Presupuesto</li> <li>• Aprobar normas complementarias para aplicación del PRONAMA</li> <li>• Promover la participación de la sociedad civil en el desarrollo de las acciones del PRONAMA</li> </ul>
Dirección Técnica Ejecutiva	<p>Es la unidad ejecutora del PRONAMA. Se encarga de formular la planificación, ejecutar el Plan Operativo y proponer el presupuesto anual del Programa ante el Consejo Ejecutivo. Sus funciones generales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer las metas anuales de atención por departamento y a nivel local</li> <li>• Proponer lineamientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del PRONAMA</li> <li>• Establecer las disposiciones para regular las actividades del proceso de alfabetización y la gestión del Programa, a nivel nacional</li> <li>• Elaborar la metodología técnico pedagógica para la realización de las acciones de alfabetización</li> <li>• Formar facilitadores y planificar las acciones pedagógicas de los procesos de alfabetización</li> <li>• Proveer los equipos, materiales educativos y útiles necesarios para los círculos de alfabetización</li> <li>• Supervisar la ejecución de las actividades del proceso de alfabetización a nivel nacional</li> <li>• Evaluar el cumplimiento de las metas y el logro de resultados</li> <li>• Articular las actividades de los gobiernos regionales y de las municipalidades</li> <li>• Brindar asesoría y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales para la realización de las actividades del proceso de alfabetización</li> <li>• Gestionar y orientar recursos de la cooperación técnica internacional a los gobiernos regionales y municipalidades para la ejecución del Programa</li> </ul>
Ministerio de Educación	<p>Brinda soporte en procesos específicos de la ejecución del PRONAMA como la provisión de equipos, materiales educativos y útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización. En estos casos, la Oficina Central de Administración – como órgano</p>

<sup>20</sup> Conformado por los titulares de los Ministerios de Educación (quien lo preside), Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; y los presidentes del Consejo Nacional de la Juventud y del Consejo Nacional de Descentralización.

INSTANCIA	FUNCIONES PRINCIPALES
	de apoyo del MED - es la responsable de la adquisición y contratación de servicios de impresión para los materiales educativos, y la Unidad de Abastecimiento y el Área de Control Patrimonial es responsable de la entrega de los equipos y material educativo a las DRE y UGEL
Sectorista	Especialista del PRONAMA encargado de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la gestión del proceso de alfabetización,</li> <li>- la supervisión del desarrollo de las actividades en el ámbito de su cargo,</li> <li>- la coordinación con las autoridades y funcionarios del nivel regional, provincial y local, y con los coordinadores locales</li> </ul> <i>Sectorista Regional:</i> Responsable de una o más regiones, tiene a su cargo personal de apoyo denominado sectorista adjunto. <i>Sectorista Adjunto:</i> Responsable de uno o más distritos o provincias, depende del sectorista regional.
Gobierno Regional y Dirección Regional de Educación	Responsable de la gestión del PRONAMA en el ámbito regional en el marco de las políticas, normas y directivas nacionales (promotor, planificador, normativo, ejecutor, supervisor, facilitador) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emitir las disposiciones complementarias de nivel regional para la gestión del Programa en su jurisdicción</li> <li>• Incluir dentro de su Plan Regional programas de alfabetización que constituyan un aporte al esfuerzo del PRONAMA</li> <li>• Participar en la selección de los coordinadores locales</li> <li>• Participar conjuntamente con las municipalidades y el PRONAMA, en los procesos de selección de los supervisores y facilitadores</li> <li>• Coordinar con las municipalidades y el PRONAMA, las actividades del proceso de alfabetización de su competencia</li> <li>• Asegurar la articulación de las actividades de las DRE y las UGEL con las de las municipalidades</li> <li>• Supervisar la ejecución de las actividades del programa en el ámbito regional, e informar a la DTE, acerca de los resultados de la supervisión</li> <li>• Evaluar el cumplimiento de las metas y el logro de resultados en el ámbito regional y a partir de ello, proponer acciones de mejora en coordinación con el PRONAMA</li> <li>• Brindar asesoría y asistencia técnica a las municipalidades para la gestión del Programa, en lo que les compete</li> <li>• Gestionar recursos de la cooperación técnica internacional, para la alfabetización</li> <li>• Desarrollar campañas de IEC en el ámbito regional</li> </ul>
Coordinador(a) local	Funcionario del PRONAMA responsable de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la coordinación con las autoridades y funcionarios de nivel local (municipalidades distritales)</li> <li>- brindar apoyo logístico y administrativo a los equipos de alfabetización (locales, mobiliario, traslado de materiales, etc.)</li> <li>- monitorear y supervisar el desarrollo de los círculos de alfabetización en el ámbito territorial a su cargo</li> </ul>

INSTANCIA	FUNCIONES PRINCIPALES
Municipalidad	<p>Participa en la ejecución de las actividades del proceso de alfabetización en el ámbito local, en el marco de las políticas nacionales y regionales (promotor, facilitador, monitor)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar el padrón de iletrados el ámbito distrital, de acuerdo con los formatos establecidos por el PRONAMA</li> <li>• Convocar y coordinar la participación y apoyo de la población local (comunidades, centros poblados, caseríos, etc.) al desarrollo de los círculos de alfabetización</li> <li>• Coordinar el apoyo local para la realización de los círculos de alfabetización facilitando locales y custodiando los equipos y materiales educativos</li> <li>• Convocar candidatas a coordinador local, facilitadores y supervisores, para su participación en los talleres de capacitación</li> <li>• Participar en la selección de los coordinadores locales, facilitadores y supervisores, en coordinación con el PRONAMA y el gobierno regional</li> <li>• Participar en la programación de los círculos de alfabetización</li> <li>• Desarrollar actividades de IEC para asegurar la participación de la población local en los círculos de alfabetización</li> <li>• Monitorear el desarrollo de los círculos de alfabetización en su jurisdicción, e informar a la DTE, acerca de los resultados de la supervisión</li> <li>• Participar en la evaluación del proceso de alfabetización en su jurisdicción</li> <li>• Movilizar a la sociedad civil y a los programas e instituciones públicas en el ámbito local, en apoyo a la alfabetización</li> </ul>
Supervisor(a)	<p>Responsable de monitorear, acompañar y evaluar a un grupo de facilitadores en una zona determinada (en promedio 15 que juntos conforman un equipo de alfabetización)</p> <p>Monitorea de manera presencial el desarrollo de las directivas, de cada círculo a su cargo, por lo menos una vez cada quince días llenando los formatos correspondientes.</p> <p>Efectúa reuniones de coordinación quincenal con los facilitadores a su cargo para intercambiar experiencias y reforzar los lineamientos pedagógicos a seguir.</p>
Equipo de Alfabetización	Grupo de facilitadores bajo la conducción de un supervisor (en promedio 15)
Facilitador	Responsable de conducir un círculo de alfabetización, conformado por un promedio de 10 a 15 estudiantes, y donde se desarrollan las acciones de alfabetización <sup>21</sup>

En relación a la dotación total de recursos humanos del Programa, tomando en consideración si se trata de personal nombrado, contratados por administración de servicios CAS, contrato de consultores o por servicios de terceros, a agosto del 2009 se tenía la evolución en la distribución de personal que se presenta en el Cuadro No28):

<sup>21</sup> Cuando el número de participantes es de 1 a 5 se denomina grupo de aprendizaje

**CUADRO Nº 28**  
**Cuadro de Distribución del Personal del PRONAMA 2006-2009**

PERSONAL NOMBRADO ( No. DE PERSONAS )

AREA	CARGO	2009	2008	2007	2006
DIRECCIÓN TÉCNICA EJECUTIVA	SECRETARIA	1	1	1	1
AREA TECNICO PEDAGOGICA	DESARROLLO PEDAGOGICO	3	3	3	3
<b>TOTAL</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

CONTRATOS DE ADMINISTRACION DE SERVICIOS CAS ( No. DE PERSONAS )

AREA	CARGO	2009	2008	2007	2006
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION		47	51	21	4
APOYO A LA GESTION	APOYO A LA GESTION	16	18	1	0
ARCHIVO	ARCHIVO	25	27	0	0
ÁREA TÉCNICO PEDAGÓGICA (ATP)	EQUIPO CENTRAL	42	51	40	11
	SECTORISTA	21	27	24	0
	SECTORISTA ADJUNTO	134	202	0	0
BIBLIOTECAS COMUNALES	BIBLIOTECAS COMUNALES	3	2	0	0
CONTINUIDAD EDUCATIVA	CONTINUIDAD EDUCATIVA	5	4	0	0
DIRECCIÓN TÉCNICA EJECUTIVA		8	6	6	1
INFORMATICA	INFORMATICA	54	65	4	2
MOVILIZACION SOCIAL	MOVILIZACION SOCIAL	4	0	0	0
SUPERVISION	SUPERVISION	28	17	0	0
VER PARA LEER	VER PARA LEER	7	7	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>393</b>	<b>477</b>	<b>96</b>	<b>18</b>

CONTRATOS DE CONSULTORES (POR No. DE PERSONAS )

AREA	CARGO	2009	2008	2007	2006
ADMINISTRACION		4	3	2	0
AREA TECNICO PEDAGOGICA (ATP)		5	7	158	3
	REPRESENTANTE DE GOB. REG.	25	24	0	0
	SECTORISTA		1	0	0
	SECTORISTA ADJUNTO	28	169	0	0
	COORDINADORES LOCALES	360	1058	344	0
BIBLIOTECAS COMUNALES	CONSULTOR	1	3	0	0
CONTINUIDAD EDUCATIVA	DESARROLLO PEDAGOGICO	6	0	0	0
DIRECCIÓN TÉCNICA EJECUTIVA		3	0	0	0
INFORMATICA	INFORMATICA	1	3	46	0
PRENSA	PRENSA	0	4	4	0
SUPERVISION	SUPERVISOR	16	12	0	0
<b>Total</b>		<b>449</b>	<b>1284</b>	<b>554</b>	<b>3</b>

CONTRATOS DE SERVICIOS DE TERCEROS ( POR No. DE PERSONAS )

<b>TOTAL (*) PERSONAS QUE HAN REALIZADO TRABAJOS EVENTUALES ( INCLUYE LOS EVALUADORES INTERNACIONALES Y ENCUESTADORES DE LA EVALUACION INTERNACIONAL)</b>	<b>466</b>	<b>135</b>	<b>24</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL PERSONAL</b>	<b>1312</b>	<b>1900</b>	<b>678</b>	<b>25</b>

En el caso de los círculos de alfabetización, se ofrece a los supervisores cinco pagos de S/. 575 (deben corresponder aproximadamente a cinco meses de funcionamiento del círculo). En el caso de los facilitadores se compromete un pago de S/.230 soles al terminar la sesión No. 25, otro también de S/.230 al término del ciclo básico y uno final de S/.460 a la entrega de las evaluaciones finales de los participantes del círculo luego de la etapa de reforzamiento.

En el caso de los círculos de continuidad educativa, se ofrece a los supervisores diez pagos de S/. 800 cada uno. En el caso de los facilitadores se compromete un pago de S/.550 soles al terminar la etapa de nivelación, un segundo pago de S/.550 al terminar la sesión No. 25, un tercer pago de S/.550 al término de la sesión No.50, un cuarto pago de S/.550 al terminar la sesión No.75 y un último pago de S/.1050 luego de la sesión 90 y entrega de evaluaciones finales de los participantes del CACE.

### ***Mecanismos de Coordinación***

En lo relativo a mecanismos de coordinación, la mayoría de procesos para la ejecución de la alfabetización y continuidad educativa del PRONAMA requieren de un trabajo coordinado. De acuerdo al Manual de Operaciones del programa, la coordinación tiene el siguiente carácter:

- coordinación intersectorial, con los diversos ministerios e instituciones públicas y tiene carácter permanente
- coordinación interregional, con los 25 gobiernos regionales e instancias educativas regionales (DRE) y tiene carácter permanente
- coordinación local, con los municipios, instancias educativas locales (UGEL) e instituciones representativas de la comunidad, con carácter permanente

Asimismo, se señala que el PRONAMA se sustenta en la participación ciudadana y la movilización social, por lo que las coordinaciones con las instituciones de la sociedad también se establecen de manera permanente.

Los acuerdos y mecanismos de coordinación entre las instituciones se suscriben al inicio del proceso a través convenios de cooperación interinstitucional donde se distribuyen funciones y responsabilidades. Asimismo, desde la DTE se establecen procedimientos y disposiciones específicas para la ejecución coordinada de las diferentes etapas del proceso y se establece la conformación de comités con representantes de diferentes instituciones para su ejecución.

### **1.9 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable<sup>22</sup>**

Las acciones de supervisión y control del PRONAMA se desarrollan a través de dos instancias principales:

- a. El Área Técnico Pedagógica, a través del equipo de Coordinación Regional y Local que cuenta con sectoristas, coordinadores locales y supervisores trabajando a nivel descentralizado (ver punto 1.6.1 (8) del informe)

---

<sup>22</sup> La información de esta sección ha sido tomada del documento "Sistema de Supervisión y Control del PRONAMA" alcanzado por el jefe del Equipo de Supervisión y Control

- b. El Equipo de Supervisión y Control, órgano de apoyo de la Dirección Técnico Ejecutiva, a través de los supervisores PRONAMA, quien realiza la verificación y cruce de información que proviene de los manuales de los diferentes actores del área técnico pedagógica y trabajo de campo para la recolección de información y verificación in situ de las actividades mismas de alfabetización y continuidad educativa.

La finalidad del sistema de supervisión y control es supervisar y evaluar las acciones de alfabetización y continuidad educativa a través de herramientas que permitan el recojo de información objetiva y confiable para la toma de decisiones. Se centra en cuatro aspectos básicos:

1. Sobre las actividades específicas de los círculos de alfabetización y continuidad educativa:
  - Verificar que los círculos reportados como constituidos según actas de instalación, se encuentren realmente en funcionamiento
  - Verificar que los participantes de los círculos reportados según registro de participantes del círculo, sean de condición iletrados
  - Comprobar que las sesiones de los círculos de alfabetización se realicen de acuerdo al cronograma de sesiones
2. Sobre el nivel de avance observado de los participantes
  - Comprobar que los participantes han alcanzado los niveles de alfabetización pre establecidos por distrito, provincia, región y a nivel nacional, mediante un cruce de información y sus evaluaciones
3. Sobre las actividades de los supervisores, de los coordinadores locales y sectoristas adjuntos y regionales de los círculos evaluados
  - Constatar que las herramientas establecidas en el IEC cumplan su rol de enlace con las autoridades y población iletrada
  - Confirmar la existencia y cumplimiento de los informes de los facilitadores, supervisores, coordinadores locales y sectoristas (llenado de los manuales correspondientes y visitas inopinadas de constatación de campo)
4. Sobre el impacto y calidad de las acciones de alfabetización
  - Verificar el cumplimiento de las metas de atención por distrito, provincia, región y a nivel nacional
  - Calcular la tasa de analfabetismos semestral por región y medir el impacto del PRONAMA
  - Evaluar la calidad del proceso de alfabetización

Durante el año 2009, la supervisión y control se planea llevar a cabo durante todo el “ciclo” de funcionamiento de los círculos, desde su conformación hasta el cumplimiento de la etapa de reforzamiento final. La meta de supervisión es visitar el 100% de los distritos en los que interviene el PRONAMA a través de alfabetización y por lo menos el 60% a través de continuidad educativa.

El equipo de supervisión y control presenta informes ejecutivos mensuales a la Dirección Técnica Ejecutiva durante la primera semana del mes siguiente al mes trabajado.

Adicionalmente se han establecido acciones de monitoreo y supervisión de las diferentes actividades de los procesos de alfabetización y continuidad educativa teniendo como responsable a diferentes actores e instancias descentralizadas del programa. De acuerdo a la información alcanzada por el programa, el monitoreo y la supervisión de las actividades del proceso de alfabetización y continuidad educativa

son permanentes y se realizan en todas las etapas del proceso, en correspondencia con el cuadro No.29:

CUADRO N° 29

Actividad	Responsable del monitoreo y supervisión	Instrumentos
Formulación de metas de atención y de priorización de distritos a ser atendidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Ejecutivo del PRONAMA</li> <li>- Sectoristas del PRONAMA</li> <li>- Gerente de Desarrollo Social (GR)</li> <li>- Director Regional de Educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación del Plan Operativo 2009</li> <li>- Plan regional de alfabetización</li> </ul>
Selección y capacitación de coordinadores locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DTE de PRONAMA</li> <li>- Equipo de supervisión y control del PRONAMA</li> <li>- Gerencia de Desarrollo Social</li> <li>- Alcalde o funcionario designado</li> <li>- Gobernadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenio de cooperación Municipalidad – PRONAMA</li> <li>- Actas del comité de selección de coordinadores locales (con la terna, criterios de evaluación...)</li> </ul>
Actividades de información, educación y comunicación para la movilización en apoyo a la alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Ejecutivo del PRONAMA</li> <li>- DTE de PRONAMA</li> <li>- Equipo de supervisión y control del PRONAMA</li> <li>- Coordinador local</li> <li>- Presidente regional</li> <li>- Alcalde</li> <li>- Gobernadores</li> </ul>	Planes y actividades IEC programadas a nivel nacional, regional y local
Identificación y empadronamiento de los iletrados a nivel local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectoristas PRONAMA</li> <li>- Coordinadores locales</li> <li>- Especialistas de la DRE</li> <li>- Gobernadores o tenientes gobernadores</li> </ul>	Padrón de iletrados por centro poblado
Provisión de equipos, materiales educativos y útiles para el desarrollo de los círculos de alfabetización	Instancias del sistema de control	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificaciones técnicas de los bienes a adquirirse y de los servicios a contratarse</li> <li>- Procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios</li> <li>- Disposiciones para la recepción, almacenamiento, custodia, mantenimiento y distribución de materiales y útiles</li> </ul>
Selección y capacitación de supervisores y facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinador local del PRONAMA</li> <li>- Sectorista del PRONAMA</li> <li>- Especialista de UGEL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de participantes en el taller de capacitación</li> <li>- Actas del comité de selección de facilitadores</li> </ul>
Desarrollo de las actividades de los círculos de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supervisores</li> <li>- Coordinador local</li> </ul>	- Registro diario de asistencia de estudiantes



Actividad	Responsable del monitoreo y supervisión	Instrumentos
alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectorista</li> <li>- Equipo de supervisión y control del PRONAMA</li> <li>- Vigilancia de los miembros de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de cumplimiento del cronograma de sesiones del círculo de alfabetización</li> <li>- Reporte de supervisión a los círculos</li> </ul>
Evaluación de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Ejecutivo del PRONAMA</li> <li>- Presidente regional</li> <li>- Alcalde</li> </ul>	Indicadores de evaluación

Las principales herramientas para el seguimiento y monitoreo son:

- Manual de Supervisor
- Manual del Coordinador Local
- Manual del Sectorista
- Herramientas para la supervisión de los círculos de alfabetización

### ***Evaluación de resultados***

De acuerdo a las directivas de ejecución del PRONAMA (035-2009 ME/PRONAMA y 095-2008 ME/PRONAMA) el INEI, a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) certificará los resultados del programa. La evaluación de resultados e impacto del proceso de alfabetización y continuidad educativa se realiza considerando lo que se precisa en el siguiente cuadro (No.30):

CUADRO Nº 30

**Cuadro con indicadores de evaluación del PRONAMA**

INDICADOR	BASE DE CALCULO	LÍNEA DE BASE	PERIODICIDAD	RESPONSABLE
<b>Indicadores de resultados</b>				
Grado de cumplimiento de metas de atención por distrito, provincia, Dpto. y a nivel nacional (alfabetización y continuidad educativa)	Número de estudiantes atendidos sobre el número de estudiantes programados	Metas de atención de los Planes Operativos del PRONAMA	Semestral, anual	DTE del PRONAMA Gerencia de Desarrollo social Funcionario responsable de educación – Municipalidad
Tasa de éxito de los círculos de alfabetización y CACE por distrito, provincia, departamento y a nivel nacional	Promedio del número de estudiantes alfabetizados sobre el número de estudiantes matriculados en el círculos	La línea de base se establece en 70% de éxito	A la conclusión de los círculos de alfabetización en cada distrito, provincia, departamento	
Tasa de deserción	Promedio del número de estudiantes que no ha culminado el círculo de alfabetización sobre el número de estudiantes matriculados		A la conclusión de los círculos de alfabetización en cada distrito, provincia, departamento	Supervisores del círculo de alfabetización
<b>Indicadores de impacto</b>				
Tasa de analfabetismo por departamento y a nivel nacional de la Encuesta Nacional de Hogares		ENAH0 al 2010	Anual	DTE del PRONAMA Gerencia de Desarrollo social Funcionario responsable de educación – Municipalidad
Población con primaria completa por departamento y a nivel nacional de la Encuesta Nacional de Hogares		ENAH0 al 2010	Anual	DTE del PRONAMA Gerencia de Desarrollo social Funcionario responsable de educación – Municipalidad

Se consideró también la inclusión de evaluación de medio término a través de una institución independiente que proporcione estimaciones fiables y comparables de los conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo, Inicialmente se pensó en la aplicación del Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización (LAMP) desarrollado por el instituto de estadística de la UNESCO, pero ha sido finalmente el Convenio Andrés Bello quien aplicación esta evaluación.

### ***El sistema de información del PRONAMA***

De acuerdo a la directiva de ejecución del PRONAMA, con el fin de permitir un adecuado control y seguimiento a las actividades del proceso de alfabetización, el Programa ha elaborado un sistema de información denominado ALFANET, que permite el registro de los reportes del proceso a través de formularios electrónicos vía Internet a nivel nacional.

## **2. TEMAS DE EVALUACIÓN**

### **2.1 DISEÑO DEL PEV**

#### **2.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial**

De acuerdo al Censo Nacional de 2007, a escala nacional el 7,14% de la población es analfabeta. De acuerdo a la ENAHO del primer trimestre de 2009 hay 9,1% de analfabetos si se considera el autoreporte (igual que en el Censo) y 10,4% si se considera el autoreporte combinado con la administración de una cartilla sencilla de lectura y escritura<sup>23</sup>, tal como se menciona en la sección 1.7.1. La incoherencia entre estos datos es notoria y tendría que ver con las metodologías usadas en cada caso.

Así, al momento de la creación y elaboración del Plan de PRONAMA, este no contaba con cifras claras y confiables acerca del número de analfabetos y su distribución a lo largo del país. Aún así, y sobre la base de la información disponible, se plantean una meta de reducción de tasa de analfabetismo nacional bastante significativa para el período 2006-2011. Se plantean además metas de atenciones por regiones que como se muestra en la sección 2.2.1.3, en muchos casos no corresponden a lo encontrado en la realidad.

Una tercera fuente de evaluación de identificación del problema es la evaluación realizada recientemente por la CAB pero esta tiene serias dificultades en el diseño, por lo que no se consideran aquí sus datos (ver comentarios a evaluación de la CAB en el primer anexo de revisión de la literatura del presente informe).

Lo que las cifras de años recientes muestran sobre la evolución del analfabetismo (ENAHO) es una leve tendencia a la reducción del analfabetismo pero no cambios importantes. Sin embargo, debido a los cuestionamientos al método de aproximación al analfabetismo de la ENAHO y a otros cuestionamientos estadísticos relacionados a la ENAHO en general que explicarían las inconsistencias entre esta y el Censo, es difícil o imposible con los datos existentes definir exactamente la magnitud del analfabetismo y su evolución. El PRONAMA ha planificado sus esfuerzos asumiendo un total de aproximadamente 2 millones de analfabetos el 2006, cifra que parecería razonable mirando el conjunto de encuestas. Sin embargo es necesario identificar y cuantificar el problema mejor.

A futuro sugerimos usar las lecciones aprendidas con la ENAHO y la Encuesta de Medición del Impacto del PRONAMA (EMIPA) para diseñar un sistema de monitoreo permanente y comparable a través del tiempo, que incluya no sólo autoreporte sino también mediciones del desempeño simples (posiblemente vía ENAHO, perfeccionando el instrumento existente y corrigiendo los problemas de muestreo y pesos de zonas urbanas y rurales que existen actualmente). Adicionalmente, sugerimos utilizar y difundir los resultados de la EMIPA.

Asimismo, para mirar impactos del programa se recomienda llevar a cabo una evaluación al programa que asegure mediante una rigurosa metodología estimar sus impactos, y evaluar las posibilidades de participar en iniciativas internacionales tales como Encuesta Internacional de Alfabetización y Habilidades para la Vida, ALL por sus siglas en inglés<sup>24</sup>, y el International Adult Literacy Survey, IALS.

---

<sup>23</sup> Cálculos de los autores del presente informe usando las bases de datos indicadas.

<sup>24</sup> Ver <http://nces.ed.gov/Surveys/ALL/>.

Finalmente, sobre este punto, sería importante también asegurar el alineamiento entre diferentes tipos de evaluación, lo que requiere previamente una clara definición consensuada sobre que implica estar alfabetizado. Luego se debe asegurar consistencia entre la determinación y medición de alfabetizado por parte de las pruebas internas de PRONAMA, el EMIPA y la ENAHO.

### **2.1.2 Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios**

En cuanto a los criterios de focalización del PRONAMA, a nivel geográfico, como se comentó en la sección 1.6.3, estos parecen adecuados

En este tipo de programas de alfabetización normalmente no existe un marco conceptual sobre criterios de focalización, sino que en principio el objetivo es atender a todos los analfabetos del país, bajo un enfoque de derechos. En el caso del PRONAMA de acuerdo a lo establecido en su plan, la meta es erradicar el analfabetismo en el país (o que dicha tasa no supere el 4%, con lo cual se alcanzarían los estándares internacionales recomendados por la UNESCO). Se sabe además que la población analfabeta está muy correlacionada con la población más pobre del país, además de ser mayoritariamente femenina y rural (ver sección 1.7.1).

En dicho contexto, el objetivo del PRONAMA fue iniciar la intervención en las regiones, provincias y distritos de manera focalizada dando prioridad a las zonas de mayores las tasas de analfabetismo (regiones y distritos que además serían las más pobres), de tal forma de optimizar el uso de los recursos y aumentar la eficacia y eficiencia de las actividades. Se consideró además priorizar regiones en las se encuentre apoyo por parte de los Gobiernos Regionales. Lo anterior parece adecuado y, como se vio en secciones anteriores, en líneas generales la focalización a nivel de regiones ha seguido esos criterios.

Sobre la base de los criterios de focalización mencionados, los planes operativos del PRONAMA anuales establecieron la priorización de regiones en las cuales intervenir y asignaron los recursos de acuerdo a esta priorización. Inicialmente (2006 y 2007) se priorizó Ayacucho y Huancavelica. Luego a partir del segundo trimestre del 2007, las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes fueron las que recibieron mayores asignaciones presupuestales. Cabe mencionar que estas últimas regiones no corresponderían a ser priorizadas de acuerdo al criterio de mayores tasas de analfabetismo estipuladas por el programa pero su selección podría estar explicada por la mayor disposición o colaboración de sus Gobiernos regionales. Por otro lado, llama también la atención que algunos departamentos que presentaron altas tasas de analfabetismo en el período de inicio del programa tales como Apurímac, Cajamarca y Puno con un 25% y Cusco con un 24%, presentaron bajas participaciones en el gasto ejecutado para dichos años y no fueron priorizados inicialmente. Luego, en el Plan Operativo y Presupuesto 2008, se priorizó a los distritos focalizados por la Estrategia Nacional CRECER y en el Plan Operativo y Presupuesto 2009, los objetivos principales para el proceso de alfabetización fueron la atención a los distritos que no han sido atendidos durante los años 2007 y 2008, y al analfabetismo residual en la zona del Plan de Desarrollo del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE), que comprende los departamentos de Cusco, Ayacucho y Huancavelica.

En cuanto a la selección de distritos a ser intervenidos al interior de las regiones seleccionadas, estos son priorizados también de acuerdo al criterio de mayores tasas de analfabetismo

Para el componente de continuidad educativa (desde el 2009), el proceso es muy similar. La priorización en este caso sigue a lo implementado en la etapa previa de la alfabetización.

### 2.1.3 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El **fin** del programa expresado en su matriz de marco lógico se enmarca en un enfoque amplio de la Educación de Jóvenes y Adultos apuntando a contribuir a la inclusión social, a la disminución de la pobreza y al desarrollo humano de la población objetivo del programa.

El **propósito** expresa la intención específica del PRONAMA de dotar a la población iletrada mayor de 15 años de competencias de lectura, escritura y cálculo básico apuntando a la erradicación del analfabetismo en el Perú.

Tanto el propósito como el fin buscan alinearse al Marco de Acción Regional de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) y a las políticas del decenio de la Alfabetización de las Naciones Unidas (2003-2012), aunque esta última es enfática al señalar que la meta final no es “erradicar el analfabetismo” sino involucrar a las personas en el aprendizaje a lo largo de la vida, a través del acceso universal a la cultura escrita. Asimismo, ambos contribuyen al logro de los Objetivos del Milenio, del Plan Nacional de Educación para Todos, al cumplimiento de compromisos prioritarios en el marco del Foro del Acuerdo Nacional y a las políticas priorizadas en el Proyecto Educativo Nacional.

Sin embargo, es necesario que en el propósito se explicita la condición de sostenibilidad del cambio en términos de una apropiación y uso de la lengua escrita y el cálculo por parte de la población iletrada que se logre de manera permanente apuntando a una superación definitiva del analfabetismo. Su formulación quedaría entonces como “Población iletrada mayor de 15 años adquiere competencias de lectura, escritura y cálculo básico de manera permanente”.

En coherencia con este enfoque de entender la alfabetización como un proceso de aprendizaje desarrollador y continuo, y respondiendo a la complejidad que esto supone es que el programa incluye como **resultados** la *alfabetización* bajo un enfoque intercultural y de género, y la *continuidad educativa* que asegure el logro y mantenimiento de estas competencias.

Sin embargo, la parte más crítica en cuanto a la lógica vertical de la matriz es su debilidad para evidenciar cómo a partir de los aportes del programa y su estrategia de intervención se estaría asegurando que los resultados se produzcan. Las **actividades** como están formuladas actualmente responden fundamentalmente a una lógica de fases o etapas de la ejecución operativa:

- A.1.1 Formulación de metas de atención
- A.1.2 Conformación de círculos
- A.1.3 Desarrollo de las actividades del círculo
- A.1.4 Coordinación con gobiernos regionales y locales
- A.1.5 Actividades de información, educación y comunicación
- A.1.6 Actividades de soporte al proceso de alfabetización
- A.1.7 Desarrollar un proceso de alfabetización para ciegos y sordos

Formuladas de esta manera, las actividades describen la secuencia genérica de pasos a seguir, lo cual sin duda resulta útil para la implementación del programa, pero no se especifican aspectos estratégicos que resultan determinantes para asegurar el logro de cada uno de los resultados o componentes. En algunos casos, al interior de cada actividad se agrupan dichos aspectos, pero convendría diferenciarlos y reagruparlos para poderles hacer un seguimiento adecuado.

En ese sentido se sugiere agrupar las actividades en torno a líneas estratégicas que resultan críticas o esenciales por su relevancia y su contribución al proceso de alfabetización y continuidad educativa respectivamente, y por la complejidad que encierran. Estos podrían considerarse y formularse como “sub-resultados” que expresen metas a un nivel más específico (ya que los objetivos quedan formulados de manera amplia). Las líneas estratégicas deberían dar cuenta tanto de cuestiones conceptuales y metodológicas como institucionales y operativas. A partir de la experiencia del PRONAMA y considerando lo que la literatura especializada ha recogido de experiencias de alfabetización a nivel mundial se sugiere considerar como líneas estratégicas:

- Pertinencia y calidad de Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa. Diseño Curricular, Modalidades.
- Método y materiales. Efectividad y pertinencia a realidades específicas de la población iletrada considerando el contexto lingüístico y sociocultural (grupos étnicos, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, población en prisión)
- Desarrollo de capacidades para alfabetizar. Capacidad institucional y capacitación de agentes educativos, especialmente de facilitadores y supervisores
- Promoción de entornos favorables al uso de las competencias de alfabetización
- Movilización social. Participación y compromiso en la acción alfabetizadora de las instituciones públicas competentes, entidades no gubernamentales y privadas, asociaciones comunitarias, instancias intersectoriales. Alianzas para llegar de forma efectiva a los distintos grupos poblacionales
- Conceptualización y evaluación de aspectos clave de la alfabetización. Elaboración consensuada y difusión de los conceptos, enfoques, prácticas y formas de medición en las que se sustenta la implementación del programa.

Algunas acciones que viene realizando el programa se orientan en torno a estas líneas estratégicas pero al no tenerlos organizados en la matriz o en alguna otra herramienta o documento estratégico es difícil establecer su nivel de avance y su aporte real al logro de los resultados, en gran medida por la falta establecimiento de metas e indicadores de seguimiento a estos esfuerzos<sup>25</sup>.

Finalmente, en cuanto a los **supuestos** se sugieren algunos cambios que obedecen a diferentes criterios: la necesidad de clarificar y precisar la manera como están formulados, su ubicación (algunos supuestos de resultados están a nivel de actividades), y a que en algunos casos hacen referencia a aspectos sobre los cuales

---

<sup>25</sup> Un ejemplo es la campaña *Ver para Leer*. Los diferentes actores entrevistados coinciden en destacar esta iniciativa como oportuna y pertinente por responder a una necesidad específica de mucha de la población iletrada que asiste a los círculos y que son determinantes para su aprendizaje. Programas anteriores de alfabetización no han incluido este componente. Aunque se tiene cierta información sobre cuán efectivas han sido las campañas (en términos de brindar efectivamente el servicio), no está incluido estratégicamente para poder establecer su aporte al logro de los objetivos del programa

interviene el programa perdiendo su condición de supuesto. A partir de lo formulado en la matriz se sugieren los siguientes cambios:

A nivel de propósito:

- S1 El Estado mantiene una estrategia integrada de desarrollo considerando en este marco la alfabetización como política prioritaria
- S2 Política de reconocimiento y valoración del otro
- S3 Escenario que se orienta a una equidad de oportunidades

A nivel de resultados:

- S1 Se generan incentivos a la participación a través de la articulación con otros programas del estado (es necesario tomar en cuenta la posibilidad de instrumentalización de la alfabetización en este supuesto)
- S2 La intervención del programa se evidencia en beneficios tangibles a corto plazo en la comunidad (este sería un efecto esperado del programa)
- S3 Las políticas educativas se articulan de tal manera que aseguran la calidad de los procesos educativos (no es clara la referencia de este supuesto)
- S4 Se mantiene la tendencia de migración por desempleo
- S5 Los actores involucrados se articulan de tal manera que aseguran la calidad de los procesos educativos (no es clara la formulación, en el marco del programa sería más bien un efecto esperado)
- S6 Los gobiernos regionales y locales mejoran la gestión y ejecución de los proyectos de inversión
- S7 Diferentes actores involucrados reconocen la educación como factor de progreso individual y comunitario

A nivel de actividades:

- S1 Estabilidad política de gobiernos subnacionales
- S2 Gobiernos subnacionales responden con interés a las coordinaciones con PRONAMA
- S3 Facilitadores cuentan con una situación económicamente estable que les permite asumir sus funciones de voluntarios<sup>26</sup>
- S4 La reforma administrativa del Estado asegura una logística oportuna
- S5 Las mediciones nacionales tienen confiabilidad y validez
- S6 Control de las situaciones de conflicto en zonas vulnerables de aplicación del programa
- S7 El bien común prevalece sobre los intereses particulares (muy genérico y poco claro)

Asimismo, conviene hacer un seguimiento a los supuestos pues algunos de ellos están interfiriendo de manera significativa con la marcha del programa (por ejemplo, supuestos como “la reforma administrativa del Estado asegura una logística oportuna”, o “las mediciones nacionales tienen confiabilidad y validez”).

Para validar la lógica vertical de la matriz es entonces necesaria la reformulación y reagrupación de actividades en líneas estratégicas que deberían tener sus propios

---

<sup>26</sup> Cabe precisar que si bien un supuesto del PRONAMA se refiere al carácter voluntario de los facilitadores, en realidad se les contrata bajo la modalidad de pago de propinas. Se trata de personal que requiere los pagos, aunque son bastante reducidos. Los montos y frecuencia de los pagos se presentan en la sección 1.8.



“sub-resultados” como metas intermedias que acerquen al logro de los resultados de cada componente. Sin la incorporación de estas líneas estratégicas queda un vacío importante en la lógica de causalidad entre actividades y resultados.

#### 2.1.4 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El definir un punto de corte por encima del cual se pueda considerar que una persona ha sido alfabetizada es uno de los grandes retos para cualquier programa de alfabetización, incluido el PRONAMA.

El PRONAMA internamente cuenta con evaluaciones de proceso y finales que se distribuyen para ser administradas en los Círculos de Aprendizaje. También se cuenta con criterios para la calificación de estas pruebas pero no con especificaciones de prueba que indiquen detalladamente el nivel de dificultad esperado (por ejemplo, se espera que los alfabetizados puedan leer y escribir un párrafo, pero hay muchos niveles de longitud y complejidad de párrafos posibles; ¿cuál es el que deberían mostrar los adultos que han pasado por PRONAMA para ser considerados alfabetizados?) Sugerimos considerar la posibilidad de desarrollar especificaciones de prueba detalladas para el rendimiento que permitan evaluar a los adultos en niveles de lectura, comprensión y matemática a lo largo de un continuo. Estas especificaciones e instrumentos resultantes deberían mantenerse comparables a lo largo del tiempo; para todo esto el trabajo desarrollado por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación puede ser relevante. Como se sabe, desde 1996 la UMC ha desarrollado experiencia en evaluaciones nacionales e internacionales, y desde 2006 administra una evaluación censal a estudiantes de 2º grado de primaria. No se está sugiriendo aquí que se utilicen los instrumentos de la UMC para 2º grado, pues la naturaleza de un programa de alfabetización es distinta de un programa de alfabetización de adultos. Lo que se está sugiriendo es adaptar la metodología de trabajo realizada por la UMC al campo de la alfabetización de adultos. El portal de la UMC contiene abundante información sobre el desarrollo de las pruebas, resultados e informes para diversos actores<sup>27</sup>.

Por otro lado el PRONAMA busca impactar en otras variables, como por ejemplo fomentar la capacidad de reflexión del adulto, habilidades sociales, autoestima, empoderamiento y valoración de la educación (sobre todo vinculada a la de los hijos). El PRONAMA **no cuenta con indicadores recolectados periódicamente** para evaluar logros en estos aspectos. Si bien entendemos que son difíciles de recolectar dado su carácter subjetivo, sugerimos considerar su inclusión en un estudio sobre el impacto del PRONAMA.

También se debería planificar evaluaciones externas periódicas del rendimiento de adultos matriculados en PRONAMA y EBA, similares a las realizadas por la UMC. Para ello habría que definir, con participación de la sociedad civil, cuáles son los niveles aceptables de rendimiento para diferentes grados educativos. Adicionalmente se podría pensar en que Perú participe en alguna evaluación de habilidades de la población adulta similares a las que se han hecho en el pasado (ver por ejemplo la Encuesta Internacional de Alfabetización y Habilidades para la Vida, ALL por sus siglas en inglés<sup>28</sup>, o el International Adult Literacy Survey, IALS<sup>29</sup>). Actualmente se está desarrollando una iniciativa interesante de la UNESCO en que se podría considerar

---

<sup>27</sup> Ver <http://www.minedu.gob.pe/umc/>.

<sup>28</sup> Ver <http://nces.ed.gov/Surveys/ALL/>.

<sup>29</sup> Ver [http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en\\_2649\\_39263294\\_2670850\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_39263294_2670850_1_1_1_1,00.html).

participar: LAMP (Literacy Assessment and Monitoring Programme), que está en fase piloto pero debería iniciar actividades el próximo año (ver [http://www.uis.unesco.org/ev\\_en.php?ID=6409\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.uis.unesco.org/ev_en.php?ID=6409_201&ID2=DO_TOPIC)).

Hasta aquí se ha hecho referencia al seguimiento de indicadores a nivel de propósito del programa y de sus componentes – alfabetización y continuidad educativa –. Esto debería complementarse con el seguimiento a indicadores que den cuenta de la ejecución de las actividades (de acuerdo a la propuesta de reformulación señalada en la sección anterior) de tal manera que sirva para sustentar cómo se están logrando los objetivos propuestos. Esta información debería ser reportada por el sistema de supervisión y en el punto 2.1.2.4 se alcanzan algunas sugerencias.

## **2.2 EJECUCIÓN DEL PEV**

### **2.2.1 ORGANIZACIÓN DEL PEV**

#### **2.1.1.1 Estructura organizacional**

Acerca de la estructura organizacional del PEV, esta es relativamente sencilla. Está conformada por un Consejo Ejecutivo multisectorial y una Dirección Técnico Ejecutiva (DTE) que cuenta con un órgano de asesoramiento, con los convencionales órganos de apoyo y un solo órgano de línea – el área técnico pedagógica – encargado de las acciones de alfabetización y continuidad educativa que corresponden a los componentes del PRONAMA, y a la coordinación regional y local.

La estructura organizacional opera con un fuerte contingente de personal descentralizado en las regiones y a nivel local que pertenecen precisamente al área técnico pedagógica<sup>30</sup>. Se debe destacar que exceptuando a los sectoristas, el resto de personal descentralizado se renueva permanentemente pues trabajan únicamente durante un proceso de alfabetización en una localidad determinada pues se trata de personal que debe ser de la zona. Esto quiere decir que en cada proceso de alfabetización se asume el costo del aprendizaje de tareas y funciones de estos agentes educativos (conducción de los círculos, uso y llenado de formatos, supervisión y acompañamiento...). Sin embargo, a partir del nivel de coordinadores locales se vienen aplicando políticas de promoción laboral en base a buenos desempeños (coordinadores locales que ascienden a sectoristas, o sectoristas que pasan a formar parte del área técnico-pedagógica) y con ello se aprovecha el recurso humano formado. Esto ocurre en un número limitado de casos por la naturaleza misma del programa<sup>31</sup>.

Para el equipo de la DTE que opera desde Lima la estructura organizacional ha ido cambiando, especialmente en la conformación de los equipos de apoyo a medida que el programa ha ido avanzando en su ejecución y han crecido demandas específicas

---

<sup>30</sup> En el 2009 los sectoristas, sectoristas adjuntos y coordinadores locales pagados por el programa constituyen aproximadamente el 43% del personal del PRONAMA (543 personas, 183 sectoristas/sectoristas adjuntos, y 360 coordinadores). Aquí no se incluye a los supervisores y facilitadores que tienen otro régimen de contrato y de pago (por propinas) y no son parte del personal de la DTE. Para las metas programadas para el 2009, atender los círculos de alfabetización y los CACE demanda 26,907 facilitadores y 1795 supervisores.

<sup>31</sup> Esto quiere decir que se requieren muchos menos sectoristas que coordinadores locales, por lo tanto aunque hayan varios candidatos/as potenciales por su buen desempeño, su incorporación se restringe a lo que el programa demanda.

para determinados procesos especialmente los de supervisión e ingreso de información, procesos de pago y de supervisión in situ. Esto ha dado origen a la conformación de equipos o grupos *ad hoc* para la realización de estas tareas. Es notorio, por ejemplo, el crecimiento que viene teniendo desde el 2008 el área de administración y planificación, el equipo de sistemas e informática, así como la contratación de personal para el equipo de supervisión y control y el grupo de archivo<sup>32</sup>.

Estos cambios reflejan la importancia y la alta demanda que tiene para el funcionamiento del programa los procesos administrativos, de control, de llenado de formatos y de registro de información. Dada las dimensiones de atención del PRONAMA y de la cantidad de personal con el que opera de manera descentralizada se apuesta por el funcionamiento de distintos mecanismos de control que ocurren en diferentes etapas<sup>33</sup> y que supone un costo de recursos humanos.

Asimismo, el funcionamiento relativamente reciente de otros equipos de apoyo como los de Ver para Leer, Bibliotecas Comunes y Continuidad Educativa (con personal contratado desde el 2008) y el de Movilización Social (con personal desde el 2009) da cuenta de la importancia reciente de estos procesos.

Llama la atención la conformación de un equipo de apoyo de Continuidad Educativa cuando supuestamente el órgano de línea, es decir el Área Técnico Pedagógica, incluye en sus funciones la atención a las acciones tanto de alfabetización como de continuidad educativa. Resulta adecuado que ambos componentes se sitúen en la misma área para favorecer su complementariedad y articulación atendiendo al mismo tiempo a las especificidades de cada uno. Además, las funciones asignadas al equipo de apoyo son, en términos generales, las mismas que las encargadas al órgano de línea<sup>34</sup>. De acuerdo a las precisiones realizadas por los funcionarios del PRONAMA la distinción obedece a que uno tiene más la función de asesoría mientras que el otro apoya fundamentalmente la ejecución.

En cuanto a la coherencia de la estructura organizacional con la distribución y disponibilidad de recursos presupuestarios se debe considerar que mientras el componente de Alfabetización viene funcionando desde el inicio del programa y es el proceso más representativo del Programa en términos presupuestales, el componente de Continuidad Educativa ha empezado a funcionar desde el 2008, con una asignación presupuestal bastante moderada. Dada la relevancia que tiene este último componente para el mantenimiento y uso de las competencias adquiridas en la alfabetización inicial es necesario responder con coherencia a esta relevancia, no sólo a nivel de asignación presupuestal sino en su adecuada ubicación y distribución en la

---

<sup>32</sup> De acuerdo a los datos del 2009 proporcionados por el programa respecto al personal, el área de planificación, administración y apoyo a la gestión constituyen el 5% del personal total. De los equipos de apoyo los que tienen más personal son los de Sistemas e informática (4% del personal total) y el de Supervisión y Control (3.6% del personal total)

<sup>33</sup> Considérese por ejemplo el funcionamiento efectivo de los círculos de alfabetización. Esto es reportado por el facilitador/a a través de un formato determinado. La primera cadena de control está a cargo del supervisor, coordinador local y sectorista correspondientes. Cuando la información llega a Lima está es revisada y registrada por el grupo de pago de propinas quienes ponen en funcionamiento diferentes mecanismos de verificación para el registro de las conformidades del servicio y el correspondiente pago de las propinas. Y finalmente, el equipo de Supervisión y Control también hace una supervisión y verificación permanente de las acciones de alfabetización del Programa.

<sup>34</sup> Estas son: lineamientos y acciones de política, acciones pedagógicas, actividades de capacitación, materiales educativos y de apoyo pedagógico, sistema de monitoreo y evaluación.

estructura organizacional para lo cual se estarían ensayando diferentes alternativas para llegar a la más pertinente

#### *Niveles de coordinación*

En relación a los diferentes niveles de coordinación propuestos por el programa estos han funcionado de la siguiente manera:

a. Se han priorizado las coordinaciones a nivel regional con los Gobiernos Regionales y las Direcciones Regionales de Educación, y a nivel local con representantes municipales y gobernadores para la implementación del PRONAMA. Diferentes actores entrevistados coinciden en señalar que la coordinación con estas últimas instancias, por ser más cercanas a la población objetivo han resultado determinantes para la ejecución del programa.

En el caso de las coordinaciones a nivel regional las experiencias han sido variadas encontrándose casos de altos niveles de compromiso e involucramiento de los GR y/o las DRE con la alfabetización, y donde la coordinación ha sido buena (esto se ha verificado en las regiones visitadas por el panel de evaluadores), pero también regiones donde esto no ha ocurrido y se tiene más bien la percepción de que el PRONAMA ha coordinado directamente con el nivel local sin incluir la participación del gobierno regional (Vigila Perú, Reporte Nacional No. 17, 2009).

La experiencia de transferencia de recursos a las regiones para el pago de propinas a los facilitadores y supervisores de los Círculos de Aprendizaje entre los años 2007 y 2008 no resultó positiva según la opinión de los funcionarios del PRONAMA, quedando todavía algunas deudas pendientes correspondientes a ese período (esto se pudo constatar en algunas de las regiones visitadas por el panel de evaluadores). Definitivamente uno de los retos del programa es encontrar las vías para una efectiva ejecución descentralizada.

Se debe señalar que el nivel de apropiación del programa en los niveles locales ha dependido en gran medida de la labor de los funcionarios del programa (facilitadores, supervisores, coordinadores). En las regiones visitadas por el panel de evaluadores se ha constatado el reconocimiento a la labor que vienen desempeñando estos funcionarios. Si bien esto habla positivamente del trabajo de los funcionarios, evidencia también la dependencia a un factor que no es sostenible. El reto es cómo mantener el compromiso de las autoridades cuando los procesos de alfabetización promovidos por el PRONAMA finalizan. Aquí todavía no se tiene una ruta de acción clara.

En cuanto a los mecanismos de coordinación con las instancias del sector educativo a nivel local (UGEL) estos han funcionado de manera bastante heterogénea en las diferentes regiones. En general, se puede afirmar que no existe una política clara desde el sector educativo que designe y comprometa el trabajo de especialistas de la UGEL al Programa de Alfabetización, esto pese a que en la estructura orgánica de estas instancias se cuenta con el /la especialista en Educación de Adultos.

b. En relación a los mecanismos de coordinación intersectorial, a pesar del funcionamiento de diferentes programas sociales en las distintas zonas de intervención del PRONAMA, el nivel de coordinación entre ellos todavía es débil en su ejecución y se mantiene más a un nivel aspiracional. En las regiones que el panel visitó diferentes funcionarios reconocieron la importancia de este tipo de coordinación, señalaron la existencia de diferentes iniciativas para un trabajo intersectorial pero también manifestaron la dificultad para llevarlos a cabo. Ni en las regiones visitadas, ni

el equipo de la DTE dio cuenta de experiencias concretas de trabajo intersectorial que viniesen funcionando de manera sostenida.

c. Finalmente, pese a que el PRONAMA se define como Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, la movilización social que involucre la participación permanente y estratégica de otros actores además de los ya mencionados es un proceso que recién en el cuarto año de ejecución del Programa está empezando a cobrar relevancia<sup>35</sup>. El PRONAMA, en general, salvo algunas excepciones, ha funcionado de manera paralela a diferentes iniciativas y propuestas de alfabetización que han venido funcionando en las regiones llevadas a cabo principalmente por diferentes ONG y la iglesia<sup>36</sup>, y recientemente por las mineras que funcionan en las zonas. No se han logrado establecer con ellos alianzas estratégicas. Este es uno de los principales retos que tendrá el programa para atender especialmente a la población residual y a las diferentes modalidades de programas de continuidad educativa. Es necesario que desde el programa haya mayor apertura al trabajo coordinado con otros actores y se piensen en diversas estrategias para el trabajo conjunto.

### **2.2.1.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes**

En la sección 2.1.2, se ha comentado los criterios y políticas de focalización y selección de beneficiarios del PRONAMA, corresponde aquí analizar si estos son adecuados en la ejecución del programa en la práctica. Para ello se ha revisado la información proporcionado por el PRONAMA sobre datos de metas y atenciones a nivel general y por región, la información secundaria sobre analfabetismo (a pesar de las limitaciones que se han ya señalado con respecto a dicha información), y sobretodo, la descripción detallada de los procesos de identificación de beneficiarios a nivel regional, distrital y de centro poblado, de los formatos y bases de datos sobre atendidos (nivel regional y distrital) y las opiniones de actores involucrados en dichos procesos.

La priorización de regiones en la práctica se analiza en el acápite siguiente 2.1.1.3

En cuanto a la selección de distritos a ser intervenidos al interior de las regiones seleccionadas, cabe mencionar que si bien éstos han sido seleccionados priorizando aquellos con las mayores tasas de analfabetismo, algunos gobiernos regionales manifiestan que deberían haber participado en dicho proceso.

Una vez seleccionados los distritos, de acuerdo a lo establecido en los documentos oficiales del PRONAMA, la identificación y empadronamiento de los analfabetos es responsabilidad de la Municipalidad Local, en coordinación con el especialista designado de la UGEL del Gobierno Regional y del coordinador local y supervisor del PRONAMA. Este proceso de identificación y empadronamiento se debe dar a nivel de centro poblado y se usa para organizar los círculos de alfabetización. Sin embargo, casi no se ha dado en la práctica. Esta tarea ha recaído principalmente en el propio personal del PRONAMA (coordinador, supervisores y facilitadores) con diferentes grados de colaboración de los gobiernos locales, que van desde no apoyar en nada hasta apoyar con personal, siendo común el caso de apoyo en las labores de difusión y sensibilidad de la población.

---

<sup>35</sup> De hecho, recién desde el año 2009 se incluye personal para el Equipo de Movilización Social.

<sup>36</sup> Como se ha podido constatar en alguna de las regiones visitadas por el panel evaluador en algunos casos de ha atendido de manera paralela a la misma población

Al respecto, es importante enfatizar que los convenios que se firman con los gobiernos locales no son claros en este aspecto, por lo que depende de la voluntad del alcalde el cómo y cuánto colaborar con el PRONAMA. Más aún, depende de los equipos contratados por el PRONAMA para la labor de alfabetización en el distrito el solucionar las debilidades del proceso y completar el empadronamiento e identificación de beneficiarios. De acuerdo a lo manifestado por los entrevistados en el trabajo de campo, esta labor es muy ardua y complicada. El proceso consiste en líneas generales en pedir algún apoyo al Municipio (labor que realizan el sectorista y el coordinador local del PRONAMA) y distribuir el distrito por zonas entre sus supervisores y facilitadores para que de “puerta en puerta” identifiquen a los iletrados. En muchos casos, el personal del PRONAMA se apoya para esta labor en organizaciones sociales de base, tales como el Vaso de Leche o los Comedores Populares. En todo caso, es importante mencionar que no existe un procedimiento claro y transparente sobre cómo se debe completar esta labor cuando el Municipio Local no cumple con encargarse de la tarea, como se esperaba de acuerdo al plan de PRONAMA.

Por otro lado, en relación a si la información de atenciones y resultados del programa corresponde a la evolución de analfabetismo de acuerdo a la información secundaria más reciente (ENAH0), como se ha mencionado en la sección 1.7.1, esto no es así. Las cifras de ENAH0 no parecen reflejar una reducción significativa de las tasas de analfabetismo que se mantienen aún por encima del 10%. Ello no corresponde con las cifras del PRONAMA que señala que entre el 2006 y 2007 se atendieron 660,023 iletrados, y en 2008 se alcanzó la cifra de 740,798 atendidos entre distritos nuevos y analfabetismo residual (631,998 y 108,800, respectivamente). Según el Informe sobre los resultados de la evaluación externa del medio término realizada al PRONAMA, la cantidad de alfabetizados hasta el 2008 fue de aproximadamente 852,000, con lo cual considerando la meta inicial del programa de 2,500,000, aún restan por alfabetizar 1,648,000 iletrados, con lo cual la tasa de analfabetismo debería ser de 8.6%<sup>37</sup>.

Dada esta situación, resultaría importante una mejora en la obtención de información del número de analfabetos por parte de los encuestadores de la ENAH0 que permita una mejor aproximación a las verdaderas tasas de analfabetismo en nuestro país y de esa manera poder conocer mejor los reales avances del PRONAMA. Ello es aún más importante debido a que se tienen importantes cuestionamientos con respecto a los datos obtenidos por la evaluación externa de medio término del Convenio Andrés Bello, como se explica en el Anexo 6.1.

### **2.2.1.3 Criterios de Asignación de Recursos**

En este acápite se evalúa si los criterios de asignación de recursos del PRONAMA a lo largo de sus años de operación (2006-2009) entre regiones y componentes han sido adecuados y pertinentes. .

Así, en primer lugar corresponde evaluar si la distribución de los principales recursos entre las regiones considerando, además de la cantidad de analfabetos, las tasas de analfabetismo de cada departamento que fueron tomadas como referencia en el Plan Nacional del PRONAMA 2006-2011, de acuerdo a lo presentado en la sección 1.6.3. Al

---

<sup>37</sup> Esta tasa sería el resultado de dividir el número de población analfabeta aún no atendida que comprende en total a 1'648,000 iletrados (considerando la base inicial de 2,500,000 de iletrados en total calculada por el PRONAMA) con respecto al total de la población del Perú mayores de 15 años (19'054,624 habitantes) obtenido del Censo Nacional de Vivienda 2007 realizado por el INEI.

respecto, es importante reiterar que la planificación de las metas del programa ha sido realizada sobre la base de información secundaria que tiene importantes limitaciones. De hecho es por ello que existe gran confusión y críticas respecto a las cifras con las que parte el PRONAMA y a su evolución. Ello se ve reflejado además en los porcentajes de efectividad de atenciones por regiones (y más aún por distritos) debido a que cuando el programa iniciaba su intervención en el campo se encontraba con muchos más iletrados de los programados o muchos menos.

Como se mencionó en el análisis previo (primera parte) los planes operativos del PRONAMA anuales establecieron la priorización de regiones en las cuales intervenir y asignaron los recursos de acuerdo a esta priorización. Inicialmente (2006 y 2007) se priorizó Ayacucho y Huancavelica, luego a partir del segundo trimestre del 2007, las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes y fueron estas regiones las que efectivamente recibieron mayores asignaciones presupuestales. Cabe mencionar que las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes no corresponderían a ser priorizadas de acuerdo al criterio de mayores tasas de analfabetismo estipuladas por el programa. Por otro lado, llama también la atención que algunos departamentos que presentaron altas tasas de analfabetismo en el período de inicio del programa tales como Apurímac, Cajamarca y Puno con un 25.50% y Cusco con un 24.00%, los cuales, no obstante, presentaron bajas participaciones en el gasto ejecutado para dichos años y no fueron priorizados inicialmente.

Luego, en el Plan Operativo y Presupuesto 2008, se priorizó a los distritos focalizados por la Estrategia Nacional CRECER y en el Plan Operativo y Presupuesto 2009, los objetivos principales para el proceso de alfabetización fueron la atención a los distritos que no han sido atendidos durante los años 2007 y 2008, y al analfabetismo residual en la zona del Plan de Desarrollo del Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE), que comprende los departamentos de Cusco, Ayacucho y Huancavelica. Así, el análisis de asignación de recursos entre regiones y su correspondencia con las prioridades se hace más complicado a partir del 2008, por cuanto la intervención es ya extendida. Además, cabe anotar que la gran mayoría de recursos del programa se ejecutan centralmente desde Lima, aunque presupuestalmente son asignados a las regiones, por ejemplo, los materiales y equipamiento de los círculos son adquiridos y distribuidos desde la oficina central del PRONAMA.

Los contenidos de evaluación referidos a mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago no aplican en el caso del PRONAMA.

#### **2.2.1.4 Funciones y actividades de seguimiento que realiza la unidad responsable**

El PRONAMA cuenta con un “Sistema de supervisión y control” que viene generando información relevante para retroalimentar tanto su funcionamiento como el logro de sus objetivos. Sin embargo, el trabajo del equipo de supervisión y control todavía está en proceso de consolidación. Actualmente se encuentran validando formatos, procesando y sistematizando información, y diseñando la plataforma informática de soporte. A pesar de esto, desde este año ya se están haciendo reportes regulares y trabajando de manera articulada con la DTE y el área técnico-pedagógica de tal manera que dichos reportes sean de utilidad para una toma de decisiones informada sobre la intervención del programa (el panel de evaluadores no tuvo evidencia del uso efectivo de la información). El reconocimiento de la importancia de generar esta información se ve reflejado en la contratación de un mayor número de personal para el

equipo de supervisión que ha crecido alrededor de un 35% en comparación al año anterior<sup>38</sup>.

Aunque el sistema mantiene un énfasis en el control de la realización efectiva de las actividades centrales de los procesos de alfabetización y continuidad educativa, así como del trabajo de los agentes educativos descentralizados con lo cual se busca garantizar el funcionamiento oportuno del programa (saber qué está ocurriendo); también se incluyen aspectos que resultan determinantes para establecer el avance del PRONAMA en cuanto al logro de sus objetivos a través de la verificación del cumplimiento de metas de atención, las tasas de éxito, la sobrecobertura, el nivel de avance de los participantes (mediante el uso de pruebas de lectura de aplicación rápida y/o la revisión de los cuadernos de trabajo).

Asimismo, se están haciendo esfuerzos para el seguimiento al impacto del programa y a los factores que afectan la calidad de los procesos. Sin embargo, los avances en estos aspectos son todavía incipientes a pesar de ser críticos para obtener resultados positivos y sostenibles. Es necesario trabajar mejor las propuestas de seguimiento a la calidad de los procesos que es, en general, un aspecto débil del programa (especialmente a las acciones pedagógicas de los facilitadores y supervisores, el uso de materiales, el uso de las lenguas originarias, entre otros)<sup>39</sup>, y unificar criterios y establecer formas equivalentes para medir las competencias que determinan los niveles de alfabetización alcanzados<sup>40</sup>,

Finalmente, sería altamente conveniente que la información sobre el funcionamiento del programa tenga una amplia y adecuada difusión y sirva como sustento de los avances que se vienen logrando y de reconocimiento de los aspectos que requieren ajustes y una mejor intervención.

## **2.2.2 EFICACIA DEL PEV**

### **2.2.2.1 Desempeño del PEV en cuanto a Actividades**

Las actividades formuladas actualmente en la matriz tienen un conjunto de indicadores (a los cuales se han sugerido ajustes) que no se han venido levantando de manera sistemática, por lo tanto el programa carece de información al respecto. Resulta fundamental para poder dar cuenta de la eficacia y oportunidad con la que se vienen realizando las actividades (empadronamiento, funcionamiento de círculos de alfabetización, distribución de materiales, realización de actividades IEC), y como estas efectivamente contribuyen al logro de los objetivos, poder hacer levantamientos y contar con reportes de información por cada proceso de alfabetización y de continuidad educativa que se complete (normalmente son una o dos al año, ver calendarización).

En la actualidad el referente que aproxima a la realización de las actividades es la efectividad de las metas de atención alcanzadas durante los años en que viene

---

<sup>38</sup> En el año 2008 fueron contratadas 29 personas para trabajo de supervisión, mientras que en el 2009 son 44.

<sup>39</sup> La propuesta de reformulación de las actividades de la matriz del marco lógico precisamente busca explicitar estos aspectos críticos que tienen que ver con la calidad. El sistema de seguimiento debería ser coherente a esta reformulación y poder dar cuenta de cuán efectivos están siendo estos procesos.

<sup>40</sup> Ya se ha mencionado en este informe la existencia de diferentes pruebas, instrumentos o herramientas utilizados por el PRONAMA y las evaluaciones externas para medir los aprendizajes logrados.



funcionando el programa 2006-2007-2008-2009 (ver acápite 1.7.1 del presente informe).

Sin embargo, sería conveniente complementar esta información con otra que de cuenta de aspectos relevantes de la ejecución para poder mejorarla (por ejemplo, porcentaje de deserción en círculos, porcentaje de círculos cerrados o fusionados, porcentaje de círculos que empezaron a tiempo, que recibieron material a tiempo, entre otros).

### **2.2.2.2 Desempeño del PEV en cuanto a producción de componentes**

#### **Alfabetización**

A nivel del componente de alfabetización, el seguimiento al objetivo expresado en la matriz da cuenta no sólo de la población atendida sino de la alfabetizada bajo un enfoque intercultural y de género. Aunque ambos enfoques son altamente deseables no se cuenta con indicadores que permitan dar cuenta de que esto efectivamente está ocurriendo lo cual es una limitación importante.

En cuanto a la producción de componentes se pueden identificar algunos procesos que están afectando el desempeño del programa y sobre los cuales el PRONAMA debería hacer seguimiento, intervenir y dar cuenta de manera sistemática cómo se van superando las dificultades encontradas. Los procesos son de orden logístico-operativo así como de orientación y enfoque. Los detallamos a continuación.

#### ***Compra y distribución de materiales***

Las dificultades y demoras en los procesos de compra y distribución de materiales es uno de los factores que viene afectando de manera más crítica la ejecución del programa porque incide directamente en el inicio de los círculos de alfabetización y continuidad educativa retrasando su inicio al no tener el material disponible. Aunque durante este año el retraso es general, algunas regiones se han visto más afectadas que otras. Precisamente dos de las regiones visitadas por el panel de evaluadores – Puno y Cajamarca – recién en el mes de agosto estaban iniciando los círculos que debieron empezar en el mes de mayo.

Estos retrasos a su vez, afectan otros procesos ya puestos en marcha como el de contratación de coordinadores locales, supervisores y facilitadores quienes no pueden dar un inicio regular a sus funciones mientras los círculos no entren en funcionamiento. Se afecta la imagen del programa porque los participantes ya han sido convocados y empadronados, se ha involucrado a las comunidades y autoridades, y los retrasos generan desconcierto, malestar, suspicacias respecto al uso de los recursos, e incluso en algunas ocasiones se pierde el esfuerzo de convocatoria realizado teniendo que volverse a ejecutar algunos meses después. Aunque por el desempeño y compromiso del personal del PRONAMA el programa ha ganado aceptación, estos continuos retrasos podrían perjudicar de manera significativa los logros alcanzados<sup>41</sup>. También desde las regiones surge el cuestionamiento sobre por qué el proceso de compra y distribución de materiales tiene que continuar centralizado cuando podría resultar más eficiente hacerlo desde las regiones<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> El año 2008 también hubieron algunos retrasos pero pudieron ser manejados de manera más oportuna. El retraso más crítico ha ocurrido en el 2009.

<sup>42</sup> Esto no se aplica a la totalidad de los materiales

A partir de las entrevistas realizadas, especialmente con el equipo responsable de la DTE, se pudieron identificar los factores que están causando dificultades y demoras. El proceso de compra se inicia el año anterior al uso de los materiales. Con las metas de atención se formulan las especificaciones técnicas para licitar la impresión y distribución de los materiales (en el caso de los textos)<sup>43</sup>. Para el proceso del 2009 ocurrieron algunos cambios que afectaron la marcha del proceso, se señalaron los siguientes:

- Hasta el 2008 se estuvo trabajando con la OEI pero por cuestiones coyunturales que afectaron la imagen de esta institución debieron concluir el acuerdo y hacer directamente las licitaciones desde el MED lo cual generó dificultades y demoras.
- Continuos cambios en la ley de contrataciones afectó la marcha del proceso retrasándolo o incluso volviéndolo a foja cero<sup>44</sup>.
- Las empresas proveedoras de los servicios se negaron a trabajar juntos los procesos de impresión y distribución y no se presentaron a la licitación
- Continuos cambios en la Jefatura de Abastecimiento del Ministerio de Educación afecta la continuidad y el respeto de acuerdos para los requerimientos del proceso de compra

Aparentemente la situación se ha resuelto al firmar un convenio con la Organización Internacional para Migraciones (OIM) para todo el proceso de compras y adquisiciones evitando así las demoras propias del proceso a través de la burocracia estatal. Para el año 2010 los materiales deberían estar llegando de manera oportuna pero es fundamental que el PRONAMA haga un seguimiento adecuado para que esto esté garantizado. Para el año 2009 se ha buscado solucionar el problema haciendo una redistribución de los materiales que se tenían en los almacenes en Lima y en las diferentes regiones. Sin embargo, el equipo de la DTE no fue suficientemente claro si con ese stock se estaba cubriendo toda la demanda para este año. Un problema adicional es que la redistribución es posible dentro de cada región pero no entre regiones, esto explica por qué algunas regiones como Puno y Cajamarca se han visto más afectadas.

Por la relevancia que tiene este proceso, por la manera cómo afecta negativamente a otros procesos y porque es posible identificar cuáles son sus puntos críticos tanto en la compra como en la distribución se requiere hacer un seguimiento continuo a fin de garantizar el cumplimiento oportuno de cada etapa.

### ***Pago a facilitadores y supervisores***

Los continuos retrasos en el pago a los facilitadores y supervisores es otro proceso crítico en el funcionamiento del PRONAMA. De acuerdo a la revisión de los documentos sobre las cadenas de pago y las entrevistas con los diferentes actores, las dificultades responderían principalmente a:

a. Demoras en los trámites de pago. Las cadenas de pago son bastante largas involucrado varios actores, procesos y trámites. Una primera etapa es la entrega y

---

<sup>43</sup> Para agilizar los procesos se decidió licitar juntos ambos procesos y así se operó para el proceso en el 2008

<sup>44</sup> El personal responsable de los procesos de compras y adquisiciones del PRONAMA señaló que la normatividad cambió hasta 3 veces en lo que se refiere a valores referenciales y la inclusión de la finalidad pública en estos procesos

revisión y aprobación de los formatos de conformidad de servicios en las regiones. Se espera que cada supervisor, coordinador local y sectorista reciba a tiempo los formatos de cada facilitador a su cargo. Aquí hay un primer nivel de dificultad para poder recoger toda esta información oportunamente, revisar su correcto llenado y enviarlo al área de Planificación y Administración de la DTE. Resulta difícil precisar el tiempo que toma estos procesos y calendarizarlos. En el caso de los supervisores se simplifica porque sus pagos son mensuales pero en el caso de los facilitadores los pagos se realizan de acuerdo a avances en un determinado número de sesiones y los tiempos entre un facilitador y otro pueden diferir.

Una vez que la información es remitida por el sectorista al área de Planificación y Administración se toma un promedio de 12 a 15 días para que los pagos se hagan efectivos (procesos de registro y verificación de datos, planillas de pagos, creación de cuentas bancarias, disponibilidad presupuestal, trámites de depósito...) involucrando en este proceso a diferentes actores del grupo de pago de propinas de la DTE y de la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio de Educación.

Aparentemente el énfasis del programa en garantizar el control de las actividades efectivamente realizadas y la justificación de los pagos ha creado esta cadena tan extensa y con tantos actores comprometidos. Se reconocen los esfuerzos que viene haciendo el programa por clarificar los procesos y justificar los pagos pero convendría preguntarse también por la necesidad y efectividad de tantos controles. ¿Realmente se justifica esta inversión de personal, tiempo y trámites para los pagos? ¿El acortar la cadena o reducir el número de controles no lo haría más eficiente?<sup>45</sup>

b. Falta de disponibilidad oportuna de dinero para realizar los pagos. Otro problema señalado por los miembros del equipo de Administración y planificación de la DTE es la falta de disponibilidad presupuestaria para poder cumplir oportunamente con los pagos, dificultad que no sólo compromete al programa sino también al MEF.

### ***Procesos de capacitación y acompañamiento***

Los procesos de capacitación a los diferentes actores involucrados en la ejecución del programa se han ido consolidando a medida que ha ido avanzando dicha ejecución porque ha permitido identificar de manera más precisa los diferentes requerimientos del personal para el cumplimiento de sus funciones. El Plan de Capacitación 2009 incluye a los diferentes agentes educativos involucrados en el proceso de alfabetización a nivel descentralizado con materiales de apoyo para cada uno<sup>46</sup>.

La distribución de los contenidos considera tanto el trabajo en temas comunes como temas diferenciados que responden a las especificidades de las funciones de cada actor (de acuerdo a esto hay más énfasis, orientaciones y tiempo dedicado al trabajo de gestión o al trabajo pedagógico, en cuestiones logísticas administrativas o en orientaciones para el establecimiento de alianzas entre actores, etc.). En todos los casos se incluye una presentación de las directivas y orientaciones generales del PRONAMA que estaría contribuyendo al compromiso y motivación del personal que es una de las características más representativas del programa (esto fue ratificado en las visitas de campo en las tres regiones).

---

<sup>45</sup> Después de 3 años de funcionamiento del programa se puede identificar dónde el control es más necesario y efectivo.

<sup>46</sup> Incluye: sectoristas, coordinadores locales, equipos de capacitación, supervisores y facilitadores.

Los sectoristas quienes tienen la responsabilidad de la ejecución del programa en las regiones son quienes tienen mayor cantidad de capacitaciones y de más larga duración. Además se trata de personal con mayor permanencia en el programa, por lo tanto en la mayoría de los casos han participado de diferentes procesos de capacitación (en algunos casos desde el inicio del PRONAMA).

En el caso de los coordinadores locales, son agentes que se renuevan con frecuencia cada vez que se completa una etapa de alfabetización en un distrito y la capacitación se orienta a familiarizarlos con las herramientas administrativas de gestión y la propuesta metodológica y pedagógica del PRONAMA.

Los supervisores y facilitadores son quienes reciben capacitaciones de más corta duración. Al mismo tiempo son ellos quienes tienen perfiles menos exigentes y más diversos para su reclutamiento y son los que van a enfrentar directamente los grandes retos propios de los procesos de alfabetización como son el aprendizaje de adultos, la necesidad de contextualización de los contenidos, el manejo de la lengua originaria de los participantes, entre otros.

De acuerdo a instituciones internacionales con amplia experiencia en el tema de alfabetización, "el éxito de los programas de alfabetización depende en gran medida de los facilitadores y, a su vez la eficiencia de estos depende de la capacitación y supervisión periódica que reciben" (UNESCO, 2008, p.60). Estas mismas instituciones también reconocen que los facilitadores son precisamente uno de los grupos que reciben menos apoyo, dado que reciben una remuneración mínima y no tienen acceso a muchas oportunidades de capacitación y desarrollo profesional permanente (como efectivamente ocurre en el PRONAMA).

La pregunta es cómo garantizar un nivel de desempeño adecuado de los facilitadores y supervisores para la tarea de alfabetizar en los círculos siendo ellos la base en la que se sustentarán los logros en los procesos de alfabetización. Es aquí donde el programa debe focalizar mayores esfuerzos porque las iniciativas emprendidas son insuficientes.

Los procesos de capacitación y de acompañamiento permanente deben reforzar más y mejor el manejo de los aspectos metodológicos y pedagógicos. Con un único proceso de capacitación, considerando la diversidad de perfiles de las personas seleccionadas (en términos de calificaciones formales, experiencia pedagógica...) es bastante limitado lo que se puede avanzar en términos de desarrollar capacidades para alfabetizar. El propio equipo de desarrollo pedagógico de la DTE reconoce que faltan incluir en los procesos de capacitación y seguimiento temas clave como son la definición y los métodos de aprendizaje de los adultos, los escenarios y las experiencias de aprendizaje, los nexos con las necesidades de la vida diaria y la utilización de los conocimientos previamente adquiridos, las metodologías de trabajo en lengua materna, entre otros.

La capacitación de los facilitadores se complementa con el acompañamiento permanentemente de los supervisores (al mismo tiempo los coordinadores locales hacen lo propio con los supervisores). Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas y a los documentos y formatos revisados, en los procesos de acompañamiento hay un fuerte énfasis en el manejo logístico operativo, manejo y llenado de formatos, pero el apoyo y orientación a aspectos propiamente pedagógicos y sus dificultades son débiles.

El formato de supervisión de círculos (F11) que utilizan tanto el supervisor como los otros actores responsables recoge de manera bastante referencial el desempeño de

los facilitadores en las sesiones<sup>47</sup>. Con esta información es bastante difícil retroalimentar y trabajar de manera adecuada cuestiones esenciales vinculadas al aprendizaje de los participantes.

Es necesario una mejor preparación, orientación y un mayor apoyo a los supervisores para que ellos puedan: estimular y dar apoyo a los facilitadores en temas claves anteriormente señalados; proporcionar retroalimentación sustantiva al desempeño de los facilitadores, atender a las dificultades que se presentan y aprovechar mejor los espacios de interaprendizaje que tienen; para fomentar la apropiación comunal, para crear vínculos con otras actividades de desarrollo y ser capaces de recoger datos sobre el avance en terreno.

En la estructura actual del programa la capacitación a facilitadores y supervisores corresponde a una labor coordinada entre los equipos del área técnico-pedagógica de la DTE y los sectoristas y coordinadores locales. A partir de las entrevistas realizadas en las regiones, sectoristas y coordinadores locales reconocen sus limitaciones para el manejo más en profundidad de temas pedagógicos claves para la alfabetización. Considerando la limitada oferta de buenos especialistas en educación de adultos, una alternativa sería conformar dos o tres equipos itinerantes de especialistas que pudieran trabajar estos contenidos rotando por las diferentes provincias de los distritos participando y potenciando los espacios de interaprendizaje que tienen actualmente los facilitadores y supervisores. Otro personal importante de apoyo son los especialistas de UGEL. Ellos podrían complementar y replicar el trabajo del equipo de los especialistas itinerantes.

La reorientación y refuerzo de la capacitación y seguimiento permitirían optimizar condiciones favorables por las que está apostando el PRONAMA como son que los círculos trabajen con un promedio de 15 participantes (la experiencia internacional señala que suelen ser más) o que un supervisor atienda como máximo a un equipo de 15 facilitadores.

La débil atención a los educadores de adultos, su capacitación y profesionalización es una de las grandes limitaciones en el campo de la educación para jóvenes y adultos en general<sup>48</sup>, y aunque va más allá de los alcances y el margen de acción del PRONAMA, lo afecta directamente en el logro de sus objetivos por lo tanto debe ser atendido. Sin embargo, los retos y desafíos del desarrollo de capacidades para alfabetizar debe ser asumido de manera integral por el Sistema Educativo (entendemos que es un esfuerzo de la Dirección de Educación Básica Alternativa) y el PRONAMA debe contribuir a ello reforzando y reformulando sus procesos de capacitación.

### ***El método “Aprender y Crecer”***

Los criterios considerados para la creación y adopción del método global compuesto “Aprender y crecer” por parte del PRONAMA requieren ser validados y sus resultados ampliamente difundidos. Después de tres años de aplicación del Programa es

---

<sup>47</sup> En la sección de “Sesión de Trabajo” se recoge a través de escalas dicotómicas SI/NO la correspondencia entre sesión programada y sesión desarrollada / correspondencia entre sesión desarrollada y avance de los participantes en los cuadernos de trabajo / entre metodología de trabajo y el material pedagógico.

<sup>48</sup> Esta situación es claramente reconocida y referenciada en el Informe sobre el Desarrollo y el Estado del aprendizaje y la educación de adultos en el Perú preparado por el MED para la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos 2009.

necesario avanzar con su conceptualización y sistematización para responder a interrogantes que pueden subsistir respecto a su enfoque teórico y metodológico, los procesos de evaluación, las especificidades del aprendizaje de los adultos y la adaptación al contexto lingüístico y sociocultural.

Del mismo modo, es necesario validar el uso y la aplicación de los materiales para los participantes y los facilitadores de los círculos de aprendizaje y de continuidad educativa. En la evaluación realizada por el Convenio Andrés Bello, se incluye una referencia a los materiales, al método y al desarrollo curricular del Programa pero no constituye ni una validación ni una evaluación de impacto.

### **Continuidad Educativa**

Como se sabe, los círculos de continuidad educativa (CACE) se plantearon para que los participantes en los círculos de alfabetización tuvieran una forma de continuar aprendiendo y no volvieran a niveles previos de analfabetismo. A diferencia del PRONAMA, se busca que los encargados de los CACE sean profesores titulados.

Para los CACE se coordinó con los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) para que los estudiantes se matricularan en el ciclo intermedio de la EBA a pesar de que no asistían diariamente a los CEBA sino que asistían a círculos en su comunidad. Sin embargo los CACE se realizaron en las propias comunidades y no necesariamente en los CEBA, ya que estos son relativamente pocos y haber requerido que los adultos asistieran a un CEBA seguramente habría limitado la matrícula (se han organizado menos círculos de CACE que de alfabetización, pues los primeros están orientados básicamente a los que aprobaron la alfabetización). En esta coyuntura, los CEBA se benefician porque cuentan con un número de estudiantes que les permite seguir funcionando y los estudiantes se benefician por contar con CACE cerca de su hogar.

El trato pedagógico y de materiales no es similar; por ejemplo en los CACE se trata de 68 sesiones de entre dos y tres horas cronológicas cada una y en los CEBA un año escolar es de 950 horas pedagógicas (aunque los CEBA también tienen modalidades no presenciales); en los CACE se reciben materiales pedagógicos gratuitos, que no se reciben en los CEBA. Los CEBA tampoco participan de bibliotecas comunales ni el programa Ver para Leer. Los CEBA a menudo funcionan en centros que por la mañana se usan en EBR, pero cuando los adultos llegan les cierran acceso a algunas facilidades (incluso a veces el baño) para que no “lo malogren”. Esto hace que los docentes y adultos participantes en CEBA se sienten (y probablemente son) tratados como una modalidad educativa de relativa menor importancia. Lo anterior sugiere la importancia a futuro de considerar la integración plena de los CACE al proceso de alfabetización logrado por el PRONAMA. En la actualidad los CEBA aparecen como de menor prioridad frente a los recursos y atención que ha recibido el PRONAMA. Si bien esto se podría justificar a corto plazo en el contexto de una campaña de alfabetización, a futuro habrá que pensar en formas de integración del PRONAMA a la EBA.

En las observaciones de CACE que se realizaron se notó un gran compromiso de los docentes. Sin embargo en muchos casos la asistencia y puntualidad de los participantes, al igual que en alfabetización era pobre. Igual que en alfabetización, muchos docentes mencionaban la importancia de contar con otros incentivos para que los docentes asistieran a clases. Entre las posibilidades mencionadas, varias personas ligadas a CACE dijeron que sería bueno incorporar alguna modalidad de aprendizaje de oficios y talleres. De hecho se mencionó lo inminente de un convenio en este sentido que estarían por firmar PRONAMA y COFIDE, lo cual fue recibido positivamente por las personas con quienes conversamos.

Un tema importante que salió en las entrevistas a directores de CEBA es cómo habían aparecido formas de lo que podríamos llamar “competencia desleal”, por las que una minera estaría ofreciendo un programa de PAEBA (no el programa de cooperación española, que ya terminó, sino uno nuevo) en el que se pagaba a los docentes más, ofrecían a los participantes enseñanza en crianza de cuyes y hortalizas y se ofrecían otros incentivos para que los adultos asistan (por ejemplo vaso de leche). Esto le genera problemas a los CEBA pues le quitan estudiantes (con lo cual podrían cerrar los centros) y docentes, y dado que los EBA de este tipo podrían eventualmente cerrar dejarían a los adultos sin posibilidades. Lo curioso del asunto es que este PAEBA se estaría haciendo en coordinación con la DRE, a pesar de que iría en contra de la marcha de los CEBA regulares (de acuerdo a los directores entrevistados) y también de la Municipalidad provincial. Los directores de algunos CEBA local han denunciado esta situación y están esperando apoyo de Lima. Lo que este incidente sugiere es la necesidad de coordinar los esfuerzos públicos y privados a favor de la alfabetización y EBA.

En algunas observaciones de CACE se notó que siguen el currículo de la EBA, que en algunos casos pareciera muy formal. Por ejemplo en una sesión se observó que los adultos copiaban, durante al menos una hora, algunas oraciones vinculadas al objeto directo y a modificadores circunstanciales en oraciones. Pensamos que para personas recién alfabetizadas este tipo de conocimientos podría ser muy abstracto y tal vez sería mejor continuar la alfabetización con temas concretos vinculados a la vida cotidiana de los participantes. Entendemos que la responsabilidad sería no de la docente observada sino que estaría actuando de acuerdo al currículo de EBA. Reconocemos también que unas pocas observaciones no son suficientes para sugerir una revisión de este currículo y/o las estrategias pedagógicas en EBA, pero dejamos constancia de lo observado para sugerir la posibilidad de análisis más profundos y detallados por especialistas en temas curriculares para adultos.

### **2.2.2.3 Desempeño del PEV en cuanto a propósito**

A pesar de las dificultades tanto para la identificación de la población efectivamente iletrada como para determinar los estándares que definen la condición de alfabetizado, ambos factores fundamentales para determinar la línea base sobre la cual hacer las comparaciones y las condiciones de logro que dan cuenta de haber alcanzado el propósito (dotar a la población iletrada mayor de 15 años de competencias de lectura, escritura y cálculo básico), el PRONAMA cuenta con información referencial sobre sus avances<sup>49</sup>.

De acuerdo a esta información, entre el 2006 y el 2008 han sido atendidos 1,293,621 iletrados habiendo alcanzado la condición de alfabetizados 821,051 (63.5%). Adicionalmente, se cuenta con la evaluación reciente externa realizada por el CAB que si bien provee información valiosa en varios aspectos, no permite estimar el impacto del programa en cuanto al logro de las habilidades de lecto-escritura y cálculo básico debido a limitaciones en el diseño de la evaluación (ver anexo 5.1).

Para los próximos dos años de funcionamiento del programa (2009-2010) se proyecta una atención de iletrados de 1,096,599 y un cumplimiento de metas de condición de alfabetizados de 859,994 (78%).

---

<sup>49</sup> En diferentes partes del informe se ha hecho referencia a las serias limitaciones que existen para poder levantar esta información y se han analizado las alternativas utilizadas por el PRONAMA

Sin embargo, en todos los casos la condición de alfabetizado se evalúa al finalizar los círculos de alfabetización que corresponden al ciclo inicial. Un aspecto central a considerar es que de acuerdo a diferentes personas entrevistadas, que incluyen directivos del PRONAMA y expertos en el tema de alfabetización, así como a la revisión de la literatura especializada, este nivel es todavía vulnerable a procesos de regresión en los aprendizajes logrados por falta de uso de las competencias de lectura, escritura y cálculo.

Para asegurar la sostenibilidad de los logros en cuanto a propósito el componente de Continuidad Educativa juega un rol central. Sin embargo, sus avances todavía son limitados, tanto en las metas de atención, como en la concepción y el funcionamiento de los programas de continuidad. En el período 2008-2009 la Continuidad Educativa ha funcionado únicamente en 6 regiones atendiendo a 181,564 estudiantes (según lo ejecutado al 25.03.09) que representan el 14% de la población atendida.

Por otro lado, hasta el momento el programa de continuidad educativa se orienta principalmente a la prosecución de la educación básica y media, como lo plantea la Educación Básica Alternativa, lo cual no se ajusta a las necesidades de una población iletrada que en su mayoría (70%) son mayores de 45 años y cuyas demandas de inclusión social van más allá de su ingreso a los sistemas formales de educación. Si bien está problemática excede los alcances del PRONAMA si lo afecta en el logro de sus objetivos y es necesario que se generen alternativas viables y sostenibles en estrecha articulación con la dirección responsable del Ministerio de Educación.

### **2.2.3 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

En esta sección corresponde evaluar cómo ha venido ejecutando el PRONAMA su presupuesto y si ha tenido problemas en este aspecto. Para ello se analiza la información presentada anteriormente del SIAF y de los documentos que el PRONAMA ha proporcionado y la información obtenida a partir de las entrevistas y trabajo de campo.

Con respecto a los niveles de ejecución, como se mencionó en la primera parte, observando la información disponible en el SIAF, se tiene que los porcentajes de ejecución son en general bastante altos con la excepción del primer año de operación del programa (cuando fue de 58.5%), lo cual se explicaría porque se empieza tarde en el año y el programa y se encontraba aún en organización. En el año 2007, se encuentra que el porcentaje de ejecución alcanza el 95.9% y en el 2008 este cae 79.2%. El componente de alfabetización (considerado dentro del rubro del mismo nombre) sólo ejecutó el 75.50% del gasto asignado, mientras que el rubro de desarrollo de la educación primaria para adultos sólo ejecutó el 20.60%. Una explicación a estos bajos niveles de ejecución, principalmente en el último rubro mencionado, se encontraría en la modulación del gasto público efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas que provocó un clima de incertidumbre y la postergación de la realización de algunas actividades importantes. Además, los bajos niveles de ejecución se debieron a problemas de demoras en los procesos de pagos a facilitadores y supervisores, que fueron postergados hasta el siguiente año en muchos casos. Dichos problemas presupuestales generaron, a su vez, deudas que debieron ser asumidas en el periodo del 2009.

Al 10 de setiembre del presente año, el porcentaje de ejecución del gasto ha sido de 55.49%. El rubro de gestión administrativa es el que ha ejecutado la mayor parte de su gasto asignado (63.58%) mientras que el desarrollo del ciclo intermedio de la educación básica alternativa ha logrado hasta hoy un 45.96%. Cabe precisar que, para



este año, el Plan Operativo y Presupuesto del PRONAMA consideró dos escenarios, el segundo de ellos incluye un crédito suplementario de S/.123'174,329 para el proceso de alfabetización y de continuidad educativa.

A nivel nacional se tiene que se ha enfrentado algunos problemas importantes de ejecución presupuestal asociados principalmente a demoras en los pagos de propinas a los supervisores y facilitadores. En el 2007, estos pagos le correspondían a los gobiernos regionales quienes reciben una transferencia del PRONAMA para dicho fin y debido a los problemas de ejecución que se enfrentaron y las demoras en los pagos (aún en el 2009 algunos gobiernos regionales no habían completado los pagos). Para el 2008, se decidió no realizar las transferencias a los gobiernos regionales sino realizar los pagos de manera centralizada, pero se observaron nuevamente demoras que explican los bajos porcentajes de ejecución presupuestal del 2008 y que fueron incluidos en el presupuesto del 2009 como una deuda. Como se observó en el trabajo de campo y como se comenta en otras secciones e esta evaluación, estas demoras están generando un gran malestar y desmotivación entre los supervisores y facilitadores. Los problemas en la ejecución de pagos a supervisores y facilitadores se deben hoy a demoras en el proceso que se explican en parte por una larga cadena de formatos y mecanismos de supervisión que se detallan en el análisis de los procesos del PRONAMA.

Es interesante además analizar los porcentajes de ejecución por regiones, aunque como se ha mencionado este análisis enfrenta limitaciones debido a que muchos de los gastos asignados regionalmente se ejecutan en realidad de forma centralizada en Lima. En el año 2007, existe un porcentaje de ejecución muy parecido entre todos los departamentos. En el año 2008, sin embargo, algunos departamentos aparecen con bajos porcentajes de ejecución como son Apurímac, Ancash, y Loreto, destacando que en el primero de ellos no se ejecutó ni la mitad del gasto. De acuerdo a los funcionarios del PRONAMA, esos problemas se deberían a conflictos con las autoridades del Gobierno Regional (caso de Ancash) y a problemas asociados a condiciones climáticas y dificultades para la contratación de personal en zonas muy remotas (casos de Loreto y Apurímac).

En síntesis se puede decir que el PRONAMA ha sido un buen ejecutor presupuestal excepto por problemas en los procesos de pagos de propinas a supervisores y facilitadores que se presentan a nivel nacional y que aún están pendientes de solución. Se han presentado además algunos problemas en los procesos de compras de materiales aunque en este caso responden más bien a problemas propios de los procesos de adquisiciones del Estado y de cambios en su legislación. Se ha enfrentado también algunos problemas de ejecución de recursos en algunas regiones en particular en las de geografía más compleja debido a dificultades en la contratación de personal.

## **2.2.4 EFICIENCIA DEL PEV**

### **2.2.4.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes**

En este acápite corresponde analizar la eficiencia de las actividades del PRONAMA en términos de si los costos por atendido o alfabetizado parecen adecuados y si se pueden identificar algunos componentes en los que se presentan problemas.

Como se comentó en el acápite anterior, los niveles de ejecución han sido en general bastante altos, con algunas excepciones que ha tenido que ver principalmente con dificultades en los procesos de compras y de pagos, los que a su vez parecen

explicarse tanto por problemas del marco institucional del Estado (en particular en el caso de compras de materiales) como por problemas propios del diseño de los procesos del PRONAMA (caso del pago de propinas a facilitadores y supervisores).

Con respecto a la distribución del total de presupuesto entre componentes del programa, en los años 2006 y 2007, el gasto destinado al PRONAMA se basó únicamente en el rubro “Alfabetización”, además de recursos destinados a la conducción y administración del programa. Para el año 2008, además de los rubros señalados en el año anterior, también se consideró el de “Desarrollo de la educación primaria de adultos”, rubro correspondiente al componente de continuidad educativa que incorpora el PRONAMA ese año, inicialmente con una participación muy reducida de 1.2% del total de gasto ejecutado por el programa. En el año 2009, el rubro “Alfabetización” mantiene la mayor participación dentro de los gastos ejecutados de las actividades principales del programa con un 70% (el cual considera también la supervisión y el asesoramiento en las actividades del proceso que comprende el 5.9% del total), mientras que el rubro asociado al componente de continuidad educativa, cuenta con una participación de 24% del total del gasto ejecutado, superando incluso a la gestión administrativa (5.9%).

Cabe también llamar la atención sobre la baja participación de componentes claves del programa, Bibliotecas Comunales y la campaña “ver para leer”, los cuales reportaron en el 2008 una participación muy pequeña dentro del gasto ejecutado (0.48%). Ello se debió en el caso particular de la Campaña Ver para Leer a las dificultades enfrentadas en el proceso de distribución de lentes (que requiere de la aprobación de un oftalmólogo para su entrega). Si bien estos componentes experimentaron un crecimiento considerable en el 2009 capturando un 15.2% de dicho gasto, es importante mencionar que se ha identificado la necesidad de que los problemas del proceso de entrega de lentes se solucionen y se asegure el presupuesto suficiente para que cada beneficiario que lo necesite reciba los lentes para lograr los objetivos de la alfabetización.

#### **2.2.4.2 Gastos de Administración**

Un aspecto que llama la atención dentro de la desagregación de los componentes es la baja participación del rubro de gestión administrativa que tiene una participación menor al 3% o más bien menor al 6% si se considera además el rubro de acciones de planeamiento y presupuesto hasta el 2008, y hasta junio del 2009 sólo contiene el 7.85% del gasto total ejecutado. Este porcentaje es bastante bajo en relación a los demás programas sociales del país (incluso JUNTOS, programa considerado de relativa baja participación de gastos administrativos presenta un mayor porcentaje de alrededor del 10%). Si bien ello es positivo, podría ser una de las causas que explica dificultades en algunos procesos claves del programa como son el de pagos de propinas o la sobrecarga de trabajo en general de supervisores y sectoristas.

#### **2.2.4.3 Costos Unitarios**

De acuerdo a las cifras oficiales del PRONAMA se estimaba un costo por beneficiario de S/.140 y el costo unitario por alfabetizado en S/.180 (de acuerdo al Plan de 2006-2011). Al 2008, se estima que el PRONAMA ha gastado S/. 146.25 por atendido (cifra obtenida considerando los recursos ejecutados al 2008 más la deuda de propinas por pagos correspondientes al 2008 ejecutados en el 2009 y el total de atendidos a diciembre del 2008).

Si se descompone dicho costo por principales componentes se tiene que las propinas o pagos a los facilitadores comprende el 44.21% del costo por atendido promedio. Si

sumamos al monto anterior, lo gastado en las deudas de propinas que se pagó el año siguiente, se tiene que este rubro sobrepasa el 57% del total. Le sigue en importancia el gasto en materiales de enseñanza con un 26.35%.

Como referencia de costos internacionales se puede utilizar las estimaciones del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015 realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos. Como se menciona en la sección 2.2.4, según el Plan, el costo per-cápita para todos los países sería de \$120 por los 3 años que dura el Plan Iberoamericano de Alfabetización. En el primer año se dedica al aprendizaje de la lectura, la escritura y el cálculo básico (programa de alfabetización propiamente dicho), y los dos posteriores para profundizar y ampliar las competencias adquiridas hasta obtener el certificado de educación básica para personas jóvenes y adultas (equivalente a la continuidad educativa del PRONAMA en líneas generales). El documento señala que el costo por año es de \$40. La descomposición del gasto viene distribuida de la siguiente manera: 40% destinado a los facilitadores y/o alfabetizadores; mientras que a la formación, a los materiales y al seguimiento le corresponde un 20% a cada uno. Los costos fijos de educación no se incluyen en el Plan puesto que ya están asumidos y financiados por los países en su trabajo habitual de alfabetización y de educación de adultos.

Aunque no es posible realizar una comparación entre los costos unitarios del PRONAMA y los de este plan debido a que no se conoce el detalle de la duración de ciclo alfabetizador del año (horas pedagógicas por ejemplo), cabe mencionar que el costo del OEI es equivalente a S/.120.00<sup>50</sup> por el primer año, lo que se compararía con un costo promedio por atendido del PRONAMA de S/.135.00 aproximadamente (descontando los gastos administrativos y otros que no se incluyen en el Plan del OEI).

En síntesis, el PRONAMA ha mostrado eficiencia en la ejecución de sus recursos, los gastos administrativos han sido bajos y los costos del programa y de sus diferentes componentes no parecen excesivos de acuerdo a referencias internacionales y a otros programas del país. Sin embargo, no se tiene información respecto a si los servicios ofrecidos por el PRONAMA cumplen con las condiciones necesarias y surgen más bien cuestionamientos acerca de si sería recomendable fortalecer algunos componentes del programa como por ejemplo los salarios, la capacitación, la duración del ciclo, o el propio gastos administrativo de tal forma de mejorar algunos procesos de gestión y supervisión.

### **2.2.5 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD**

Luego de la revisión y análisis de la información disponible, la proporcionada por el PRONAMA y las entrevistas y trabajo de campo realizado, se considera que el PRONAMA debe ser fortalecido técnicamente en sus componentes principales, especialmente en el de Continuidad Educativa, así como en los complementarios (Campaña ver para leer). Además, se debe requerir que el programa tome medidas para abordar los problemas identificados y presentados en el presente informe.

La perspectiva de funcionamiento del Programa requeriría contemplar la integración con la EBA en el corto plazo, y transformarse en el mediano plazo en un programa de Educación de Adultos con un enfoque diferente al que funciona actualmente desde el Ministerio para responder con pertinencia a las necesidades y demandas de la población beneficiaria.

---

<sup>50</sup> Considerando un tipo de cambio de S/.3.00 por dólar americano.

### **3. RECOMENDACIONES**

A continuación se presentan las recomendaciones del equipo consultor sobre el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), ejecutado por el Ministerio de Educación. Las recomendaciones son producto del análisis presentado en los capítulos anteriores, el cual a su vez es el resultado de ocho reuniones con el equipo central de PRONAMA, cuatro visitas de campo, entrevistas a especialistas en alfabetización, revisión de diversa información proporcionada por el PRONAMA y de otras fuentes y lectura de textos relevantes sobre el tema. Las recomendaciones planteadas se presentan con ánimo de ayudar a mejorar la calidad en la conceptualización, implementación e impacto del programa.

#### **➤ Diagnostico y Evaluación**

Como se menciona líneas arriba, el definir un punto de corte por encima del cual se pueda considerar que una persona ha sido alfabetizada es uno de los grandes retos para cualquier programa de alfabetización, incluido el PRONAMA. Al respecto se recomienda lo siguiente:

- Desarrollar especificaciones de prueba detalladas para el rendimiento que permitan evaluar a los adultos en niveles de lectura, comprensión y cálculo a lo largo de un continuo. Estas especificaciones e instrumentos resultantes deberían mantenerse comparables a lo largo del tiempo; para todo esto el trabajo desarrollado por la UMC puede ser relevante.
- Los instrumentos internos de evaluación del PRONAMA deben ser consistentes con estos estándares o criterios.
- Sería recomendable además, que la definición de estándares de alfabetización sea pública y producto de consulta amplia y aprobación de la sociedad civil.

Además, debido a los cuestionamientos al método de aproximación al analfabetismo y a otros cuestionamientos estadísticos relacionados a la ENAHO en general que explicarían las inconsistencias entre los resultados de esta encuesta y el Censo, es difícil o imposible con los datos existentes definir exactamente la magnitud del analfabetismo y su evolución. Por ello se recomienda:

- Usar las lecciones aprendidas con la ENAHO y la Encuesta de Medición del Impacto del PRONAMA (EMIPA) para diseñar un sistema de monitoreo permanente y comparable a través del tiempo, que incluya no solamente autoreporte sino también mediciones del desempeño simples (posiblemente vía ENAHO, perfeccionando el instrumento existente y corrigiendo los problemas de muestreo y pesos de zonas urbanas y rurales de la ENAHO). Adicionalmente, sugerimos utilizar y difundir los resultados de la EMIPA.
- Asegurar el alineamiento entre los diferentes tipos de evaluación de acuerdo a la definición consensuada sobre que implica estar alfabetizado (pruebas internas de PRONAMA, el EMIPA y la ENAHO).

#### **➤ Diseño del Programa**

Aunque el PRONAMA incluye como resultados dos componentes fundamentales para el éxito de su objetivo específico (la alfabetización y la continuidad educativa), es débil la articulación estratégica entre las actividades y dichos resultados. No se evidencia con claridad cómo a partir de ellas se estaría asegurando o cómo contribuyen al logro de los resultados. Por ello se recomienda la reformulación y reagrupación de actividades en líneas estratégicas que deberían tener sus propios “sub-resultados”

como metas intermedias que acerquen al logro de los resultados de cada componente, tales como:

- .Pertinencia y calidad de Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa. Diseño Curricular, Modalidades.
- Método y materiales. Efectividad y pertinencia a realidades específicas de la población iletrada considerando el contexto lingüístico y sociocultural (grupos étnicos, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, población en prisión)
- Desarrollo de capacidades para alfabetizar. Capacidad institucional y capacitación de agentes educativos, especialmente de facilitadores y supervisores
- Promoción de entornos favorables al uso de las competencias de alfabetización
- Movilización social. Participación y compromiso en la acción alfabetizadora de las instituciones públicas competentes, entidades no gubernamentales y privadas, asociaciones comunitarias, instancias intersectoriales. Alianzas para llegar de forma efectiva a los distintos grupos poblacionales
- Conceptualización y evaluación de aspectos clave de la alfabetización. Elaboración consensuada y difusión de los conceptos, enfoques, prácticas y formas de medición en las que se sustenta la implementación del programa.

Asimismo, es necesario una mayor y mejor precisión de los indicadores en los distintos niveles de objetivos que den cuenta de los avances y logros que se van alcanzado y poder levantar esta información de manera sistemática.

#### ➤ **Monitoreo y Evaluación**

El sistema de Monitoreo y Evaluación del PRONAMA aunque ha logrado importantes avances, incluso en términos de retroalimentación con el resto del programa, esta aún en una etapa incipiente. En este sentido, se recomienda:

- Fortalecer y reforzar el trabajo de este equipo en términos de la cobertura de las visitas de campo de supervisión y en la generación y uso de indicadores periódicos que van más allá de la formación de círculos y la participación de atenciones y que permitan detectar de problemas y cuellos de botella en la implementación del programa de tal manera que se asegure su rápida solución.

El PRONAMA cuenta con la evaluación reciente externa realizada por el CAB que si bien provee información valiosa en varios aspectos, no permite estimar el impacto del programa en cuanto al logro de las habilidades de lecto escritura y cálculo básico debido a limitaciones en el diseño de la evaluación (ver anexo 5.1). Por ello para estimar los impactos del programa se recomienda:

- Llevar a cabo una evaluación al programa que asegure mediante una rigurosa metodología estimar los impactos del programa. Esta evaluación debe ser externa, integral y considerar aspectos de la calidad de los insumos, procesos, métodos y logros del programa
- Evaluar la posibilidad de que el Perú participe en alguna evaluación de habilidades de la población adulta internacionales similares a las que se han hecho en el pasado (ver por ejemplo la Encuesta Internacional de Alfabetización y Habilidades para la Vida o el International Adult Literacy Survey). Actualmente se está desarrollando una iniciativa interesante de la UNESCO en que se podría considerar participar: LAMP (Literacy Assessment and Monitoring Programme).

#### ➤ **La Continuidad Educativa y su Institucionalidad**

La experiencia internacional muestra la importancia de entender la alfabetización como un proceso de aprendizaje desarrollador y continuo. Además, durante la evaluación se ha podido constatar el interés y la importancia de la continuidad educativa para los participantes de los círculos de alfabetización y otros actores involucrados en el proceso. Es importante reconocer que a partir del 2008, el PRONAMA ha reconocido esta necesidad y viene orientando su trabajo en ese sentido. Sin embargo, el trabajo es aún incipiente y se enfrentan importantes retos, entre estos: ¿Cómo mantener el interés y la asistencia de los participantes? ¿Qué contenidos ofrecer? ¿Cómo conseguir facilitadores capacitados para cumplir adecuadamente las funciones de la continuidad educativa en las zonas más pobres y remotas?

Al respecto se propone desarrollar con urgencia de tal modo de no perder a la población recientemente atendida por el PRONAMA, una oferta diversa y flexible de diferentes modalidades o modelos de intervención dependiendo de las necesidades de los grupos de población a atender, entre ellos:

- Población adulto mayor, principalmente mujeres, que no tiene interés o que por otros motivos no se insertará en el modelo tradicional de educación de jóvenes y adultos pero que requiere que no se pierda lo aprendido, completar los logros de lecto escritura y cálculo básico y tiene interés en continuar aprendiendo. El objetivo debe ser atraer el interés de estas personas y ofrecerles contenidos que las ayude a contribuir más y mejor a sus familias y comunidades.
- Modalidad dirigida a la población que se espera se inserte en el sistema de educación básica alternativa.
- Otra modalidad o como parte de las dos modalidades anteriores se debe también estudiar el ofrecer contenidos de educación para el trabajo.

Es importante que los modelos rescaten la modalidad del PRONAMA de haber logrado acercarse a la población y no esperar que esta se adecue a una institución (modalidad de círculos).

Respecto a la institucionalidad de la continuidad educativa, creemos que se justificó como una estrategia de intervención temporal, el modelo de intervención del PRONAMA debido a la urgencia del problema a tender y a las dificultades de insertarse a la institucionalidad de los programas regulares del MINEDU. Sin embargo, para el trabajo de la continuidad educativa, se recomienda:

- Trabajar de manera articulada e integrada con el programa del MINEDU y bajo un enfoque bastante más descentralizado. El reto es lograr lo anterior sin perder las ventajas de la flexibilidad que el PRONAMA había logrado.
- Desarrollar un plan de articulación e integración con un EBA (reformulado).
- Debe respetar el marco descentralizador de la educación y desarrollar modelos más contextualizados y regionales en los que el rol de los gobiernos regionales y locales será aún más importante.

### ➤ Relaciones Institucionales

En la evaluación del PRONAMA se ha observado la importancia de las coordinaciones del programa con diferentes agentes del Estado y en particular con representantes de la sociedad civil. Se ha observado también que el nivel de apropiación del programa y colaboración de los niveles regionales y locales ha dependido en gran medida de la labor de los funcionarios del programa. Si bien el programa ha tenido importantes logros en este sentido, se evidencia un factor clave que requiere mayor institucionalidad y sostenibilidad. Esto es aun más importante en el contexto de movilización social en la que el PRONAMA se encuentra inmerso hoy para la atención a la población residual y de la continuidad educativa. Al respecto, se recomienda,

- Evaluar la creación de una oficina de relaciones institucionales y en este contexto revisar las funciones que debe y efectivamente cumplen los sectoristas y coordinadores respecto a esta labor en la actualidad.
- Revisar la reglamentación y modelos de convenios de tal forma de hacer más explícitos los roles y obligaciones de otros niveles e instancias del Estado.

De manera complementaria, sugerimos evaluar la experiencia de movilización social del presente año y revisar su pertinencia en particular como medio de atención a la población analfabeta residual (que por sus características será más difícil de atender)

#### ➤ **Ver para Leer**

Es importante destacar esta iniciativa que de acuerdo a toda la literatura internacional revisada y a las vistas de campo y opinión de los propios participantes es absolutamente clave. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se han enfrentado serios problemas en la ejecución del componente por falta del recurso profesional para el diagnóstico del problema que la ley exige. Estos problemas estarían siendo aparentemente resueltos en la actualidad con una nueva modalidad de entrega. Al respecto,

- Se recomienda fortalecer y ampliar el componente de tal forma de asegurar la oportuna entrega de lentes a todos los beneficiarios que así lo requieran.
- Ampliar el grupo de atención a mayor rango de edad y diferentes problemas de visión.

#### ➤ **Bibliotecas Comunes**

Es importante acompañar el proceso de alfabetización con el desarrollo de ambientes letrados a nivel comunal, entendiendo que el entorno de la alfabetización es una idea expansible. Aunque la iniciativa de las Bibliotecas Comunes del PRONAMA apunta hacia ello se requeriría de un enfoque más integral, de revisar la pertinencia y familiaridad de los materiales distribuidos para jóvenes y adultos recientemente alfabetizados, y de una implementación oportuna. Sería altamente conveniente considerar las lecciones aprendidas y recomendaciones de diferentes propuestas de entornos alfabetizados que han venido siendo trabajadas por distintas ONG en el campo de la alfabetización.

En esa línea, cabe mencionar que la campaña de recolección y distribución de libros implementada hace unos meses fue evaluada negativamente por casi todos los actores consultados, en particular debido a necesidad de la pertinencia de los textos.

#### ➤ **Materiales de apoyo pedagógico**

De acuerdo a la experiencia internacional, la incorporación de nuevas tecnologías muestra muchas ventajas por lo cual es pertinente evaluar el uso efectivo de estos medios por parte de cualquier programa de alfabetización. Sin embargo, si bien el equipo evaluador ha tenido acceso al material audio visual no fue propósito del presente estudio hacer una evaluación de su calidad y uso por parte del PRONAMA<sup>51</sup> (aunque si se han observado algunas dificultades en la distribución e instalación de estos).

---

<sup>51</sup> Una evaluación seria de los materiales de apoyo pedagógico requeriría de otro estudio.

El PRONAMA incorpora también guías de trabajo para los facilitadores y cuadernos de trabajo, cuadernos A4, lápices y borradores para los participantes, además de pizarra y papelógrafos para las clases. Si bien el equipo evaluador ha tenido acceso a las guías y cuadernos de trabajo utilizadas por el programa, no fue propósito del presente estudio hacer una evaluación de sus contenidos, calidad y uso por parte del PRONAMA<sup>52</sup> (aunque si se ha podido identificar que se presentan serios problemas de retraso en su distribución en algunos casos).

- Se recomienda incluir en la evaluación integral recomendada líneas arriba el alineamiento entre el currículo, el material pedagógico y complementario, audio visual, las prácticas pedagógicas y las evaluaciones de los niveles de logro de los participantes

### ➤ **Procesos de gestión**

En cuanto a los procesos de gestión, como se menciona líneas arriba, se ha identificado que en muchos casos se han enfrenta demoras en la distribución de los materiales para los círculos (cuadernos de trabajo y otro material complementario). Aunque se entiende que los problemas anteriores en general no han sido responsabilidad exclusiva del PRONAMA, se considera que es crucial que en el futuro se tomen las medidas necesarias para asegurar la llegada oportuna de estos materiales.

A lo largo de esta evaluación y en particular a través de las visitas de campo, se pudo constatar que los retrasos de pagos a los supervisores y facilitadores del programa es uno principales problemas que se enfrenta y que tendría repercusiones fundamentales a todo nivel, incluyendo la desmoralización y desmotivación de los facilitadores y supervisores, pérdida de buen personal, repercusiones en el trabajo de coordinadores y sectorizas e incluso en las relaciones con los gobiernos locales y regionales y población en general. Cabe mencionar además que este problema se ha producido desde el inicio del programa y aunque se han ensaya algunas diferentes alternativas aún no se encuentra solución. Por ello, se considera necesario adoptar medidas al respecto que permitan una solución rápida e integral al problema, entre ellas se puede mencionar:

- Se recomienda reducir el número de controles y de formularios y más bien reforzar el control a través del equipo de supervisión.
- Adelantar el primer pago de la sesión 28 a la 5.
- Revisar el requerimiento de la duración y frecuencia de visitas de sectoristas a Lima para fines de labores de supervisión.

### ➤ **Capacitación y Acompañamiento**

Aunque no fue posible durante la presente evaluación, observar los procesos de capacitación, de acuerdo a los materiales y a las entrevistas, se considera que los procesos de capacitación y de acompañamiento permanente se deben reforzar más y mejorar el manejo de algunos aspectos metodológicos y pedagógicos.

- En particular, se identifica que se debe revisar la duración de los procesos de capacitación e incluir temas clave para la alfabetización como son la definición y los métodos de aprendizaje de los adultos, los nexos con las necesidades de la vida diaria y la utilización de los conocimientos previamente adquiridos, las metodologías de trabajo en lengua materna, entre otros.

---

<sup>52</sup> De manera similar al caso del material audio visual, una evaluación seria de los materiales de apoyo pedagógico requeriría de otro estudio.



En la estructura actual del programa la capacitación a facilitadores y supervisores corresponde a una labor coordinada entre los equipos del área técnico pedagógica de la DTE y los sectoristas y coordinadores locales. A partir de las entrevistas realizadas en las regiones, sectoristas y coordinadores locales reconocen sus limitaciones para el manejo más en profundidad de temas pedagógicos claves para la alfabetización.

- Una alternativa sería conformar diferentes equipos itinerantes de especialistas que pudieran trabajar estos contenidos rotando por las diferentes provincias de los distritos participando y potenciando los espacios de interaprendizaje que tienen actualmente los facilitadores y supervisores.
- Se debe incluir como personal importante de apoyo a los especialistas de UGEL. Ellos podrían complementar y replicar el trabajo del equipo de los especialistas itinerantes.

La capacitación de los facilitadores se complementa con el acompañamiento permanentemente de los supervisores (al mismo tiempo los coordinadores locales hacen lo propio con los supervisores). Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas y a los documentos revisados, en los procesos de acompañamiento hay un fuerte énfasis en el manejo operativo, manejo y llenado de formatos, pero el apoyo y orientación a aspectos propiamente pedagógicos y sus dificultades son débiles.

- Es necesario una mejor preparación, orientación y un mayor apoyo a los supervisores para que ellos puedan estimular y dar apoyo a los facilitadores en temas claves tales como proporcionar retroalimentación sustantiva al desempeño de los facilitadores, atender a las dificultades que se presentan y aprovechar mejor los espacios de interaprendizaje que tienen para fomentar la apropiación comunal y crear vínculos con otras actividades de desarrollo.

### ➤ **Alfabetización bilingüe**

Como se sabe un gran porcentaje de la población analfabeta es bilingüe y que el PRONAMA sólo recientemente comenzó a trabajar en otras lenguas, a pesar de que una gran parte de las intervenciones de los años anteriores se dieron en las zonas más bilingües del país. Al respecto se recomienda:

- Es necesario desarrollar primero un marco conceptual de atención a estas poblaciones y verificar la adecuación de los materiales y enfoques pedagógicos a este marco.
- Lo anterior debe aplicarse también al trabajo de la continuidad educativa en general y de EBA en particular y se debe hacer en coordinación con la oficina de educación intercultural del MINEDU y organizaciones de la sociedad civil.

#### **4. BIBLIOGRAFÍA**

- Arrien J. (2006) Literacy in Nicaragua UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Bhola H.S. (2006) Approaches to Monitoring and Evaluation in Literacy Programmes. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Bhola H. & Valdivielso S. (2008). Signposts to Literacy for Sustainable Development. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- Convenio Andrés Bello e Instituto Internacional de Integración (Julio de 2009). Informe de la Evaluación del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) del Ministerio de Educación de la República del Perú-Período 2006-2008. Resumen Ejecutivo. Lima.
- Dighe A, (2005) Pedagogical Approaches to Literacy Acquisition. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Ercikan K., Arim R., Oliveri M.,& Sandilands D. (2008). Evaluation of the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) /UNESCO Institute for Statistics (UIS). UNESCO.
- Global Campaign for Education, Action Aid International (2005). Global Benchmarks for adult literacy. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life
- Grupo Propuesta Ciudadana (2009). Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional No. 17 Balance Anual 2008. Vigila Perú
- Hanemann U. (2005a). Nicaragua's Literacy Campaign. Institute for Education. Hamburg, Germany. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Hanemann U. (2005b). Literacy for special target groups: indigenous peoples. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Hartley, R. & Horne, J. (2006). Social and economic benefits of improved adult literacy: Towards a better understanding. Adelaida: NCVER.
- Lind A. (2008). Making a difference. Fundamentals of Educational Planning #89. Paris: UNESCO.
- Mc Gill A (2005). Effective literacy teaching: concept paper. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2005). Evaluación del Programa de alfabetización y educación básica de adultos en Honduras y Nicaragua. 19 Informe de Evaluación. Madrid: Autor.
- Ministerio de Educación del Perú (2008). Informe sobre el Desarrollo y el Estado de la Educación de Adultos en el Perú. Rumbo a la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos – CONFITEA 2009.
- Pennells J. (2005). Literacy, distance learning and ICT. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.

- Organización de los Estados Iberoamericanos (2008). El Desarrollo de Competencias Emprendedoras en Jóvenes de Paruro, Cusco. Educación, productividad y cultura. Lima: Organización de Estados Iberoamericanos.
- Oxenham J. (2008). Effective literacy programmes: options for policy-makers. *Fundamental of Educational Planning # 91*. Paris: UNESCO.
- Richmond, M., Robinson, C. & Sachs-Israel, M. (2008). El Desafío de la Alfabetización en el Mundo. Paris: UNESCO.
- Rivero J. (2008a). Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Perú. México: CEAAL y CREFAL.
- Rivero J. (2008b). Educación y Actores Sociales frente a la pobreza en América Latina. Lima: Tarea, Ayuda en Acción, CEAAL y CLADE.
- Rivero J. (2009). El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA): Intenciones, triunfalismo y realidades. En *Foro Educativo. La Educación en los tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Rogers A. (2005). Training adult literacy educators in developing countries. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Schaffner J. (2005). Measuring literacy in developing country household surveys: issues and evidence. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Torres R. (2005). Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador. Opciones para la política y la práctica. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.
- Torres R. (2006). De la alfabetización al aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Tendencias, temas y desafíos de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe Regional preparado para la VI Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos. UNESCO-IUAL
- UNESCO (2005). Education for All. Literacy for Life. EFA Global Monitoring Report 2006. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2007a). Mother Tongue – based Literacy Programmes. Case Studies of Good Practice in Asia. A review of Selected Case Studies. Bangkok: UNESCO.
- UNESCO (2007b). Literacy Initiative for Empowerment LIFE 2006-2015. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO (2008a). The Winners of the UNESCO International Literacy Prizes 2008. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008b). International Literacy Statistics: A Review of Concepts, Methodology and Current Data. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO (2008c). Evaluation of the Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)/ UNESCO Institute for Statistics. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2009). United Nations Literacy Decade. International Strategic Framework for Action. Paris: UNESCO.
- Wagner D. (2005). Monitoring and measuring literacy. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.

- Zhang T. (2005). Literacy education in China. UNESCO, Paper commissioned for Education for All Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life.

## **5. ANEXOS**

### **Anexo 5.1. Breve revisión de la literatura y estudios sobre alfabetización en el Perú y el mundo<sup>53</sup>**

En el presente anexo se discuten brevemente algunas de las tendencias y estudios nacionales e internacionales sobre alfabetización. Para ello se discuten tres temas: tendencias recientes respecto de la definición de su ámbito, definiciones y mediciones sobre alfabetización y evaluaciones nacionales e internacionales sobre programas de alfabetización.

#### ***Tendencias internacionales recientes en cuanto a alfabetización de adultos:***

Desde hace algunas décadas el nivel de alfabetización de una población es considerado uno de los indicadores prioritarios para entender el nivel de desarrollo de una nación. A escala internacional no cabe duda que la UNESCO en general, y su Institute for Lifelong Learning (UIL) en particular, ha sido el principal propulsor y referente en la alfabetización y educación de adultos. De hecho la declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948 incluye el derecho a la educación para todas las personas como un tema fundamental. Más recientemente la UNESCO ha declarado la década entre el 2003 y el 2012 como la década de la alfabetización. A nivel más concreto, las metas de Educación para Todos de la UNESCO han planteado entre sus 6 objetivos reducir el analfabetismo en 50% entre el 2000 y 2015<sup>54</sup>. El informe anual de EFA 2006 fue dedicado al tema de alfabetización<sup>55</sup>. La imagen que emerge del informe de EFA 2006 y otros documentos es la siguiente:

- A pesar de que muchos gobiernos declaran la importancia de la alfabetización, en la práctica dedican alrededor del 1% de sus presupuestos para educación a este tema. Otra forma de subvaloración de esta modalidad es la poca importancia y sueldo que se da a los facilitadores que trabajan con adultos. El informe de UNESCO menciona programas de alfabetización de 400 horas aproximadamente de duración, aunque con mucha variabilidad entre programas.
- La alfabetización se veía tradicionalmente como un tema de individuos, pero en la actualidad se plantea una visión desde el individuo y la sociedad; así las estrategias de alfabetización deberían incluir generar ambientes letrados que fomenten la utilización de las habilidades adquiridas a diferentes niveles.
- La alfabetización tradicionalmente se veía principalmente como un tema de dominio de lectura y escritura, con añadidos de dominio básico de matemática. Actualmente se buscan también otros objetivos, como empoderamiento de la persona para su desarrollo personal, familiar y en la comunidad, desarrollo de la autoestima y fomentar la identidad cultural. El logro de estos objetivos no debe ser visto como sí/no, sino a lo largo de un continuo de habilidades que se deben promover durante toda la vida adulta.
- Hay muchas justificaciones para diseñar y financiar programas de alfabetización, como por ejemplo la disminución en tasas de fertilidad en

---

<sup>53</sup> Las referencias bibliográficas del presente anexo se encuentran incluidas en la sección 4 de bibliografía.

<sup>54</sup> Ver <http://www.unesco.org/en/efa-international-coordination/the-efa-movement/efa-goals/>.

<sup>55</sup> Para este informe se prepararon varios documentos de apoyo, entre los que resultan relevantes el de Ecuador (Torres, 2005) y Nicaragua (Arrien, 2006).

poblaciones pobres alfabetizadas, disminución de posibilidades de enfermedad, fomento de la educación de los hijos de personas alfabetizadas y mayor productividad económica de la persona alfabetizada. Pero más allá de estas justificaciones en términos de eficacia, la alfabetización es un derecho de las personas. Finalmente, la alfabetización es una herramienta para que la persona pueda desarrollarse y ejercer sus derechos y obligaciones.

- Las tendencias pedagógicas contemporáneas sugieren que primero se debe alfabetizar en lengua materna y luego pasar a una segunda lengua (de ser necesario en el ambiente cultural en que vive la persona), respetando la lengua e identidad cultural de la persona que se alfabetiza (Hanemann, 2005b; UNESCO, 2007a).

A pesar de los esfuerzos realizados, se estima que la meta de EFA planteada antes no se logrará (UNESCO, 2009). Así, recientes iniciativas han buscado promover mayor compromiso por la alfabetización, reforzar la efectividad en la implementación de los programas y procurar nuevos financiamientos. La iniciativa que ha desarrollado la UNESCO para respaldar este movimiento a favor de la alfabetización se denomina LIFE (Saber para Poder<sup>56</sup>). Esto no significa sin embargo que la UNESCO auspicie algún modelo específico de alfabetización. Como se verá más adelante no existe consenso sobre cómo alfabetizar aunque sí hay algunos criterios que podrían guiar buenas prácticas (Global Campaign for Education, 2005).

De toda esta discusión queda clara la alta relevancia de la alfabetización a escala internacional. Sin embargo hay una cierta contradicción evidente en varios de los documentos que abogan a favor de ella. Por un lado se reclama la alfabetización como una herramienta para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y su libertad (UNESCO, 2009). Así, la diferencia importante sería entre alfabetizado y no alfabetizado. Por otro es obvio que los niveles más elementales de habilidades en lectoescritura y matemática propios de una persona recientemente alfabetizada no permitirían tal ejercicio. Por lo tanto la tarea de alfabetización no terminaría con el logro de competencias básicas sino que habría que continuarla durante la vida (Lind, 2008); igualmente las habilidades de los adultos no se deberían medir como alfabetizada y no alfabetizada sino en un continuo de habilidades en el que la distinción binaria mencionada es de poca relevancia práctica y pedagógica aunque en términos de política el indicador de porcentaje de analfabetos sigue siendo el más utilizado (Richmond et al. 2008). La siguiente sección discute algunos aspectos respecto de estos temas.

### ***Definiciones conceptuales y operacionales sobre niveles de conocimientos y habilidades necesarios para declarar a una persona alfabetizada***

La definición de qué es una persona alfabetizada ha sido desde hace mucho conflictiva. Así, organismos internacionales como la UNESCO han usado definiciones como: "Una persona es funcionalmente alfabetizada si se puede involucrar en todas las actividades en las que la alfabetización es necesaria para un funcionamiento eficaz en su grupo y comunidad y también para permitirle continuar con la lectura, escritura y cálculo para su propio desarrollo y el de su comunidad".<sup>57</sup> Esta definición se centra en una definición categórica de alfabetización: una persona es o no analfabeta, ignorando en este caso su nivel de competencias personales por encima de las más elementales, que son las que se suelen evaluar. Más recientemente la UNESCO ha

---

<sup>56</sup> En inglés *Literacy for Empowerment*; ver portal <http://www.unesco.org/en/literacy/un-literacy-decade/literacy-initiative-life/>.

<sup>57</sup> Definición adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1978; citada en UNESCO (2005), p. 22.

definido alfabetización como “la habilidad para identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y calcular, usando materiales impresos y escritos asociados en contextos variados. La alfabetización incluye un continuo de aprendizajes que permiten al individuo alcanzar sus metas, desarrollar su conocimiento y potencial y participar plenamente en la comunidad y la sociedad en su conjunto”<sup>58</sup>. La novedad principal de esta definición es que se concibe a la alfabetización como un continuo de aprendizajes a lo largo de la vida. Otras conceptualizaciones recientes han señalado la importancia de que los adultos adquieran habilidades vinculadas a la globalización, como por ejemplo en tecnologías de la información y comunicación, incluyendo el uso de computadoras. Sin embargo ninguna de estas definiciones se presta fácilmente para el desarrollo de instrumentos para definir el nivel de alfabetización de una persona. Este reto no solamente supone el diseño de un instrumento, sino también el mantenimiento de criterios e instrumentos para poder comparar niveles de rendimiento a través del tiempo.

En la práctica el Perú y muchos países han usado el autoreporte como fuente de información del porcentaje de analfabetos. Así, se pregunta a personas de más de 15 años si pueden leer o escribir. Esta información claramente puede subestimar el nivel de alfabetización si se compara con resultados de pruebas objetivas. Por ello la UNESCO (2005) ha aconsejado tomar con cautela los reportes nacionales de personas alfabetizadas que usan este método. Más recientemente muchos países han incluido preguntas de alfabetización en algunas encuestas de hogares (Schaffner, 2005). Esto da una mejor idea de los niveles de habilidades de la población adulta, pero no constituyen evaluaciones comprehensivas de las habilidades ya que por la extensión de temas incluidos típicamente en las encuestas sólo se pueden hacer unas cuantas preguntas sobre habilidades (ver también UNESCO, 2008b). De todas maneras este método da más información que el autoreporte).

Afortunadamente, ha habido iniciativas interesantes desde hace un par de décadas. Las dos principales evaluaciones de habilidades en poblaciones adultas han sido la Encuesta Internacional de Alfabetización y Habilidades para la Vida, ALL por sus siglas en inglés<sup>59</sup>, y el International Adult Literacy Survey, IALS<sup>60</sup>. Desafortunadamente Perú no ha participado en ninguna de estas, como sí ha hecho en otras evaluaciones de rendimiento para escolares organizadas por la UNESCO y la OECD. Ni ALL ni IALS han sido continuadas, pero en la actualidad la UNESCO viene desarrollando el Programa LAMP (*Literacy Assessment and Monitoring Programme*<sup>61</sup>). En esta iniciativa, desarrollada por el Instituto de Estadística de la UNESCO, se buscan tres objetivos: “1. Desarrollar una metodología para proporcionar data de calidad en la distribución de las habilidades de literacidad de adultos y personas jóvenes en países en desarrollo; 2. Obtener data de alta calidad sobre literacidad en los países participantes y promover su uso efectivo en la formulación de políticas nacionales, en el monitoreo y en el diseño de programas de intervención apropiados para mejorar los niveles de literacidad; 3. Construir capacidades nacionales en la medición de la literacidad, desarrollar y usar la data metodologías de LAMP (UNESCO 2008a, p. 4). LAMP usa muestras para evaluar no sólo diferentes niveles de literacidad (desde lectura y escritura básica hasta lo que denominan habilidades necesarias para funcionar plenamente en una sociedad de conocimiento) sino que se propone recoger data sobre variables individuales y de contexto que permitan aproximaciones más completas a las habilidades de personas adultas. El programa debería empezar a funcionar a partir del presente año, luego de haber completado su

---

<sup>58</sup> Definición adoptada en la reunión de expertos de la UNESCO de 2003; citada en UNESCO (2009), p. 6.

<sup>59</sup> Ver <http://nces.ed.gov/Surveys/ALL/>.

<sup>60</sup> Ver [http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en\\_2649\\_39263294\\_2670850\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_39263294_2670850_1_1_1_1,00.html).

<sup>61</sup> Se podría traducir como Programa de Evaluación y Monitoreo de Literacidad. Ver Ercikan et al (2008)

fase piloto. Dada la experiencia de UNESCO y la calidad de su Instituto de Estadística, esta iniciativa parecería de sumo interés para el Perú.

### ***Evaluaciones de impacto de programas de alfabetización a escala nacional e internacional***

En esta última sección se presentan algunos estudios recientes sobre el impacto de programas de alfabetización. A escala internacional es difícil ubicar estudios rigurosos sobre alfabetización, aunque hay recuentos de experiencias (por ejemplo en Nicaragua; ver Hanemann, 2005b). Para Australia, Hartley y Horne (2006) han hecho un recuento de estudios vinculados a mayor productividad, pero ligados a aspectos específicos de la alfabetización. Así por ejemplo exploran los beneficios de alfabetización en salud y alfabetización financiera, más vinculados a educación continua que al logro de habilidades básicas de lectura, escritura y cálculo.

Un estudio reciente preguntó a personas trabajando en programas de alfabetización en 47 países cuáles eran los criterios principales para su trabajo. Se formularon las siguientes 12 recomendaciones:

1. Las metas de alfabetización deberían buscar la adquisición de habilidades de lectura, escritura y cálculo, pero también de ciudadanía activa, mejoras en la salud y niveles de vida y equidad de género.
2. La alfabetización debería ser vista como un proceso que requiere aplicación y aprendizaje sostenido y no solamente la distinción alfabetizado y no alfabetizado.
3. Los gobiernos tienen la responsabilidad principal de proporcionar oportunidades vinculadas al derecho a la educación de adultos, generando políticas, liderazgo y ambientes adecuados. Para esto deben trabajar con otros organismos del Estado y la sociedad civil, tanto nacionales como locales.
4. Es importante invertir en mecanismos de retroalimentación y evaluación, sistematización de información e investigación aplicada.
5. Para retener a los alfabetizadores es importante pagarles al menos el equivalente del salario mínimo de un profesor de primaria por las horas trabajadas.
6. Los alfabetizadores deberían ser personas locales que reciben abundante entrenamiento continuo.
7. El ratio entre alfabetizadores y adultos que aprenden debería ser al menos 1/30 y entre supervisor y grupos que aprenden 1/15 (1/10 en áreas remotas).
8. En contextos multilingües se debe dar a los adultos oportunidades constantes de elegir la lengua en la que quieren aprender, fomentando el aprendizaje bilingüe.
9. Se debería usar una amplia gama de métodos participativos en el proceso de aprendizaje para asegurar la activa participación de los adultos y la relevancia del proceso para sus vidas.
10. Los gobiernos deberían asumir la responsabilidad de estimular el mercado de producción y distribución de una amplia variedad de materiales adecuados para los recientemente alfabetizados.
11. Un buen programa de alfabetización que respeta todos los criterios señalados es probable que cueste entre \$50 y \$100 por adulto que aprende por año por al menos tres años (dos años de aprendizaje inicial + asegurar que las oportunidades para aprendizajes posteriores están disponibles para todos).



12. Los gobiernos deberían dedicar al menos 3% de sus presupuestos nacionales de educación a programas de alfabetización de adultos de acuerdo a los criterios señalados (Global Campaign for Education, 2005).

No queremos decir que todos estos puntos sean relevantes para el Perú, de hecho no tienen el respaldo de estudios empíricos con un diseño sólido sino que son básicamente las opiniones de personas que trabajan en este campo. Por ejemplo la recomendación de usar personas de la localidad en general parecería buena, pero en contextos sumamente deprimidos podría ser necesario traer a alguien de afuera que pueda trabajar con los locales. También se debe notar que el costo de alfabetizar se puede calcular como promedios nacionales, pero es importante tener en cuenta que alfabetizar en zonas de mayor pobreza y aislamiento es más caro que en las grandes ciudades y eso se debe aceptar si se busca generar políticas a favor de la equidad. Igual incluimos las recomendaciones pues seguramente pueden servir como referente para discutir políticas propias.

En cuanto al Perú, el 2008 Rivero hizo un interesante análisis de la situación de la educación de jóvenes y adultos en el Perú para la CEAAL y CREFAL, dos actores relevantes para la educación de adultos en la región. Ahí se hace un repaso de las estadísticas y tendencias históricas de la educación de adultos y se describen algunos esfuerzos interesantes recientes desde la sociedad civil: Tarea, Alternativa, el Instituto Bartolomé de las Casas, EDAPROSPO (Equipo de Educación y Autogestión Social) y Fe y Alegría. La OEI (2008) también ha descrito una iniciativa en Paruro, Cusco. El mismo Rivero (2009) ha escrito una vigorosa crítica del PRONAMA. Estas son interesantes referencias pero no constituyen en estricto evaluaciones de impacto. La única que conocemos del PRONAMA la realizó el Instituto Internacional de Investigación Educativa para la Integración de Bolivia, afiliado al Convenio Andrés Bello<sup>62</sup>.

El informe del Convenio Andrés Bello es valioso en muchos aspectos; por ejemplo identifica la lentitud en la adquisición de bienes y servicios y falta de mayor fluidez en el procesamiento de información y trámites administrativos. También nos parece razonable lo que afirman respecto de que el PRONAMA se ha convertido en un programa que concita gran interés del Estado y que mucho de su personal trabaja con motivación, identificado con el programa. La evaluación identificó además las incongruencias en cuanto al número de analfabetos dependiendo de la fuente de información que se use, tema que ya fue discutido en el cuerpo del presente informe. Sin embargo al respecto sugiere un “Censo Nacional de iletrados y alfabetizados que permita conocer el estado real del alfabetismo en el país, para focalizar de manera precisa la intervención del año 2010” (p. 5). Esta recomendación no nos queda clara pues no se detalla cómo se haría. Para identificar a todos los iletrados sería necesario un Censo Nacional. Con los altos costos que esto implica no pareciera justificarse tal medida. La recomendación parece tener dos partes: 1) conocer el estado real del analfabetismo en el país, para lo cual sería suficiente contar con una evaluación con un buen sistema de muestreo (probablemente sobre muestreando zonas de mayor pobreza) y 2) focalizar la intervención del año 2010, para lo cual sería suficiente volver a hacer padrones de personas iletradas por distritos como ha hecho el PRONAMA en el pasado, aparentemente con éxito.

La evaluación del CAB hace un análisis del currículo y materiales utilizados por el PRONAMA. Se menciona por ejemplo que no ha habido avances significativos en cuanto a alfabetización en lenguas indígenas (aun cuando como se vio antes esto

---

<sup>62</sup> Al momento de escribir este comentario sólo se cuenta con el Resumen Ejecutivo del informe del CAB

está siendo trabajado desde el 2008 por el programa). También señalan que es importante trabajar con los facilitadores para que contextualicen mejor su trabajo a los medios locales (algo que estaba planificado pero aparentemente no se estaría logrando). En general encontraron el material utilizado valioso pero hacen sugerencias sobre cómo mejorar el proceso de implementación. Los autores también identifican la importancia de la deserción de participantes, aun cuando esto no sea responsabilidad directa del PRONAMA sino que se deba a motivos familiares o laborales (aunque se menciona la demora en el pago y entrega de materiales como un factor de deserción).

En cuanto a lo que se podría denominar la evaluación de impacto del PRONAMA, el diseño utilizado por el equipo de CAB en nuestra opinión no permite hacer afirmaciones causales. El principal motivo para esto es que solamente se evaluó las habilidades de personas que habían pasado por el PRONAMA luego de terminada su participación. En otras palabras el diseño de evaluación utilizado contó con un solo grupo sin pretest. El resultado de los participantes luego de haber pasado por el PRONAMA podría ser resultado de sus aprendizajes ahí, pero también de conocimientos previos. No se puede asumir que todos los participantes en el PRONAMA fueran igualmente analfabetos antes de empezar el programa (de hecho en visitas de campo se puede comprobar que muchos participantes tenían alguna escolaridad e incluso algunos podían leer incipientemente antes de empezar el PRONAMA, pero asisten pues querían reforzar sus habilidades). Un diseño de evaluación más sólido hubiera incluido una evaluación previa de los participantes en el PRONAMA. Si esto no era posible, al menos se hubiera podido tomar datos de algunos adultos analfabetos no participantes en el PRONAMA y comparar rendimientos entre unos y otros, ajustando con técnicas estadísticas por características individuales y familiares; idealmente se podría haber tomado pre y post tests de participantes y no participantes. En todo caso lo que permiten los resultados de la evaluación es determinar el nivel de habilidades de los participantes, sin poder afirmar que este nivel es resultado exclusivo de su paso por PRONAMA. Sin embargo incluso para afirmar esto encontramos dificultades, que se mencionan a continuación.

Si bien se evaluó a 16.016 adultos participantes en el PRONAMA en cuanto a su comprensión, expresión escrita, legibilidad y cálculo matemático, se excluyeron los datos de las personas que no respondieron: 160, 3.220, 736 y 3.233 personas respectivamente en cada una de las pruebas indicadas. Respecto del motivo por el que no respondieron se dice explícitamente “se desconoce la razón por la que no resolvieron la prueba” y declaran pruebas inválidas (es decir no se contabilizan en el porcentaje de personas que logran la meta planteada por el mismo equipo). Conversando con personal de PRONAMA, existen al menos dos motivos por los que los evaluados no habrían respondido: eran efectivamente analfabetos (en cuyo caso el resultado debería ser no alfabetizado) y timidez (en cuyo caso los procedimientos de evaluación no habrían conseguido un buen nivel de involucramiento y confianza en los participantes). Más aún, en conversaciones con PRONAMA se nos informó que los evaluados eran solamente los que habían aprobado las evaluaciones del mismo programa (esto no figura en el resumen ejecutivo del informe que ha sido distribuido). En otras palabras se excluyó a los que asistieron parcialmente al programa o asistieron regularmente pero no aprobaron la evaluación final del mismo. Dada la muestra el resultado tendría que haber sido 100% de evaluados aprueban todas las pruebas, pero no fue así.

Dado todo lo anterior sugerimos considerar las alternativas pedagógicas de la evaluación respecto del PRONAMA, principalmente: “perfeccionar la preparación y capacitación de los facilitadores, supervisores y sectoristas... fortalecer componente pedagógico de la supervisión” (p. 14). También estamos de acuerdo con “fortalecer el apoyo presupuestario a la continuidad educativa” (p.14), aunque en realidad no se

trataría solamente del componente presupuestario sino también de buscar su integración con la Educación Básica Alternativa.

En cuanto a los resultados cuantitativos de evaluación de impacto del programa, sugerimos no considerarlos por las deficiencias en el diseño mencionadas antes. En cambio sugerimos planificar una nueva evaluación de impacto externa que utilice un diseño que permita establecer relaciones de causalidad, incluso si fuera con muestras más pequeñas que las incluidas en la evaluación de la CAB. Esta evaluación tendría que incluir los diferentes resultados que el PRONAMA busca lograr (v. gr. no sólo lectura, escritura y cálculo, sino reforzamiento de autoestima, identidad cultural, empoderamiento y mayor valoración por la educación de los hijos).

Por otro lado, pensamos que lo que el PRONAMA requiere no es un Censo de analfabetos sino un sistema de monitoreo sólido y periódico de las habilidades de las personas adultas en el Perú. Por ejemplo en la ENAHO, que tiene representatividad nacional, se puede incluir algunas preguntas de lectura y escritura y si la persona ha participado en el PRONAMA. Si bien no se cuenta con datos previos a la participación en el programa, se podrían usar controles estadísticos para evaluar la diferencia en habilidades entre participantes y no participantes en el PRONAMA que tuvieran similares características personales, familiares y de contexto comunitario. A futuro se podrían empezar a evaluar los pros y contras de participar en evaluaciones como LAMP, mencionada antes. Lo importante de cualquiera de estas opciones, u otras, es desarrollar un plan de utilización de la información una vez que se tenga. En otras palabras, el diagnóstico puro no es suficiente para mejorar sino que requiere un plan de acción informado.

Por último, es importante mencionar que si bien no hemos encontrado en el Resumen Ejecutivo del informe CAB advertencias respecto de las limitaciones del estudio, estas tal vez se encuentren en el informe principal.

## **Anexo 5.2. Informe de resultados del trabajo de campo y entrevistas realizadas**

### ***Visitas de Campo:***

El trabajo de campo incluyó visitas a tres regiones del país (una a cargo de cada miembro del comité evaluador). Las tres regiones debían ser seleccionadas a partir de la lista de regiones en las que en este año el PRONAMA está interviniendo, de acuerdo a lo establecido en el Plan Operativo del 2009 y a la información proporcionada por el propio programa y que fuera posible visitar círculos al momento de la visita.

Las regiones fueron seleccionadas considerando además que por lo menos en una de ellas, el PRONAMA está implementando círculos de continuidad educativa y tratando de cubrir diferentes regiones del país. Las regiones seleccionadas para las visitas fueron:

- Cajamarca (alfabetización y continuidad educativa)
- La Libertad (alfabetización)
- Puno (alfabetización)

Además, se realizó una visita a un círculo de alfabetización en Lima Metropolitana (Ancón), donde se tuvo la oportunidad de observar el círculo y conversar con algunas de las participantes, la facilitadora, el supervisor y el coordinador.

Las visitas de campo se realizaron en el mes de agosto y duraron aproximadamente tres días en cada una de las regiones (provincia capital y distritos seleccionados cercanos).

Cabe mencionar que en los tres casos se contó con un importante apoyo de la Oficina Central del PRONAMA quienes asignaron a uno de sus representantes en cada región (sectorista o sectorista adjunto) para que coordine, y en la mayoría de los casos acompañe, las entrevistas y las visitas a los círculos.

En el trabajo de campo en cada una de las regiones visitadas, se entrevistó como mínimo a los siguientes actores:

A nivel regional:

- Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional: temas de coordinación entre PRONAMA y el Gobierno regional, incorporación de planes de alfabetización en los planes regionales, opinión del GR sobre el programa.
- Sectorista y/o Sectorista Adjunto del PRONAMA: encargado del PRONAMA en el gobierno regional (organización del programa en la región, logros y problemas, coordinación con el nivel central, temas de ejecución, selección de coordinadores y facilitadores, capacitación, identificación de beneficiarios, materiales, monitoreo, entre otros temas)
- DRE y/o UGEL: encargado de temas del PRONAMA (rol y coordinación de instancias subnacionales del MINEDU)

A nivel distrital (se seleccionó por lo menos un distrito por región):

- Coordinador del PRONAMA: organización del programa en el distrito, logros y problemas, coordinación con el nivel central y regional, temas de selección de facilitadores, capacitación, identificación de beneficiarios, supervisión de círculos, materiales, entre otros temas.

- Director del CEBA, en casos en que hay continuidad educativa: organización del programa en el distrito, logros y problemas, coordinación con el nivel central y regional, temas de selección de facilitadores, capacitación, identificación de beneficiarios, supervisión de círculos, materiales, entre otros temas.
- Supervisor PRONAMA: selección, capacitación, identificación de beneficiarios, materiales, cobros, llenado de formatos, supervisión, relación con beneficiarios, asistencia y aprendizaje de beneficiarios.
- Facilitadores (2): selección, capacitación, identificación de beneficiarios, materiales, cobros, llenado de formatos, supervisión, relación con beneficiarios, asistencia y aprendizaje de beneficiarios
- Beneficiarios (2): cómo se enteró del PRONAMA, opinión del programa y del círculo, opinión de los facilitadores y materiales, importancia de la alfabetización, interés en la continuidad educativa

Adicionalmente, de ser posible se observó la labor del facilitador en círculos de alfabetización y de continuidad educativa.

En el anexo 6.3 se presenta las guías de entrevistas utilizadas para las entrevistas y en el anexo 6.4 los informes de las visitas de campo a Cajamarca, Trujillo y Puno.

### ***Entrevistas en Lima:***

Adicionalmente, se realizaron entrevistas en Lima, tanto a la oficina central del PRONAMA y a otros actores involucrados con el proceso de alfabetización y expertos en el tema.

Con el equipo central del PRONAMA se tuvo las siguientes reuniones:

- Con representantes del PRONAMA se tuvo inicialmente dos reuniones introductorias en las que se establecieron los contactos, se realizaron las coordinaciones y establecieron procedimientos para el trabajo futuro con el comité evaluador
- Luego se tuvo dos reuniones de discusión de varios aspectos del programa y para realizar coordinaciones para las visitas del campo.
- Luego, se tuvo reuniones de trabajo con representantes del programa de las diferentes oficinas para los siguientes temas:
  - Reunión con el equipo encargado de los procesos pedagógicos para la alfabetización y del diseño de los materiales de trabajo y de las capacitaciones de los equipos encargados.
  - Reunión con los equipos encargados de los procesos de contrataciones y pagos de personal central y personal descentralizado de supervisores y facilitadores y de los procesos de compras de materiales.
  - Reunión con representantes del PRONAMA para discutir acerca de la evaluación externa de medio término realizada por el Convenio Andrés Bello.
  - Reunión con el equipo encargado del monitoreo y supervisión interna del PRONAMA.

Cabe mencionar que en todas las reuniones estuvo presente el Sr. Oscar Ñique, asesor de la Dirección Técnica Ejecutiva del PRONAMA, asignado como contraparte para el trabajo del Comité Evaluador. En la mayoría de las reuniones estuvo presente el Ing. Ángel Velázquez Fernández, Director Técnico Ejecutivo del PRONAMA.

- Se asistió además a la presentación de los resultados de la evaluación externa de medio término del PRONAMA por parte del Convenio Andrés Bello (en la Presidencia del Consejo de Ministros)
- Se asistió y participó como panelistas en algunas de las mesas (Lorena Alcázar y Santiago Cueto) del Seminario organizado por el PRONAMA por el Día Internacional de la Alfabetización los días 7 y 8 de setiembre.

En Lima, se realizaron además las siguientes entrevistas:

- Sr. Cesar Augusto Sara Ratto, Director General de Educación Básica Alternativa del Ministerio de Educación.
- Sr. Armando Ruiz, Consultor de la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI y ex director nacional del Programa de Alfabetización del Ministerio de educación.
- Sra. Dina Kalinowski, consultora internacional y experta en temas de alfabetización y educación de adultos

### 5.3 Guía de Entrevistas para las Visitas de Campo

TEMAS A TRATAR	GERENTE DE DESARROLLO SOCIAL (GR)
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde cuando está en la gerencia (o cargo)</li> <li>- Desde cuando coordina la ejecución del PRONAMA en su región</li> </ul>
Importancia de la alfabetización y diagnóstico en la región / distrito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de la Alfabetización en el Proyecto Educativo Regional</li> <li>- ¿Cómo ha sido la participación del GR en el proceso de focalización y asignación de metas del PRONAMA en la región? ¿considera el proceso y los criterios de focalización y asignación adecuados?</li> <li>- ¿Venían funcionando programas de alfabetización en la región? ¿Si fuera el caso, cómo se ha coordinado el trabajo con PRONAMA?</li> <li>- Fortalezas y puntos críticos del proceso de focalización y asignación (consideración de circunstancias específicas de la región: sociolingüísticas: lenguas originarias, otras)</li> </ul>
Relación y coordinación PRONAMA – Gobierno Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión del <i>Convenio de Cooperación Interinstitucional GR-PRONAMA</i>.</li> <li>- ¿Los roles y responsabilidades de los actores involucrados son adecuados, claramente definidos y se cumplen? ¿En que actividades y/o etapas del proceso participan? (considerar: establecimiento de metas, actividades de información, educación y comunicación, convocatoria y selección de coordinadores, supervisores, facilitadores; supervisión)</li> <li>- ¿Los mecanismos de coordinación son adecuados y están claramente establecidos?</li> <li>- ¿Cómo es la relación con el PRONAMA y sus representantes?</li> <li>- ¿Como es el nivel de coordinación con otros sectores y programas sociales para la ejecución del PRONAMA?</li> </ul>
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene información sobre los recursos económicos asignados y ejecutados en la región por el PRONAMA? (presupuestos)</li> <li>- Opinión sobre la cantidad de recursos asignados y la calidad de su ejecución</li> <li>- Opinión sobre la experiencia de transferencia de recursos a las regiones durante año 2006-2007 y su centralización posterior</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado</li> <li>Considerar:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y empadronamiento de beneficiarios</li> <li>- Equipamiento y disponibilidad de locales para círculos</li> <li>- Selección y calidad de los facilitadores y supervisores</li> <li>- Calidad y distribución oportuna de materiales</li> <li>- Calidad y realización oportuna del trabajo de supervisión</li> <li>- Pagos a supervisores y facilitadores</li> </ul> </li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de continuidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> </ul>
Bibliotecas Comunales (distribución y uso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han distribuido bibliotecas en la región? ¿Cuándo? ¿En cuantos distritos? ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Campaña Ver para Leer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han realizado campañas en la región? ¿Cuándo? ¿En cuantos distritos? ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Sistema de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y participación en el sistema de monitoreo y supervisión del Programa en la región</li> </ul>
General	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugerencias para optimizar el funcionamiento del PRONAMA</li> </ul>

TEMAS A TRATAR	ESPECIALISTA DE LA DRE
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargo que ocupa en la DRE y desde cuando</li> <li>- Desde cuando coordina la ejecución del PRONAMA en su región</li> </ul>
Importancia de la alfabetización y diagnóstico en la región / distrito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de la Alfabetización en el Proyecto Educativo Regional</li> <li>- ¿Cómo ha sido la participación de la DRE en el proceso de focalización y asignación de metas del PRONAMA en la región ¿considera el proceso y los criterios de focalización y asignación adecuados?</li> <li>- ¿Venían funcionando programas de alfabetización en la región o alguna provincia? Si fuera el caso, cómo se ha coordinado el trabajo con PRONAMA?</li> <li>- Fortalezas y puntos críticos del proceso de focalización y asignación (consideración de circunstancias específicas de la región y características sociolingüísticas)</li> </ul>
Relación y coordinación PRONAMA – Gobierno Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y opinión del <i>Convenio de Cooperación Interinstitucional GR-PRONAMA</i>.</li> <li>- ¿Los roles y responsabilidades de los actores involucrados son adecuados, claramente definidos y se cumplen? ¿En que actividades y/o etapas del proceso participan? (considerar: establecimiento de metas, actividades de información, educación y comunicación, convocatoria y selección de coordinadores, supervisores, facilitadores)</li> <li>- ¿Los mecanismos de coordinación son adecuados y están claramente establecidos? Considerar coordinación con funcionarios PRONAMA, GR, UGEL, Municipios</li> <li>- ¿Cómo es la relación con el PRONAMA y sus representantes?</li> <li>- Como es el nivel de coordinación con otros sectores y programas sociales para la ejecución del PRONAMA?</li> </ul>
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene información sobre los recursos económicos asignados y ejecutados en la región por el PRONAMA? (presupuestos)</li> <li>- Opinión sobre la cantidad de recursos asignados y la calidad de su ejecución</li> <li>- Opinión sobre la experiencia de transferencia de recursos a las regiones durante año 2006-2007 y su centralización posterior</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> </ul> <p>Considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y empadronamiento de beneficiarios</li> <li>- Equipamiento y disponibilidad de locales para círculos</li> <li>- Selección y calidad de los facilitadores y supervisores</li> <li>- Calidad y distribución oportuna de materiales</li> <li>- Calidad y realización oportuna del trabajo de supervisión</li> <li>- Pagos a supervisores y facilitadores</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de continuidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> </ul>
Bibliotecas Comunes (distribución y uso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han distribuido bibliotecas en la región? ¿Cuándo? En ¿cuantos distritos? ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Campaña Ver para Leer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han realizado campañas en la región? ¿Cuándo? ¿En cuantos distritos? ¿Cómo ha intervenido el GR?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Sistema de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y participación en el sistema de monitoreo y supervisión del Programa en la región</li> </ul>
General	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugerencias para optimizar el funcionamiento del PRONAMA</li> </ul>



TEMAS A TRATAR	SECTORISTA / SECTORISTA ADJUNTO
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificar si es sectorista o sectorista adjunto (en este último caso señalar de cuantas provincias)</li> <li>- ¿Desde cuando ocupa el cargo? ¿Ocupo otro cargo similar anteriormente?</li> </ul>
Proceso de selección y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo ha sido su proceso de selección y capacitación?</li> </ul>
Diseño del PRONAMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento del diseño del programa (componentes, indicadores, metas)</li> </ul>
Nivel de coordinación con Dirección técnica ejecutiva y Funcionarios del PRONAMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo trabaja con la dirección técnica ejecutiva del PRONAMA?</li> <li>- ¿Cómo trabaja con sectoristas de otras regiones?</li> <li>- ¿Cómo es el trabajo con los sectoristas adjuntos y coordinadores?</li> </ul>
Importancia de la alfabetización y diagnóstico en la región / distrito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de la Alfabetización en el Proyecto Educativo Regional</li> <li>- ¿Cómo ha sido su participación en el proceso de focalización y asignación de metas del PRONAMA en la región ¿se tiene la distribución del analfabetismo por provincias / distritos? ¿considera el proceso y los criterios de focalización y asignación adecuados?</li> <li>- ¿Venían funcionando programas de alfabetización en la región o alguna provincia?</li> <li>- Fortalezas y puntos críticos del proceso de focalización y asignación (consideración de circunstancias específicas de la región y características sociolingüísticas)</li> </ul>
Relación y coordinación PRONAMA – Gobierno Regional, Gobiernos locales, instancias sectoriales e intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscripción y opinión de <i>Convenios de Cooperación Interinstitucional GR y GL con el PRONAMA</i></li> <li>- ¿Los roles y responsabilidades de los actores involucrados son adecuados, claramente definidos y se cumplen? ¿En que actividades y/o etapas del proceso es más compleja la participación de los actores? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Los mecanismos de coordinación son adecuados y están claramente establecidos? Considerar coordinación con GR, DRE, UGEL, Municipios</li> <li>- ¿Como es el nivel de coordinación con otros sectores y programas sociales para la ejecución del PRONAMA?</li> </ul>
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene información sobre los recursos económicos asignados y ejecutados en la región por el PRONAMA? (presupuestos)</li> <li>- Opinión sobre la cantidad de recursos asignados y la calidad de su ejecución</li> <li>- Opinión sobre la experiencia de transferencia de recursos a las regiones durante año 2006-2007 y su centralización posterior</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado</li> </ul> <p>Considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y empadronamiento de beneficiarios</li> <li>- Equipamiento y disponibilidad de locales para círculos</li> <li>- Selección y calidad de los facilitadores y supervisores</li> <li>- Calidad y distribución oportuna de materiales</li> <li>- Calidad y realización oportuna del trabajo de supervisión</li> <li>- Pagos a supervisores y facilitadores</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de continuidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades</li> <li>- Ajustes que se hayan realizado</li> </ul>
Bibliotecas Comunales (distribución y uso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han distribuido bibliotecas en la región? ¿Cuándo? ¿En cuantos distritos?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Campaña Ver para Leer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han realizado campañas en la región? ¿Cuándo? ¿En cuantos distritos?</li> </ul>

	- Principales logros y dificultades
Sistema de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	- Participación en el sistema de monitoreo y supervisión del Programa en la región
General	- ¿Cuales considera que son los principales logros de su gestión, y los principales retos y dificultades? - Sugerencias para optimizar el funcionamiento del PRONAMA

TEMAS A TRATAR	REPRESENTANTE DEL MUNICIPIO
Datos generales	- Desde cuando trabaja en el Municipio y desde cuando coordina la ejecución del PRONAMA en su distrito
Importancia de la alfabetización y diagnóstico en el distrito	- Inclusión de la Alfabetización en el Proyecto Educativo Local (PEL). Nivel de prioridad en su distrito - ¿Se tiene datos sobre el número y localización de personas iletradas en el distrito? ¿considera el proceso y los criterios de focalización y asignación de metas adecuados para el distrito? - ¿Venían funcionando programas de alfabetización en su distrito? - Fortalezas y puntos críticos del proceso de focalización y asignación (consideración de circunstancias específicas del distrito y características sociolingüísticas)
Relación y coordinación PRONAMA – Gobierno Local	- Conocimiento y opinión del <i>Convenio de Cooperación Interinstitucional GL-PRONAMA</i> . - ¿Los roles y responsabilidades de los actores involucrados son adecuados, claramente definidos y se cumplen? ¿En que actividades y/o etapas del proceso participan? - ¿Los mecanismos de coordinación son adecuados y están claramente establecidos? - Cómo es la relación con el PRONAMA y sus representantes locales (sectoristas adjuntos, coordinadores locales ) - ¿Como es el nivel de coordinación con otros sectores y programas sociales para la ejecución del PRONAMA?
Implementación y funcionamiento de círculos de alfabetización	- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado - ¿Cómo ha intervenido el GL? Considerar: - Identificación y empadronamiento de beneficiarios - Equipamiento y disponibilidad de locales para círculos - Selección y calidad de los facilitadores y supervisores - Calidad y distribución oportuna de materiales - Calidad y realización oportuna del trabajo de supervisión - Pagos a supervisores y facilitadores
Implementación y funcionamiento de círculos de continuidad educativa	- Principales logros y dificultades y ajustes que se hayan realizado - ¿Cómo ha intervenido el GL?
Bibliotecas Comunales (distribución y uso)	- ¿Se han distribuido bibliotecas en su distrito? ¿Cuándo? - ¿Cómo ha intervenido el GL? - Principales logros y dificultades
Campaña Ver para Leer	- ¿Se han realizado campañas en su distrito? ¿Cuándo? - ¿Cómo ha intervenido el GL? - Principales logros y dificultades
Sistema de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	- Conocimiento y participación en el sistema de monitoreo y supervisión del Programa en el distrito
General	- Sugerencias para optimizar el funcionamiento del PRONAMA

TEMAS A TRATAR	COORDINADOR LOCAL
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Desde cuando ocupa el cargo, ocupo otro cargo similar anteriormente? ¿Pertenece a la región o proviene de otro lugar?</li> </ul>
Proceso de selección y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo ha sido su proceso de selección y capacitación (verificar la información de capacitaciones con el equipo central)</li> <li>- Cuáles son las principales funciones y actividades que realiza</li> </ul>
Diseño del PRONAMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento del diseño del programa (componentes, indicadores, metas)</li> </ul>
Nivel de coordinación con Dirección técnica ejecutiva y Funcionarios del PRONAMA en la región	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cómo trabaja con la dirección técnica ejecutiva del PRONAMA (</li> <li>- Cómo es el trabajo con los sectoristas y con los otros coordinadores locales,</li> <li>- Cómo es el trabajo con los supervisores y facilitadores</li> </ul>
Importancia de la alfabetización y diagnóstico en el distrito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de la Alfabetización en el Proyecto Educativo Local (PEL). Nivel de prioridad en su distrito</li> <li>- ¿Se tiene datos sobre el número y localización de personas iletradas en el distrito? ¿considera el proceso y los criterios de focalización y asignación de metas adecuados para el distrito?</li> <li>- Venían funcionando programas de alfabetización en su distrito? Si fuera el caso, cómo se ha coordinado el trabajo con PRONAMA?</li> <li>- Fortalezas y puntos críticos del proceso de focalización y asignación (consideración de circunstancias específicas del distrito: características sociolingüísticas)</li> </ul>
Relación y coordinación PRONAMA – Gobiernos locales, instancias sectoriales e intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscripción y opinión de <i>Convenios de Cooperación Interinstitucional GL con el PRONAMA</i>.</li> <li>- Los roles y responsabilidades de los actores involucrados son adecuados, claramente definidos y se cumplen? En que actividades y/o etapas del proceso es más compleja la participación de los actores? ¿Por qué?</li> <li>- ¿Los mecanismos de coordinación son adecuados y están claramente establecidos?</li> <li>- Como es el nivel de coordinación con otros sectores y programas sociales para la ejecución del PRONAMA?</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de alfabetización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GL?</li> </ul> <p>Considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación y empadronamiento de beneficiarios</li> <li>- Equipamiento y disponibilidad de locales para círculos</li> <li>- Selección y calidad de los facilitadores y supervisores</li> <li>- Calidad y distribución oportuna de materiales</li> <li>- Calidad y realización oportuna del trabajo de supervisión</li> <li>- Pagos a supervisores y facilitadores</li> </ul>
Implementación y funcionamiento de círculos de continuidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principales logros y dificultades</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GL?</li> </ul>
Bibliotecas Comunales (distribución y uso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han distribuido bibliotecas en su distrito? ¿Cuándo?</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GL?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Campaña Ver para Leer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se han realizado campañas en su distrito? ¿Cuándo?</li> <li>- ¿Cómo ha intervenido el GL?</li> <li>- Principales logros y dificultades</li> </ul>
Sistema de Monitoreo, Supervisión y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y participación en el sistema de monitoreo y supervisión del Programa en el distrito</li> </ul>
General	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugerencias para optimizar el funcionamiento del PRONAMA</li> </ul>

TEMAS A TRATAR	SUPERVISORES
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué tiempo lleva como supervisor?</li> <li>- Formación, experiencia de trabajo (especialmente la relacionada con la labor de supervisión)</li> <li>- ¿De dónde es?</li> <li>- ¿Cuántos círculos tiene a su cargo?</li> </ul>
Proceso de convocatoria y selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuándo fue? ¿Cómo se desarrollo el proceso? ¿Qué requisitos se plantearon?</li> <li>- ¿Por qué les intereso el puesto de supervisor?</li> </ul>
Proceso de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuándo fue? ¿Cuánto tiempo duró? (días) Cuántos supervisores participaron? A cargo de quien(es) estuvo?</li> <li>- ¿En qué consistió la capacitación?</li> <li>- ¿Qué tipo de orientaciones han recibido para la ejecución de sus funciones?</li> </ul> <p>Considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Orientaciones operativas</li> <li>o Llenado de formatos y formularios</li> <li>o Orientaciones metodológicas para la supervisión</li> <li>o Presentación y manejo del currículo, los materiales, metodología de conducción de CA</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Tienen algún tipo de continuidad los procesos de capacitación? ¿De qué tipo? ¿cómo se realizan? ¿Con qué frecuencia?</li> </ul>
Relación y coordinación con otros actores	<p>Considerar: Coordinador local, representantes de municipio, comunidad y facilitadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿En qué tareas / acciones coordina con estos actores? (frecuencia)</li> <li>- ¿Cuáles son los mecanismos, estrategias de coordinación?</li> <li>- Indicar fortalezas y puntos críticos</li> <li>- Que apoyo recibe para la realización de sus funciones</li> </ul>
Supervisión de Círculos de Aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero de círculos a su cargo (verificar según # facilitadores)</li> <li>- Principales dificultades para la instalación de los CA a su cargo (empadronamiento, falta de materiales)</li> <li>- Frecuencia de visitas a los círculos durante el proceso de alfabetización</li> <li>- Descripción de las acciones que realiza durante las visitas</li> <li>- Periodicidad de las reuniones con los supervisores. Contenido y metodología de las reuniones. Principales dificultades y demandas de los facilitadores</li> <li>- Proceso de llenado de formatos (cantidad, tiempo que toma, qué utilidad considera que tiene)</li> </ul>
Pagos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se ha cumplido oportunamente con los pagos? Ha habido dificultades, cuáles?</li> </ul>

TEMAS A TRATAR	FACILITADORES
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qué tiempo lleva como facilitador?</li> <li>- Formación, experiencia de trabajo</li> <li>- De dónde es? (del distrito o de fuera?)</li> </ul>
Proceso de convocatoria y selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuándo fue? Cómo se desarrollo el proceso? Qué requisitos se plantearon? Por qué les intereso el puesto de facilitador?</li> </ul>
Proceso de capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuándo fue? Cuánto tiempo duró? (días) Cuántos facilitadores participaron? A cargo de quien(es) estuvo?</li> <li>- En qué consistió la capacitación?</li> <li>- Qué tipo de orientaciones han recibido?</li> </ul> <p>Considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Orientaciones operativas (procedimientos)</li> <li>o Orientaciones metodológicas</li> <li>o Presentación y manejo del currículo, los materiales (guías, cuadernos), procesos de evaluación</li> <li>o Llenado de formatos y formularios</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Tienen algún tipo de continuidad los procesos de capacitación? ¿De qué tipo? ¿Con qué frecuencia? ¿Es suficiente?</li> </ul>
Conformación de los CA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como ha sido el proceso de empadronamiento y registro de participantes del círculo? (dificultades, apoyo recibido)</li> <li>- Como es el compromiso de la comunidad para el funcionamiento de los C.A?</li> <li>- Como ha sido el proceso de programación de su C.A? hubo facilidad para consensuar días y horarios de funcionamiento? Señalar dificultades</li> </ul>
Conducción de Círculos de Aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En que aspectos de la conducción de los C.A se siente más cómodo, tiene mayor seguridad y su desempeño es mejor?</li> <li>- Cuáles son los principales retos y dificultades en la conducción del C.A?</li> <li>- Siente comodidad y seguridad en el manejo del currículo? De los materiales? Del grupo de participantes? De los procesos de evaluación? (como son estos procesos de evaluación?)</li> <li>- Como es el involucramiento de los participantes en su proceso de aprendizaje? Ha tenido situaciones de deserción? Conoce los motivos? Se ha intentado que los participantes vuelvan a asistir?</li> <li>- Como se trabaja la contextualización del aprendizaje en su círculo?</li> <li>- Ha tenido problemas con el llenado y envío de formatos y formularios?</li> <li>- Con que frecuencia ha recibido visitas de supervisión?</li> <li>- En qué consisten estas supervisiones?</li> <li>- Con que frecuencia se reúnen con su supervisor? Que temas se abordan?</li> <li>- Que orientaciones y apoyos están ausentes</li> </ul>
Pagos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se ha cumplido oportunamente con los pagos? ¿Ha habido dificultades, cuáles?</li> </ul>

TEMAS A TRATAR	BENEFICIARIO/A
Datos generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando participo del C.A?</li> <li>- Cuanto tiempo duro el C.A? cada cuanto tiempo se reunían? Cuantos participantes asistían (promedio)?</li> <li>- Pudiste asistir con frecuencia al círculo? Por que motivos en algunas ocasiones no pudiste / quisiste asistir?</li> </ul>
Funcionamiento de los C.A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que es lo que más te gusto, lo que te pareció mejor de los C.A?</li> <li>- Que no te gusto, que no estuvo bien trabajado? Por qué?</li> <li>- El facilitador(a) enseñaba bien? Por qué piensas eso?</li> <li>- Te acuerdas que materiales usaste? (que mencione) Te parecieron buenos materiales? Se podía aprender con ellos? Por qué?</li> <li>- Que aprendiste mejor en los C.A (leer, escribir, calculo)? Por que piensas eso?</li> </ul> <p>Campana ver para leer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hubieron campanas de medición de vista en tu distrito? Participaste? Recibiste lentes? (considerar si lo necesitaba)</li> </ul> <p>Bibliotecas comunales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sabes si en tu distrito han recibido bibliotecas y mochilas con libros y material de lectura? Los has visto? Los has usado?</li> </ul>
Utilidad y uso de lo aprendido	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Te ha servido lo que has aprendido en los C.A? para qué? Como lo utilizas? Que ha cambiado?</li> <li>- Como vas a hacer para no olvidar lo que has aprendido? Te interesa seguir aprendiendo?</li> </ul>

## **Anexo 5.4: INFORMES DE VISITAS DE CAMPO**

## INFORME DEL TRABAJO DE CAMPO – EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PRONAMA

### REGIÓN CAJAMARCA

El presente informe resume brevemente la visita de campo a Cajamarca<sup>63</sup> entre el lunes 3 y el miércoles 5 de agosto de 2009. En estos días se realizaron entrevistas y/o observaciones con diferentes actores relevantes para el PRONAMA. Estas se dieron en la oficina del Gobierno Regional de Cajamarca, las Gobernación en Cajamarca, Gobernación y Alcaldía en Llacanora, los CACE de Jesús y San Juan, UGEL de San Marcos y de Cajamarca y el PRONAMA en Magdalena. Una lista parcial de las personas entrevistadas aparece en el anexo de este informe. Las reuniones fueron programadas por el Sectorista Adjunto en Cajamarca, Sr. Fidel Castañeda Mendoza, quien acompañó al autor del presente informe en todas las sesiones<sup>64</sup>. A continuación se mencionan los principales temas que surgieron en las visitas:

#### ***Sobre el proceso de alfabetización***

En general los actores reportaron que se organizaron muchos círculos de alfabetización en diversas localidades. Los problemas principales de estos círculos estuvieron en la demora de entrega de materiales y demora en pagos que se mencionan más adelante. Los materiales utilizados: cuadernos de trabajo, cuadernos, útiles, TV con videos y guía metodológica del facilitador, parecen haber tenido también una recepción positiva. Las TV y videos sin embargo solamente se pudieron usar en ambientes con fluido eléctrico (salvo excepciones que se pudo contar con paneles solares u otra fuente de energía). Hubo dificultades para conseguir facilitadores en algunos casos (sobre todo en zonas alejadas), por lo que se tuvo que recurrir a menores de edad o personas con sólo 5º de secundaria (la norma era personas con al menos 5º de secundaria). Se debe notar también que si bien el programa estaba orientado a analfabetos, en algunos casos las personas tenían algún nivel de educación previo pero manifestaban que por desuso habían olvidado cómo leer y escribir. No mencionamos esto para sugerir que no se les debió incluir, al contrario, pero sí para afirmar que no todos los que se matricularon en los círculos de alfabetización tenían igual nivel de analfabetismo. Así hay participantes de todas las edades y si bien se podría objetar la participación de algunos muy mayores (encontramos algunos de más de 90 años) por que lo que puedan aprender es limitado, pienso que se justifica mantenerlos por criterios de respeto a las personas: estas personas mayores tienen interés en participar y ejercitar su mente y el Estado hace bien en darles espacio en que esto es posible. Otra gran dificultad ha sido la asistencia a los círculos. Si bien había interés en el programa, en muchos casos los participantes llegan tarde a las sesiones, no asisten regularmente o abandonan antes de completar. Esta es una dificultad común en programas de alfabetización, pues los participantes tienen obligaciones familiares o laborales (sobre todo trabajos eventuales) que deben atender. Muchos facilitadores compensan esto visitando a los participantes en sus hogares entre sesiones o planificando sesiones de recuperación, pero opinan que sería positivo que el PRONAMA ofrezca incentivos por participar (esto se discute más adelante).

---

<sup>63</sup> A cargo de Santiago Cueto.

<sup>64</sup> Una nota de agradecimiento especial al Sr. Castañeda, quien fue sumamente eficiente en la programación de las entrevistas, demostrando siempre profesionalismo y gran conocimiento del PRONAMA.



De acuerdo a varios participantes y facilitadores entrevistados el programa ha tenido un impacto positivo pues ha enseñado habilidades básicas de lectura, escritura y aritmética a las personas. También habría fortalecido su autoestima y empoderado para tomar decisiones (sobre todo las mujeres; hay muy pocos participantes hombres en general). En este estudio no tenemos sin embargo constatación empírica de lo anterior. Más allá de los aprendizajes, a algunos participantes les interesa la certificación que se da (en realidad algunos quisieran seguir, hasta completar la secundaria y poder sacar con el certificado el brevete; se trata en estos casos de participantes más jóvenes por cierto).

### ***Sobre la continuidad educativa***

Como se sabe, los círculos de continuidad educativa (CACE) se plantearon para que los participantes en los círculos de alfabetización tuvieran una forma de continuar aprendiendo y no volvieran a niveles previos de analfabetismo. A diferencia del PRONAMA, se busca que los encargados de los CACE sean profesores titulados. Para los CACE se coordinó con los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA) para que los estudiantes se matricularan en el ciclo intermedio de la EBA a pesar de que no asistían diariamente a los CEBA sino que asistían a círculos en su comunidad. Sin embargo los CACE se realizaron en las propias comunidades y no necesariamente en los CEBA, ya que estos son relativamente pocos y haber requerido que los adultos asistan a un CEBA seguramente habría limitado la matrícula (se han organizado menos círculos de CACE que de alfabetización, pues los primeros están orientados básicamente a los que aprobaron la alfabetización). En esta coyuntura, los CEBA se benefician porque cuentan con un número de estudiantes que les permite seguir funcionando y los estudiantes se benefician por contar con CACE cerca de su hogar. El trato pedagógico y de materiales no es similar; por ejemplo en los CACE se trata de 68 sesiones de entre dos y tres horas cronológicas cada una y en los CEBA un año escolar es de 950 horas pedagógicas (aunque los CEBA también tienen modalidades no presenciales); en los CACE se reciben materiales pedagógicos gratuitos, que no se reciben en los CEBA. Los CEBA tampoco participan de bibliotecas comunales ni el programa Ver para Leer. Los CEBA a menudo funcionan en centros que por la mañana se usan en EBR, pero cuando los adultos llegan les cierran acceso a algunas facilidades (incluso a veces el baño) para que no “lo malogren”. Esto hace que los docentes y adultos participantes en CEBA se sienten (y probablemente son) tratados como una modalidad educativa de relativa menor importancia. Lo anterior sugiere la importancia a futuro de considerar la integración plena de los CACE al proceso de alfabetización logrado por el PRONAMA. En la actualidad los CEBA aparecen como de menor prioridad frente a los recursos y atención que ha recibido el PRONAMA. Si bien esto se podría justificar a corto plazo en el contexto de una campaña de alfabetización, a futuro habrá que pensar en formas de integración del PRONAMA a la EBA.

En las observaciones de CACE que se realizaron se notó un gran compromiso de los docentes. Sin embargo en muchos casos la asistencia y puntualidad de los participantes, al igual que en alfabetización era pobre. Igual que en alfabetización, muchos docentes mencionaban la importancia de contar con otros incentivos para que los docentes asistan a clases. Entre las posibilidades mencionadas, varias personas ligadas a CACE dijeron que sería bueno incorporar alguna modalidad de aprendizaje de oficios y talleres. De hecho se mencionó lo inminente de un convenio en este sentido que estarían por firmar PRONAMA y COFIDE, lo cual fue recibido positivamente por las personas con quienes conversamos.

Un tema importante que salió en las entrevistas a directores de CEBA es cómo habían aparecido formas de lo que podríamos llamar “competencia desleal”, por las que una minera estaría ofreciendo un programa de PAEBA (no el programa de cooperación

española, que ya terminó, sino uno nuevo) en el que se pagaba a los docentes más, ofrecían a los participantes enseñanza en crianza de cuyes y hortalizas y se ofrecían otros incentivos para que los adultos asistan (por ejemplo vaso de leche). Esto le genera problemas a los CEBA pues le quitan estudiantes (con lo cual podrían cerrar los centros) y docentes, y dado que los EBA de este tipo podrían eventualmente cerrar dejarían a los adultos sin posibilidades. Lo curioso del asunto es que este PAEBA se estaría haciendo en coordinación con la DRE, a pesar de que iría en contra de la marcha de los CEBA regulares (de acuerdo a los directores entrevistados) y también de la Municipalidad provincial. Los directores de algunos CEBA local han denunciado esta situación y están esperando apoyo de Lima. Lo que este incidente sugiere es la necesidad de coordinar los esfuerzos públicos y privados a favor de la alfabetización y EBA.

En algunas observaciones de CACE se notó que siguen el currículo de la EBA, que en algunos casos pareciera muy formal. Por ejemplo en una sesión se observó que los adultos copiaban, durante al menos una hora, algunas oraciones vinculadas al objeto directo y a modificadores circunstanciales en oraciones. Pensamos que para personas recién alfabetizadas este tipo de conocimientos podría ser muy abstracto y tal vez sería mejor continuar la alfabetización con temas concretos vinculados a la vida cotidiana de los participantes. Entendemos que la responsabilidad sería no de la docente observada sino que estaría actuando de acuerdo al currículo de EBA. Reconocemos también que unas pocas observaciones no son suficientes para sugerir una revisión de este currículo y/o las estrategias pedagógicas en EBA, pero dejamos constancia de lo observado para sugerir la posibilidad de análisis más profundos y detallados por especialistas en temas curriculares para adultos.

### ***Sobre los procesos y pagos***

Fue una constante en las visitas escuchar las quejas de los facilitadores, coordinadores y supervisores respecto de las demoras en los pagos (el primer pago llegó en muchos casos luego de 7 meses de iniciado el círculo) y las demoras en la entrega de materiales. Sobre lo primero, en algunos casos no se ha pagado todavía el trabajo concluido hace meses (es el caso de los menores de edad, que no pueden firmar por ley recibos de honorarios). Entendemos que el programa es plenamente conciente del tema y se han tomado previsiones para que las demoras no se repitan, pero aquí recalcamos el malestar del personal y cómo estas demoras estarían afectando su motivación y las probabilidades de que se les vuelva a contratar en el futuro (sobre todo porque incluso cuando se les paga, ha habido períodos entre un ciclo y otro en el que no tenían trabajo, procurándolo en otro lado y no estando disponibles para el PRONAMA cuando fueron nuevamente requeridos).

En cuanto a materiales, la demora en la entrega estaría generando demoras también en el inicio de los círculos o cuando estos se inician puede que se pida a los facilitadores volver a hacer algunas sesiones cuando se cuenta con los materiales. Entendemos nuevamente que el programa está tomando previsiones para que esto no vuelva a ocurrir pues la demora en entrega de materiales genera una cascada de incumplimientos que debilita el funcionamiento de los círculos. Entendemos también que las anteriores demoras no son responsabilidad exclusivamente del programa pues dependen de dificultades burocráticas a nivel del Estado, que deberían ser atacadas de raíz. Una sugerencia por los participantes es que el primer pago se adelante (ahora se hace luego de la sesión 27) y que se pague más monto distribuido en menos armadas (ahora se paga en 5 armadas). Casi todos los facilitadores se quejaron también de que el monto pagado era insuficiente visto el esfuerzo que implicaba llevar adelante los círculos (a menudo incluso desde el reclutamiento, sobre todo cuando la Municipalidad no hacía el padrón).

Otro tema de procesos es el constante llenado de múltiples formularios que se deben hacer en cada nivel del organigrama, a menudo por cuadruplicado (para la UGEL, DRE, CEBA y PRONAMA). Entendemos que el objetivo principal de estos es asegurarse que las actividades se completen de acuerdo a lo previsto, pero nos preguntamos si son necesarios tantos formularios escritos o habría alguna forma más expeditiva de supervisar y asegurar cumplimiento de trabajos. Parte del problema en la demora de pagos es que los formularios de conformidad tienen que ser completados, pasar a los sectoristas y estos los llevan a Lima personalmente la mayoría de veces. Si hay errores en alguno (por ejemplo llenado de un apellido o que un facilitador tuviera dos círculos) la demora es aún mayor. Esto supone demoras y costos en el traslado que tal vez se podrían evitar con, por ejemplo, llenado electrónico de algunos formularios (de hecho se completa información del programa en la Intranet, específicamente usando el Programa Alfa Net; lo que estamos sugiriendo es considerar la posibilidad de ampliar este llenado de formularios para dar conformidad electrónica, disminuir el número de formularios físicos y acelerar el proceso de pagos). Otros formularios que se podrían simplificar son los de CEBA (que como se ha visto supervisan los CACE), que piden datos como peso, talla y nombre del padre, que en opinión de varios entrevistados son innecesarios. Hay que reconocer de todos modos que si bien voluminosos, los formularios y procedimientos en general son claros: hay dos tomos con procedimientos y formularios para sectoristas y otros tantos para coordinadores locales (en cada caso el segundo tomo son formularios desglosables).

### ***Sobre las coordinaciones con otros actores***

Hay diversos actores con los que el PRONAMA ha establecido contactos: 1) Sector educación: Como se ha sugerido arriba, el PRONAMA en alguna medida ha funcionado independientemente de la Educación Básica Alternativa. En las UGEL existen especialistas de EBA que coordinan con los sectoristas y personal de PRONAMA, ayudando por ejemplo en la supervisión de los CACE. Sin embargo se nota claramente que son dos esfuerzos coordinados y no integrados plenamente; a la larga tendrían que pensarse en estrategias para unirlos. En las UGEL por ejemplo se menciona que existe por lo general sólo un especialista en EBA, que no cuenta con suficientes recursos para monitorear y a menudo ni siquiera para operar (por ejemplo tienen que compartir computadora en la UGEL con otros especialistas). En general en las UGEL se manifestó que no había suficientes especialistas y que a menudo la situación de los mismos es inestable por su condición de destacados (es decir que no tienen el puesto de manera definitiva). 2) Gobernadores y tenientes gobernadores. En general se notó un gran apoyo de los gobernadores a la buena marcha del programa. Este se traduce por ejemplo en ayuda para identificar personas a alfabetizar, coordinaciones con autoridades locales (como el alcalde) e incluso prestar su local para reuniones. Los gobernadores además deben llevar un control del programa, que reportan trimestralmente al Ministerio del Interior de acuerdo a un acuerdo con el PRONAMA. La limitación es que, como se sabe, los gobernadores cuentan con muy escaso presupuesto (a menudo sólo para el sueldo del gobernador). 3) Municipios: los alcaldes deberían ser un actor clave para el PRONAMA, desde la identificación de personas a alfabetizar (v. gr. tenían la obligación de elaborar un padrón), integrar el comité de selección de facilitadores (junto con un representante del PRONAMA y otro de la UGEL; el Gobernador debe asistir como veedor) y proporcionar insumos para el proceso (por ejemplo facilidades con fotocopias). Este apoyo sin embargo es muy desigual dependiendo del alcalde; hubo algunos que prestan apoyo específico (por ejemplo oficinas para que el programa pueda trabajar) y otros que no prestan casi ningún apoyo. El nivel de apoyo depende en gran medida de la voluntad del alcalde y la habilidad del coordinador local para conseguirlo. En el caso específico de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, aparentemente estarían por romper el vínculo

con el PRONAMA para empezar a trabajar el tema con una minera. Esto a pesar de convenios suscritos y obligaciones legales. Lo que todo lo anterior me sugiere es que el vínculo PRONAMA con instituciones públicas y privadas podría merecer un trato más orgánico en el programa, por ejemplo vía una dirección a nivel central encargada de estos vínculos, y no solamente mantenerlo a nivel de convenios y luego seguimiento por cada sectorista; si bien estos realizan un trabajo encomiable, pareciera que se podrían beneficiar de un respaldo mayor desde la oficina central. 4) Se han hecho coordinaciones con otros sectores para programas específicos. Por ejemplo los participantes recuerdan el gran interés que generó la campaña para sacar DNI que se hizo de manera conjunta con la RENIEC (se debe recordar que para participar en Juntos también se necesita DNI).

### ***Sobre las Bibliotecas Comunales y Ver para Leer***

Las bibliotecas comunales son itinerantes e incluyen cada una 100 libros que fueron seleccionados o diseñados para personas recientemente alfabetizadas. Se deben implementar con participación del gobierno local, que debe designar por ejemplo un responsable de organizar círculos de lectura en los diferentes centros poblados. Todavía no han sido distribuidas en Cajamarca pero se considera que serán un gran aporte para la continuidad educativa. Lo que fue un material en general inútil de acuerdo a los entrevistados fueron los textos que fueron donados para el PRONAMA en Lima por particulares y distribuidos en provincias. Esto porque en general los textos no eran adecuados para personas recientemente alfabetizadas (se mencionaron ejemplos de textos de secundaria de geometría y física, con material demasiado complejo, o novelas clásicas como La Iliada, que por formato y tamaño de letra no eran adecuadas para recién alfabetizados). En cambio, parecerían mejores los textos que ha mandado hacer el PRONAMA con relativamente poco texto y muchas imágenes.

En cuanto a Ver para Leer, todas las personas entrevistadas piensan que es un componente importante del programa (a pesar de que todavía no se ha hecho un reparto masivo de los lentes, que está previsto para más adelante en el presente año). Las sugerencias iban más bien por el lado de ampliar el número de personas beneficiarias (actualmente es solamente para personas que no ven de cerca y tienen más de 40 años; se identifica a pacientes con catarata u otros problemas para derivarlos). Por ejemplo una participante manifestaba que los lentes le servían para leer de cerca pero que no veía la pizarra que la profesora escribía. Para este componente, como en general con el PRONAMA, se busca la participación de otras instituciones, como por ejemplo gobiernos locales, para apoyar o hacerse cargo de algunos costos del programa. En la oficina central se han detectado problemas para llevarlo adelante pues la regulación requiere un oftalmólogo y no un técnico para hacer la medición; de nuevo, el PRONAMA está viendo cómo solucionar este tema burocrático para llevar adelante un programa que tiene muy buena aceptación entre los participantes.

### ***Otros temas***

Dado que en Cajamarca casi no hay poblaciones con lengua materna indígena este tema no ha sido relevante (excepto por algunas zonas). Sin embargo se debe destacar que allí donde hubo bilingüismo se ha trabajado hasta ahora básicamente en castellano, pues los materiales bilingües se han empezado a repartir desde el año pasado y con más intensidad este año. De todos modos en zonas bilingües se procuró contar con facilitadores que pudieran comunicarse oralmente en lengua indígena con los participantes.

El Gobierno Regional de Cajamarca se encuentra organizando un programa de alfabetización con sus propios recursos, pero utilizando insumos del PRONAMA y en coordinación con este programa para atender lugares donde el programa no hubiera trabajado. Se trata de un ejemplo de cómo dos entidades públicas pueden sumar esfuerzos. También, como se ha visto antes, hay algunas iniciativas privadas en marcha para alfabetización o continuidad educativa que estarían más bien interfiriendo con el trabajo de los CEBA. Sería positivo que el PRONAMA lidere formas de intercambio de experiencias, que podrían ser por ejemplo jornadas periódicas de discusión de avances y dificultades entre los diferentes programas.

En algunos casos las supervisoras han dicho a los participantes que es requisito de Juntos que participen en PRONAMA, a pesar de que esto no es cierto (y lo saben). La explicación es que encuentran difícil cumplir con las metas de inscripción y asistencia puestas por el programa y la deserción era alta; por lo tanto asociar el programa a una condicionalidad de Juntos ayuda con la matrícula y asistencia al círculo. Si bien entendemos la justificación, se debe notar que esto desvirtúa el programa Juntos. Habría que buscar formas alternativas de promover la matrícula y asistencia a los círculos de PRONAMA (o en todo caso efectivamente negociar con Juntos para que participar en el programa sea un requisito para recibir el dinero).

En las zonas alejadas no se consigue buenos facilitadores, pues la gente es de muy bajo nivel educativo. Esto obliga a menudo a buscar a personas con menor educación (por ejemplo 3º de secundaria en vez de 5º). También en estas zonas no se puede usar la TV y programas educativos pues no se cuenta con electricidad. Si bien esto es comprensible, genera un patrón de inequidad por el cual los más pobres y analfabetos terminan en desventaja respecto de sus pares en zonas menos alejadas. A futuro habría que pensar en hacer una mayor inversión por participante en las zonas más alejadas.

Si bien el PRONAMA da certificados a los que han logrado aprobar las evaluaciones, algunos entrevistados sugirieron que se piense en otras formas de incentivar la participación y reconocer todo el trabajo de los actores involucrados en el programa. Reconocen como positivo por ejemplo que se organizara un concurso y se llevara a Lima a algunos alfabetizados, pero esto no incluiría a la mayoría de participantes. Algunos se han organizado y coordinado con autoridades locales para hacer eventos durante Navidad o participar ferias de otros programas (por ejemplo FONCODES). Aparentemente esto resultaría muy motivador para los diferentes actores y merecería pensarse como una estrategia de promoción general del PRONAMA.

### ***Conclusiones y perspectivas***

Nuestra impresión de las visitas de campo realizadas es que el PRONAMA es un programa activo, primera constatación importante en un contexto en el que a menudo las intervenciones sociales son solamente apariencias. Esto a pesar de las demoras en la entrega de materiales y pagos, tal vez las dos principales quejas que aparecieron en las visitas. Entendemos que estas son sólo parcialmente responsabilidad del PRONAMA, compartida con el complicado aparato burocrático peruano, y que se están viendo formas en que no se repitan. A futuro, pensamos que el principal reto del PRONAMA en general es cómo articularse con EBA pero manteniendo la flexibilidad que el programa ahora muestra (por ejemplo para mantener círculos en las comunidades y no solamente clases en los EBA). Este es un reto que trasciende lo que se podría hacer en Cajamarca y requiere un esfuerzo desde el equipo central.

## **Anexo: Entrevistas realizadas en Cajamarca**

- Sr. Manuel Jesús Bacón, Gobernador de Cajamarca
- Sr. Ossiell Fernández, del Gobierno Regional de Cajamarca; encargado de programa de alfabetización.
- Supervisor Julio César Ruiz
- Supervisora María Doris Romero
- Supervisor César Homero Villoslad Briones
- Profesora Maribel Chávez
- Profesor Wilson Castrejón
- Profesora Dany Elvira Torres
- Profesora Roxana Ynaet Vásquez Rumay
- Srita. Gobernadora de Llacanora, Sarella
- Director de CEBA “Baños del Inca”, Jorge Huamán
- Director de CEBA “San Francisco”, Carlos Seminario
- Otros profesores, facilitadores y participantes en PRONAMA cuyos nombres no pude registrar por tratarse de conversaciones grupales.
- Sr. Alcalde del Distrito de Llacanora
- Supervisora de Magdalena Tania Dolores Lancy Silva
- Profesora Gloria Rodríguez
- Profesora Sonia Huamán
- Supervisor Francis Vega
- Especialista en EBA de UGEL de San Marcos, Wilder Alindor Urbina
- Director de UGEL en San Marcos, Juan Orestes Machuca
- Participantes de círculos de alfabetización: Hortensia Idalia Malca Romero, Pedro Plascencia Plascencia, Ermita Mendoza Sánchez, Faustino Herrera Portilla (y muchos otros que fueron entrevistados u observados en grupo cuyo nombre no se recogió)

Siglas utilizadas en el presente informe:

- EBA: Educación Básica Alternativa
- CEBA: Centros de Educación Básica Alternativa
- CACE: Círculos de aprendizaje de continuidad educativa
- UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local
- DRE: Dirección Regional de Educación

## INFORME DEL TRABAJO DE CAMPO – EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PRONAMA

### REGIÓN PUNO

El presente informe resume brevemente la visita de campo a la región de Puno<sup>65</sup> entre el lunes 3 y el jueves 6 de agosto de 2009. El objetivo de la visita fue realizar entrevistas y/o observaciones con diferentes actores relevantes para el PRONAMA para conocer el funcionamiento del programa en la región Puno considerando sus diferentes contextos sociolingüísticos. Se realizaron entrevistas con actores regionales a cargo del PRONAMA – Gobierno Regional de Puno, Dirección Regional de Educación (DRE) y sectorista adjunto; con actores locales de los distritos de Cabana (población quechua hablante que pasó por el Programa durante el año 2008) y el distrito de Llave (población aimara hablante que está empezando el Programa este año 2009). En ambos distritos se tuvieron entrevistas con autoridades (Regidores y Gobernadores), con especialistas de la UGEL, con personal del PRONAMA (coordinadores locales, supervisores y facilitadores) y con participantes de los círculos de alfabetización. Sin embargo, no se pudo observar ningún círculo en funcionamiento. Una lista parcial de las personas entrevistadas aparece en el anexo de este informe.

Las reuniones fueron coordinadas por el Sectorista Adjunto en Puno, Sr. Jorge Arnero, quien acompañó a la autora del presente informe en todas las sesiones<sup>66</sup>. A continuación se mencionan los principales temas que surgieron en las visitas:

#### ***Sobre el proceso de Alfabetización***

El PRONAMA viene funcionando en la región de Puno desde el año 2007 sólo a través de los círculos de alfabetización, el proceso de Continuidad Educativa todavía no se ha iniciado. A la fecha de realización de la visita de campo se estaba empezando con la quinta etapa de alfabetización (se denomina etapa al proceso completo de atención de un determinado número de distritos por vez):

2007	2008	2009
1ra etapa	3ra etapa	5ta etapa
2da etapa	4ta etapa	(una sola etapa)

En cada etapa, el proceso de alfabetización ha tenido una duración aproximada de 4 meses. Durante el año 2007, la primera etapa funcionó entre los meses de mayo, y septiembre y la segunda entre octubre y febrero/marzo del siguiente año. En el 2008 se cumplieron también con dos etapas aunque con algunos retrasos sobre todo para la segunda. Sin embargo, el mayor retraso ha ocurrido durante el 2009. Recién en el mes de agosto se estaba empezando el proceso de alfabetización<sup>67</sup>. Es por ello que se ha considerado el trabajo en una sola etapa. El principal motivo de retraso es la falta de materiales para poder empezar el funcionamiento de los círculos.

Otro elemento importante a destacar es que a pesar de haber atendido a población quechua hablante (monolingüe y bilingüe) durante los años 2007 y 2008, durante estos

---

<sup>65</sup> A cargo de Pilar Sanz.

<sup>66</sup> Una nota de agradecimiento especial al Sr. Arnero, quien fue sumamente eficiente en la programación de las entrevistas, demostrando siempre profesionalismo y gran conocimiento del PRONAMA.

<sup>67</sup> Aunque la meta de atención para el 2009 son 19 distritos al momento de realizar la visita de campo se había decidido empezar con 14 quedando pendientes 5 por falta de materiales

dos años el programa ha funcionado únicamente con material en castellano. Recién desde el 2009 se empieza a capacitar con material en aimara.

En relación a las metas de atención, se mencionó que las estadísticas sobre el número de analfabetos no son exactas y que, por lo general, en los procesos de empadronamiento se encuentran más iletrados. Esto ha conllevado a algunas dificultades de poder contar con material suficiente.

### ***Los procesos de selección y capacitación***

Sectoristas adjuntos. Se señaló que en Puno vienen trabajando 3 sectoristas adjuntos y que este año se incorporarían otros 3. El criterio para designar el número de sectoristas por región son las metas de atención, aunque se mencionó que esto no siempre es claro.

El sectorista señala haberse presentado a través de una convocatoria en el año 2007 y haber pasado por el proceso de capacitación y selección. En la capacitación se trabajaron diferentes contenidos (recordaba: metodología, formatos, sistema *alfanet*). Señala que cada 2 meses aproximadamente los sectoristas reciben una capacitación de 3 a 4 días donde se trabajan diversos temas (en adición a los anteriormente señalados también se mencionaron: convenios con otros programas sociales, capacitación en gestión, seguimiento y supervisión, capacitación en formación de microempresas). Adicionalmente tienen un Manual que orienta sus funciones. De acuerdo a su opinión se requiere más capacitación en contenidos administrativos y de manejo de personal.

Además de la capacitación, se convocan a reuniones de exposición de avance que incluye atención programada / efectiva, situación de pagos, supervisión... con el equipo del área técnico pedagógica.

El sectorista mencionó que el programa evalúa el desempeño por resultados. Asimismo refirió que existen políticas de promoción y ascensos de acuerdo a dicho desempeño y que son posibles cambios o redistribución de sectoristas entre regiones según la demanda. Señaló también que un criterio determinante para el trabajo del sectorista es la aceptación de la comunidad y el trabajo coordinado con diferentes actores.

Diferentes actores entrevistados a nivel regional y local han mencionado que se han buscado respetar los requisitos de vivir en la zona y de dominio de las lenguas originarias en el caso de los coordinadores locales, supervisores y facilitadores. Destacan que ambas condiciones resultan importantes para un buen desempeño. Sin embargo, no se logra precisar con claridad si el dominio de la lengua originaria es también a nivel escrito.

Se mencionó que la emisión de resoluciones directorales de reconocimiento al trabajo desarrollado por coordinadores, supervisores y facilitadores constituye un estímulo importante para su desempeño porque representa un respaldo institucional. La emisión y entrega de estas resoluciones es discrecional en los diferentes distritos (no ocurre en toda la región).

Coordinadores locales. Los coordinadores locales han sido convocados y seleccionados en cada proceso de alfabetización buscando respetar la condición de



que sean personas de la zona<sup>68</sup>. En general, las convocatorias han tenido gran aceptación habiéndose presentado un gran número de expedientes.

Los coordinadores seleccionados reciben una capacitación en Lima a cargo del área técnico pedagógica que tiene una duración de 5 días. Se mencionaron como contenidos: las funciones del coordinador, información metodológica, formatos, relación con autoridades. Además, se mencionó el Manual del Coordinador Local.

Durante la implementación del programa los coordinadores tienen reuniones quincenales para el manejo de las redes de facilitadores y el llenado de formatos de supervisión, para evaluar la ejecución del programa e identificar los lugares donde hay dificultades o conflictos y priorizar su atención.

En la opinión del sectorista adjunto entrevistado, la mayoría de coordinadores han establecido buenas relaciones de coordinación con los actores locales, especialmente autoridades, lo cual resulta fundamental para el trabajo del programa. Este uno de los criterios clave para evaluar su desempeño, junto con la aceptación de la comunidad. De hecho ha habido casos donde se ha reemplazado a coordinadores cuando no se cumplen estos requisitos.

Supervisores y facilitadores. Al igual que los coordinadores, los supervisores y facilitadores han sido convocados y seleccionados en cada proceso de alfabetización buscando respetar la condición de que sean personas de la zona y que hablen su lengua originaria<sup>69</sup>. En general, las convocatorias han tenido aceptación habiéndose presentado un buen número de candidatos. Sin embargo, también ha habido localidades donde no se ha encontrado personas que cumplan el perfil de facilitador requerido y estos/as han venido de lugares cercanos.

Ellos han recibido una capacitación de una semana a cargo del coordinador local y el supervisor (este último en el caso de los facilitadores). Mencionaron como contenidos: funciones de supervisión y facilitación, llenado de formatos, metodología y materiales (diseño y desarrollo de sesiones de aprendizaje), trabajo de motivación, tips para la conducción de los círculos, conocimiento de directivas. Además se mencionan la guía del facilitador y el manual del supervisor.

Señalan que los facilitadores se reúnen en promedio 2 veces al mes con sus supervisores. Al inicio reciben más apoyo de los supervisores para la instalación y funcionamiento de los círculos.

En el caso de los supervisores y facilitadores se han dado casos de renuncias o han sido separados por incumplimiento de su trabajo pero en un porcentaje reducido. En esos casos han sido sustituidos por candidatos que quedaron rankeados.

En general, los funcionarios del PRONAMA utilizan para sus comunicaciones y coordinaciones entre ellos el rcp que pagan por su cuenta. De esta manera se hace seguimiento a dificultades que puedan presentarse en los procesos de establecimiento de convenios con municipalidades, distribución de materiales, instalación de círculos, deserción de supervisores y facilitadores.

### ***El funcionamiento de los círculos de alfabetización***

---

<sup>68</sup> Otros requerimientos son residencia en la localidad (distrito), ser docente, tener experiencia en programas sociales, conocimiento del idioma, conocimiento básico de computación e internet

<sup>69</sup> Ha existido consenso entre los diferentes actores entrevistados de mencionar la pertenencia a la zona como una condición fundamental para la aceptación del trabajo de facilitadores y supervisores

Los círculos visitados en la región en la mayoría de casos funcionan tres veces por semana buscando cumplir las 10 horas pedagógicas establecidas<sup>70</sup>. Los principales motivos y expectativas que mencionaron los participantes de los círculos (en su amplia mayoría mujeres) para aprender el uso de la lectura, escritura y el cálculo fueron: "mejorar su comunicación con las autoridades", "poder asumir cargos públicos que todavía no hemos podido", "apoyar la educación de nuestros hijos", "para una mejor administración de nuestra economía en casa", "para saber usar el celular", "para poder viajar y no tener que estar preguntando lo que dice".

La principal dificultad señalada por los diferentes actores entrevistados es la deserción de los participantes que obedece a diferentes motivos: migración, atención a la familia, trabajo. Cuando la razón es la interferencia con las actividades de la comunidad (actividades agrícolas, ganaderas...) los facilitadores entrevistados señalaron que las sesiones se reprograman. Cuando las dificultades son individuales, los facilitadores ven alternativas de atención personalizada visitando las casas de los participantes. Los facilitadores reconocieron que la ausencia de participantes desmoraliza su trabajo.

Otras dificultades que se mencionaron son: conseguir un local para funcionar, el trabajo con participantes con problemas de vista y audición

### ***Sobre las coordinaciones con otros actores***

Las relaciones y el nivel de coordinación con el Gobierno Regional – encargado de coordinar la ejecución del PRONAMA en Puno – son positivas. Aunque tanto el representante del GR como el sectorista adjunto del programa señalaron que hubieron dificultades al inicio, especialmente políticas, estas fueron superadas. En ello ayudó el compromiso demostrado por los funcionarios del PRONAMA con la ejecución del programa.

Se trabaja de manera coordinada el establecimiento de metas y selección de distritos<sup>71</sup>. En este proceso también participa desde el año 2008 el representante de la DRE. Todos señalan conocer y manifiestan su acuerdo con la estrategia de "barrido" que utiliza el programa para su atención en los distritos. También se coordina y participa de manera conjunta en los procesos de convocatoria y selección de coordinadores locales, supervisores y facilitadores. En estos procesos también participan autoridades locales o sus representantes.

Uno de los principales mecanismos de coordinación y comunicación son las reuniones mensuales en las que participan representantes del GR, de la DRE, de las UGEL, los sectoristas y en algunas ocasiones los coordinadores locales.

En relación con las autoridades locales las respuestas y nivel de coordinación es heterogéneo. Si bien en muchos casos hay interés y colaboración para la ejecución del programa (el sectorista señaló que aproximadamente esto ocurre en el 50% de los casos), también hay casos donde el apoyo es mínimo. Por lo general se participa de

---

<sup>70</sup> Normalmente la asistencia es cercana o durante el fin de semana por encontrarse más desocupados de sus labores (jueves, sábado y domingo / viernes, sábado y domingo / miércoles, viernes y sábado, con sesiones de 3 a 4 horas de duración)

<sup>71</sup> Se señalaron como principales criterios que se toman en cuenta para la selección: el nivel de analfabetismo, el grado de pobreza, la facilidad de acceso (determina el período en que se puede aplicar el programa de capacitación), la disponibilidad presupuestal, el nivel de compromiso de las autoridades locales

manera activa en los procesos de convocatoria y selección del personal local<sup>72</sup>. En la realización de las campañas de sensibilización y concientización con la población (actividades IEC) el nivel de involucramiento de las autoridades es heterogéneo<sup>73</sup>. En cuanto al empadronamiento de iletrados, aunque según la distribución de roles y funciones es un trabajo que le corresponde al municipio, en la práctica lo vienen realizando los facilitadores. Los municipios brindan facilidades (transporte, servicio de fotocopias, chalecos). La vigilancia social a la marcha del programa prácticamente no ha sido mencionada.

Algunos entrevistados señalaron que cuando no hay transferencia de dinero el interés de las autoridades es menor pero igual es necesario un proceso permanente de negociación. Además algunas autoridades entrevistadas señalaron que se ha condicionado la realización de obras

En cuanto al trabajo de coordinación con instancias del sector educativo este es restringido. El principal problema con los especialistas de la DRE y las UGEL es que en muy pocos casos se les ha asignado de manera exclusiva para coordinar el trabajo con el PRONAMA. Por lo general, esta es una función que tienen que cumplir junto con otras, y muchas veces la disponibilidad de tiempo y recursos es bastante limitada<sup>74</sup>. El nivel de participación de los especialistas de la UGEL es bastante heterogénea (en algunos casos bastante comprometidos y otros prácticamente no participan). Por otro lado, hasta el año 2007 ellos recibieron viáticos para el cumplimiento de sus funciones pero esto se ha eliminado y hay casos donde hasta la fecha se adeudan pagos por este concepto.

Finalmente, desde el inicio del programa en la región se ha hecho requerimiento a la DRE de poder contar con un espacio físico en sus instalaciones donde funcione y se coordinen las acciones del PRONAMA pero este pedido no ha sido atendido hasta la fecha. Otra experiencia que no fue positiva fue la de transferencia de fondos en el año 2007. Aparentemente hubo diferentes irregularidades en esos procesos de pago a supervisores y facilitadores y a la fecha todavía quedan 3 distritos impagos.

Como señaló uno de los especialistas de UGEL entrevistados, se requiere involucrar a la UGEL como institución (y no sólo a través de la designación de un especialista) para apropiarse y contribuir con el proceso de alfabetización.

En relación al trabajo coordinado con otros actores de sociedad civil se reconoce que aunque existen varias instituciones trabajando alfabetización en la región<sup>75</sup>, hasta ahora no ha habido iniciativas de trabajo coordinado. Recién se está pensando en la creación de una organización que funcione como mesa de diálogo y coordinación entre las diferentes iniciativas, y entre estas y el PRONAMA. A través de la

---

<sup>72</sup> Ya se mencionó el interés que habría por parte de las autoridades de poder colocar a su gente en estos puestos

<sup>73</sup> En uno de los distritos visitados las autoridades señalaron que habían condicionado la ejecución de obras en distritos o centros poblados a la participación de la población iletrada en los círculos de alfabetización

<sup>74</sup> En el caso del distrito de Llave, por ejemplo, el especialista que trabaja con el PRONAMA recibió una notificación donde se restringía su contrato a medio tiempo para cumplir únicamente con sus funciones como especialista de primaria, sin dar opción real a continuar su desempeño con el PRONAMA.

<sup>75</sup> Se señala que la DRE a través de los ISP, la universidad, la iglesia adventista, ONG como Solaris, CARE...vienen trabajando iniciativas y programas de alfabetización en diferentes provincias y distritos de Puno

movilización social se está empezando a coordinar con la Iglesia Adventista para atender algunos distritos.

Asimismo, las *coordinaciones con otros programas sociales* son débiles. A pesar de que se conoce y hay comunicación entre lo que cada uno viene haciendo e incluso se plantean iniciativas interesantes de trabajo conjunto, estas no han logrado una ejecución efectiva en la práctica<sup>76</sup>. Todavía cada sector defiende un trabajo “parcelado” aunque se reconoce la importancia del trabajo coordinado y la necesidad en esta línea de fortalecer la estrategia CRECER.

### ***Sobre las campañas Ver para Leer y Bibliotecas Comunes***

Ha habido consenso entre los diferentes actores entrevistados en cuanto el acierto de incluir la campaña Ver para leer. Es una problemática que afecta a un alto porcentaje de participantes de los círculos y que resulta determinante para poder lograr sus aprendizajes. Sin embargo, por falta de personal de oftalmología para hacer las mediciones correspondientes la campaña no se realizó el año pasado (2008) como estaba previsto. Para este año se ha cambiado de estrategia de manera que no se vea afectada la campaña y los participantes accedan a los lentes<sup>77</sup>.

Sin embargo, la campaña de Bibliotecas Comunes fue cuestionada en términos de la falta de pertinencia y suficiencia de los materiales que incluye para contribuir a la superación del analfabetismo de manera definitiva (limitada potencia como estrategia para la generación de entornos o ambientes letrados).

### ***Principales factores que influyen en el funcionamiento del PRONAMA***

Los diferentes actores entrevistados reconocen como factores que influyen en el proceso de atención a los distritos:

- La dimensión de los distritos. Los más pequeños son más fáciles de controlar (especialmente para implementar la estrategia de barrido)
- La participación e involucramiento de las autoridades locales. De acuerdo al representante del GB y del sectorista, su involucramiento puede ser una alianza poderosa para el funcionamiento del programa, especialmente para motivar a la no deserción. Como ejemplo se mencionaron los Comités de Alfabetización que tuvieron un funcionamiento más activo durante el año 2007<sup>78</sup>. Sin embargo, desde el año pasado se hace más evidente un interés político de las autoridades locales para colocar “a su gente” en los puestos que requiere el programa, presentándose algunas dificultades y enfrentamientos en los procesos de selección<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> El representante del GR mencionó, por ejemplo, algunas acciones que se empezaron a coordinar con RENIEC para dotar de DNI a los iletrados indocumentados. Aunque se facilitaron las listas, la iniciativa no logró funcionar con efectividad. También se planteó el condicionar la entrega de algunos beneficios de programas como JUNTOS o el PRONAA a la participación en los círculos, pero esto tampoco se ha implementado con regularidad (fue mencionado por algunos alcaldes)

<sup>77</sup> Facilitadores y supervisores serán capacitados en optometría y ellos mismos harán las mediciones. Contingentes de lentes serán enviados desde Lima y se hará una entrega provisional de los mismos a los participantes de los círculos hasta que la medición pueda ser realizado por personal especializado como está establecido por ley

<sup>78</sup> Comités formados por dirigentes comunales, barriales, autoridades...que aparentemente tuvieron un rol activo para la implementación del programa.

<sup>79</sup> Algunos distritos han quedado sin coordinador local porque los alcaldes no han aceptado el proceso de selección por no ajustarse a “sus requerimientos”. Sus funciones en esos casos han sido asumidas por los sectoristas. En relación a este punto se debe destacar la opinión de uno de los coordinadores locales entrevistados que había trabajado en programas de alfabetización de gobiernos anteriores y remarcó que en el caso del PRONAMA había un mejor proceso de selección porque se presta menos a la manipulación y corrupción por parte de las autoridades

- La aceptación del personal del PRONAMA. Esto ocurre con los diferentes funcionarios. La aceptación del coordinador local resulta clave para la coordinación con las autoridades. Esto depende en gran medida de su empeño, compromiso, capacidad de organización, su conocimiento de la zona resultan importantes para el adecuado funcionamiento del programa. También se remarca su capacidad y conocimiento para acompañar a supervisores y facilitadores. En el caso de estos últimos, su aceptación por parte de los participantes de los círculos es clave para que estos puedan funcionar.
- La actitud de la población. Aquí se destacó la importancia de las actividades IEC “si no se hace la campaña debida, no se motivan. Las personas están acostumbradas a que les den algo a cambio para asistir a los círculos. Si no, hay deserción” (Representante del Gobierno Regional).
- La capacidad de conducción del programa por parte de los funcionarios del PRONAMA. Aunque el representante del GR elogió el desempeño de los funcionarios del PRONAMA en la región, se mencionó que el aparato administrativo es limitado para la dimensión de lo que hay que atender, así como el personal para las funciones de supervisión y facilitación.

### **Principales preocupaciones:**

**Programa de continuidad educativa** necesario para no volver a la condición de analfabeto por falta de uso. Se requiere su pronta implementación con un presupuesto y orientación adecuada. Los participantes de círculos que finalizaron el año pasado (2008) señalaron estar “olvidándose” de lo aprendido<sup>80</sup>. Asimismo, desde la perspectiva de la mayoría de actores los programas de continuidad deberían girar en torno a formación en actividades productivas, de generación y conducción de micro empresas...

Además está pendiente la atención a participantes que no alcanzaron el nivel de logro y a la población analfabeta que no participó del programa (población residual).

**Retrasos en la entrega de materiales y estos llegan incompletos.** Cuestionamiento respecto a por qué los procesos de compra se mantienen centralizados en Lima. Además de la demora en las compras hay que agregar las demoras en el envío (se han contabilizado hasta 8 días de demora en los envíos Lima-Puno). Finalmente, en la región se presentan dificultades para el almacenaje y distribución de los materiales. Comités que se conforman para estas tareas no funcionan de manera prolija. En ocasiones demoran e incluso obstaculizan procedimientos. Es necesario liberar documentación.

El retraso en la distribución de materiales afecta el avance en otros procesos como la instalación de los círculos y afecta la contratación de supervisores y facilitadores. Al retrasarse el inicio o la continuidad del proceso<sup>81</sup> esto genera desconfianza y suspicacia sobre el correcto funcionamiento del programa.

Algunos círculos han funcionado sin material completo (por ejemplo, varios círculos durante el 2008 funcionaron sin material audiovisual. Para el 2009 no se han enviado lápices). De los círculos visitados en el centro poblado de Rosacani, provincia de Ilaya, que estaban empezando su funcionamiento

---

<sup>80</sup> Y hay círculos que terminaron el 2007

<sup>81</sup> A veces el retraso ocurre en la entrega del material para las sesiones de reforzamiento. Algunos círculos terminan su etapa básica y no cuentan con el material para continuar la fase de reforzamiento

**Retrasos en los pagos** genera desconcierto y deserción de facilitadores (aunque la deserción se presenta en porcentajes bajos). En la opinión de los actores principalmente afectados los procesos son muy lentos, demasiado centralizados en Lima y con excesiva documentación. Ha habido problemas de pago a menores de edad que han trabajado como facilitadores, especialmente durante el primer año. En algunos casos recién a la fecha están pudiendo ser resueltos.

Se requiere simplificación y descentralización de procesos, así como una mejor adecuación normativa

**Mayor personal y recursos** para la implementación del programa y una administración más eficiente en la región. En el caso de los facilitadores, supervisores y coordinadores se señaló que no se cuenta con recursos para traslado de material a enviar, para fotocopias e impresión de documentos, llamadas telefónicas...que se requieren para el desempeño de sus funciones

Mayores requisitos para la selección de facilitadores, que estos sean docentes para contribuir a la calidad del desempeño “el alto volumen de iletrados a atender y el reducido número de personal especializado hace imposible garantizar niveles homogéneos de calidad en la atención de los círculos”

## Lista de Personas Entrevistadas – Región Puno

### Nivel regional:

- Representante del Gobierno Regional de Puno. Coordinador Regional de Alfabetización. *Sr. Percy Zaga* (también participó el Ingeniero Víctor Arroyo como personal de apoyo)
- Especialista de Gestión Pedagógica de la Dirección Regional de Educación de Puno (DRE). *Sr. René Choque*
- Sectorista Adjunto de Puno. *Sr. Jorge Arnero* y asistente administrativa
- Coordinadora local *Sra. Nely*

### Nivel local:

#### Distrito de Cabana

- Primer regidor de la Municipalidad de Cabana. *Sr. Martín Wilfredo Quispe*
- Gobernador del Distrito de Cabana, provincia de San Román. *Sr. Edgar Vilca Neyra*
- Supervisor *Sr. Segundo Flores*
- Facilitadores: *Nancy Benique, Alejandra Mamani y Julio Ticona*
- Participantes de dos círculos de alfabetización (Nebecia, Maritza, Balbino, Flora, Victoria, Isabel, Ricardo y otras 20 personas aproximadamente cuyo nombre no se recogió. En su mayoría fueron mujeres)

#### Distrito de llave

- Coordinador local *Sr. Alfonso Contreras*
- Supervisor del Centro Poblado de Rosacani, *Sr. Zeledonio Yanque*
- Facilitadores del Centro Poblado de Rosacani (13 facilitadores)
- Especialista de la UGEL, *Sr. Alfredo Ambilla*

## **INFORME DEL TRABAJO DE CAMPO – EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PRONAMA**

### **REGIÓN LA LIBERTAD**

El presente informe resume brevemente la visita de campo a Trujillo, La Libertad<sup>82</sup> entre el Miércoles 19 y el Viernes 22 de agosto del 2009. En estos días se realizaron entrevistas y/o observaciones con diferentes actores relevantes para el PRONAMA.

Se entrevistó dos autoridades regionales, Vicepresidente y encargado del PRONAMA en la Gerencia de Desarrollo Regional y se visitó dos distritos cercanos (de los ocho en los que actualmente interviene el PRONAMA en La Libertad): Laredo y Florencia de Mora.

Laredo se encuentra a aproximadamente 35 minutos de Trujillo y tiene una parte urbana y una parte rural. La actividad principal del distrito de Laredo es la agricultura de caña de azúcar y el trabajo en la fábrica de azúcar. Para la visita fuimos recibidos por el Alcalde Miguel Chávez Castro (del partido opositor) con quien conversamos brevemente y nos dirigió al Gerente Municipal, encargado de la coordinación del PRONAMA. Se conversó además con la Coordinadora del PRONAMA, quien coordinó y acompañó muchas de las visitas, y con varios supervisores, facilitadores y participantes tanto de la zona urbana como de la zona rural.

El distrito de Florencia de Mora se encuentra a 20 minutos de Trujillo, es un distrito joven y caracterizado por ser de alta violencia y poblado por migrantes. En este distrito se conversó con el Alcalde, la coordinadora de PRONAMA, dos supervisores, una facilitadora y una participante. En este distrito se observó además un círculo de alfabetización.

Se contó en todo momento con el apoyo del PRONAMA, en particular del sectorista de La Libertad, Prof. Wilder Heros quien se encargó de coordinar y acompañar en todas las visitas y entrevistas. La sectorista adjunta, Prof. Lucy Ames, acompañó las visitas de la mañana de 22 de agosto. La colaboración de ambos fue muy importante y merece una nota de agradecimiento especial.

### ***Relación del PRONAMA con Gobierno Regional y Gobiernos Locales***

De acuerdo a lo manifestado por el Vicepresidente de la región, hace un año y medio no existía relación con el PRONAMA o ésta era muy mala. La estructura de intervención del PRONAMA era aislada del gobierno regional. El sectorista era de Lima y conocía y visitaba poco la región. El problema era tan grande que el Gobierno Regional decidió ir a Lima a presentar un reclamo y pedir la descentralización del programa. Luego, el Ing. Angel Velásquez visitó el Gobierno Regional fue a La Libertad y lograron ponerse de acuerdo y contratar a un sectorista de la región consensuado. El Ing. Velásquez realizó además una presentación ante el Consejo Regional. Hoy las relaciones son buenas. El Gobierno regional siente que es consultado y participa en decisiones del programa y que el programa viene funcionando muy bien en la región. Antes el sectorista traía la focalización decidida y hoy las decisiones son concertadas con el GR y con los GL donde se interviene. Se ha atendido a muchos iletrados, creen de 10% para el 2009 van a estar en 6%, se ha recibido bibliotecas, etc. se debe ahora iniciar la fase de continuidad educativa.

---

<sup>82</sup> A cargo de Lorena Alcázar.



El Convenio regional es un documento administrativo, no importante. Hoy hay muy buena relación pero antes no la había (es por las personas no por los documentos).

Quizás hace falta mayor articulación e integración del PRONAMA con estrategia Crecer en la región, en parte porque el sectorista debe pasar demasiado tiempo en Lima.

A pesar de que los representantes del Gobierno Regional se mostraban en la actualidad bastante satisfechos con la labor del programa en la región, llama la atención que la alfabetización no es considerada como una prioridad. Antes tenían sus propias acciones, muy limitadas<sup>83</sup>, pero hoy lo consideran una tarea del PRONAMA y por lo tanto no está entre sus prioridades (no tienen recursos para esto). La prioridad en el área educativa es fortalecer la oferta de educación básica primaria (por ejemplo han tenido que destinar muchos recursos propios a la contratación de docentes porque la demanda ha aumentado considerablemente con Juntos). Por ello, hoy el gobierno regional de La Libertad solamente apoya al PRONAMA con coordinaciones pero no con recursos.

Hay mucho trabajo conjunto entre la Gerencia de Educación (e incluso UGELs) y PRONAMA pero no siempre es así con los municipios. Estos en muchos casos realizan labores en paralelo y sin coordinar por fines políticos

El Gobierno Regional, a través del especialista de la Gerencia de Educación, y de acuerdo a lo establecido por el Convenio, participa en la convocatoria y selección de los coordinadores locales, supervisores y facilitadores. Están además presentes en las capacitaciones y participan activamente en la coordinación con las autoridades locales. No participan en la identificación de metas ni de beneficiarios.

De acuerdo a lo manifestado por el sectorista de la región, la relación con los gobiernos locales es a veces buena y colaboran y en otros casos (sobre todo cuando son de los partidos políticos de oposición), no colaboran e incluso obstaculizan. Aunque se supone que deben proporcionar el padrón al PRONAMA, no lo tienen ni se hacen cargo, en los mejores casos apoyan en el proceso de empadronamiento (hubo un municipio, Guadalupe, que incluso le pagó un extra de 100 soles a cada facilitador para que se encarguen de esta labor).

En el caso del distrito de Laredo, el Gerente Municipal, encargado por el Alcalde para coordinar y darle las facilidades al coordinador del PRONAMA, manifestó que existe una buena relación con el programa. Por ejemplo, el Gerente Municipal ha sido miembro del comité para la selección del coordinador, supervisores y facilitadores.

La Municipalidad de Laredo le brinda apoyo al PRONAMA proporcionándole movilidad, materiales (lápices y tajadores y cuadernos) de sus ingresos propios y asignándole un espacio en la oficina de educación de la Municipalidad. El Gerente Municipal comenta que el Convenio no es claro en cuanto a obligaciones del Municipio y que más bien estipula que el Municipio va a recibir recursos para colaborar con el PRONAMA, esto genera un problema de expectativas. En cuanto a responsabilidades del Municipio se establece que debe apoyar en IEC, comunicaciones/apoyo logístico y concientización de la población.

---

<sup>83</sup> De acuerdo a lo manifestado por el representante de la Dirección Regional de Educación, hace algunos años, cuando comenzaba la intervención del PRONAMA, preparó un proyecto de alfabetización a ser financiado con los recursos propios del gobierno regional, pero este proyecto no logró la aprobación del MINEDU, quizás porque querían que se trabajara solamente a través del PRONAMA.

En general, parece que las coordinaciones y relaciones con los gobiernos locales son en general buenas en la región pero depende mucho del partido político del alcalde. En algunos casos de la sierra no recibían ningún apoyo para la elaboración del padrón e incluso puede darse el caso de que el Municipio obstaculice el trabajo del PRONAMA.

### ***Focalización e identificación de beneficiarios***

Respecto a la priorización de distritos, la Gerencia Regional manifiesta no participar en la selección pero ha estado siempre de acuerdo con lo propuesto por el PRONAMA porque les ha parecido que efectivamente se ha priorizado a los más necesitados.

Respecto al trabajo de identificación de beneficiarios al interior de los municipios, el problema es que estos no tienen padrones de iletrados y en muchos casos no tienen interés en apoyar por lo que es necesario que el PRONAMA capacite a sus coordinadores y supervisores para que realicen esta labor.

Para el empadronamiento se toman los datos del INEI como referencia de meta. En la mayoría de los casos se encuentran más iletrados pero en algunos no se llega a la cifra (caso de Laredo). Al finalizar el proceso se firma un acta con el Alcalde para acordar el número de iletrados encontrados en el distrito.

Por ejemplo, en Laredo se completó un padrón de iletrados aproximadamente 1700 empadronados (un poco por debajo de lo establecido como meta para el distrito por el PRONAMA) y se tienen 114 círculos. Piensa que se logró identificar a todos o casi todos los iletrados. Fue una labor complicada a cargo de la coordinadora con los supervisores y facilitadores y con el apoyo del municipio. Fue sobretodo difícil en las partes más urbanas. El principal problema fue la vergüenza de los iletrados de reconocer que lo son y cuando lo reconocen de asistir a los círculos

En Florencia de Mora, el empadronamiento se realizó puerta por puerta con el apoyo de la Municipalidad de movilidad y seguridad (tema muy importante en este distrito). Antes se habían realizado campañas de difusión y sensibilización con el apoyo de la Municipalidad. Esta tarea duró poco más de dos semanas.

### ***Pagos***

En el 2007 cuando el manejo de los pagos era descentralizado y se encargaban ellos no hubo mucho problema, los pagos se hicieron con mucho menos atrasos. Hoy el proceso es muy engorroso, se requieren demasiados documentos (antes era como se manejan las planillas de docentes). Los salarios del personal del PRONAMA, denominados propinas parecen apropiados (las propinas de los facilitadores son semejantes a los de la animadoras de los PRONEI).

De acuerdo al especialista de la Gerencia Regional de Educación, se debería descentralizar los pagos y encargárselos a la Gerencia de educación nuevamente y asignar una persona como adjunto al especialista para apoyar en la tarea. También se podría dar más autonomía al nivel regional para que sea el especialista (en la gerencia o en la UGEL) el que apruebe la documentación y esto no tenga que ser en Lima.

### ***Círculos de alfabetización***

De acuerdo a la mayoría de los entrevistados, la metodología parece adecuada. Para el especialista de la Gerencia de Educación es mejor que otros que conoce. Al respecto comentó otro entrevistado (sectorista adjunto) que tenía experiencia con

programas de alfabetización anteriores, que los programas previos (del gobierno de Toledo) aunque eran mucho más largos no funcionaban. La metodología no era buena y era demasiado flexible (se daban clases de cualquier cosa e incluso se reunían a tejer).

El sistema de círculos en términos de tamaño, duración, materiales, etc., también parece adecuado.

La labores de supervisión también son adecuadas aunque parece que la labor de los supervisores esta demasiado recargada, sobretodo porque le toman mucho tiempo los desplazamientos (particularmente cuando se trabaja en zonas rurales).

### ***Bibliotecas Comunes***

El sectorista de PRONAMA indicó que si se ha entregado una biblioteca comunal a cada distrito en el que se ha concluido con los círculos de alfabetización. El sectorista adjunto entrega la biblioteca a la municipalidad y capacita a quien esta asigne como encargado y luego supervisa el uso una vez al mes

### ***Ver para Leer***

En el 2007 se evaluó la vista (los facilitadores) de los participantes pero no se entregaron lentes. De acuerdo a lo establecido por la norma, los facilitadores son capacitados para evaluar si hay problemas pero luego el oftalmólogo debe supervisar y aprobar la medición. El oftalmólogo lo pone el gobierno regional y el PRONAMA pone los lentes, pero no se ha podido contar con oftalmólogos para que vayan a las comunidades intervenidas y el PRONAMA no ha repartido lentes ningún año. De acuerdo a lo manifestado por el sectorista, se va a modificar la norma para que no sea necesaria la aprobación del oftalmólogo.

### ***Roles y funciones de personal del PRONAMA***

Todos los coordinadores, supervisores y facilitadores son de los distritos en los que desempeñan funciones. El sectorista y los sectoristas adjuntos son de la región. La mayoría son docentes (sólo algunos supervisores tienen carreras afines) y casi todos tienen experiencia docente. Algunos facilitadores son estudiantes de docencia o tienen carreras técnicas.

Los coordinadores deben de liderar y trabajar en el empadronamiento, buscar con los supervisores los locales (aquí también han tenido problemas). En muchos locales ha tenido que hacer/arreglar conexiones de luz. Tiene que buscar apoyo de municipio u otras fuentes (privados) para materiales (por ejemplo, lápices, cuadernos, etc.). Luego supervisan el trabajo de los supervisores y sirven de contraparte de los municipios y de los sectoristas en los distritos.

Los supervisores participaron en la convocatoria a nivel distrital se recibieron 300 expedientes (requisito que fueran de Laredo) y se pre seleccionaron 12. Los 12 recibieron la capacitación por 4 días. Luego de la capacitación se les evaluó y se seleccionaron a 9. La capacitación incluyó aspectos generales del PRONAMA, el método de alfabetización, taller práctico y procesos y formatos. En Florencia de Mora, se inscribieron en la UGEL y fueron preseleccionadas y capacitadas por 4 días. Luego se les evaluó y de 15, 8 fueron seleccionados para supervisores de Laredo.

Los supervisores luego de ser seleccionados debieron comenzar la labor de empadronamiento contactándose con las organizaciones sociales de base como

clubes de madres y repartieron volantes. También apoyaron en la capacitación de los facilitadores y buscaron locales e instalaron los círculos.

Cada supervisor tiene un plan de trabajo mensual y en el se debe incluir por lo menos 2 visitas a cada círculo (para observar, tomar lista, conversar con participantes y llenar formatos). Además deben gestionar materiales que faltan (hojas, cuadernos, etc.) y reunirse con la coordinadora y con sus facilitadores por lo menos dos veces al mes (temas metodológicos y otros). Es un trabajo de tiempo completo.

Se les paga contra entrega de formatos y plan de trabajo, cada mes 575 soles, un total de 6 pagos. Hasta hoy no han recibido ningún pago (espera antes de fin de mes dos pagos).

Los facilitadores en todos los casos, se presentaron a la convocatoria municipal (esta fue perifoneada por el distrito) y luego de ser preseleccionados participaron de la capacitación en el Municipio, que duró 4 días y estuvo a cargo de los coordinadores. Al final de la capacitación, fueron evaluados y se les asignó a un supervisor y zona. Les parece que la capacitación fue adecuada y suficiente y que incluyó bastante práctica.

Los facilitadores fueron “sorprendidos” con que el trabajo se inició con la búsqueda de los participantes “puerta por puerta” en la zona asignada. Esta labor fue complicada y duró casi tres semanas. Había mucha desconfianza y “vergüenza”. En las zonas rurales de Laredo el trabajo fue mucho más sencillo y tardó sólo entre 2 y 3 días.

Una vez completado el trabajo, se abren los círculos (estos son en CEIs, casas, comedores, otros). Los círculos están conformados por alrededor de 15 participantes, aunque asisten menos (12 en promedio). La mayoría señoras, aunque hay algunos señores. La mayoría de entre 30 y 50 años. Hay también adolescentes y algunas personas con discapacidades. La mayoría son totalmente iletrados aunque hay algunos analfabetos funcionales.

En casi todos los casos los círculos son 3 veces por semana en la tardes (no pueden ser muy tarde por los problemas de luz). En muchos casos los participantes no asisten y a veces no pueden en el horario seleccionado por la mayoría de participantes, en esos casos los facilitadores van a sus casas a hacer las sesiones.

Para los facilitadores la metodología y los cuadernos de trabajo funcionan muy bien y los participantes están avanzando adecuadamente (algunos tienen dificultades). Para algunos la metodología es a veces un poco aburrida y es necesario que ellos la mezclen con actividades o conversaciones. Piensan que al graduarse del círculo, los participantes deben saber “leer y escribir” y realizar algunos cálculos básicos, para algunos equivalente al 1ero grado y para otros al 2do o 3ero o 4to. de primaria.

Reciben la visita del supervisor por lo menos 2 veces al mes y además se reúnen cada 2 semanas en la casa del supervisor con todos los facilitadores.

### ***Recomendaciones para el PRONAMA***

- Que los convenios sean más claros en cuanto de derechos y deberes y que se corrija el problema de ofrecimiento de recursos para el Municipio.
- Solucionar el problema de los pagos que incluso afecta al Municipio. Tanto los supervisores como los facilitadores manifiestan que aunque ven su trabajo como una labor social necesitan del pago por lo menos para cubrir gastos de su transporte

- Descentralizar la supervisión y otras funciones del PRONAMA a los gobiernos locales y regionales (de acuerdo a la opinión de los representantes de dichos niveles de gobierno)
- Que el curso sea más extenso porque algunos participantes mayores se demoran en aprender y pueden no completar los objetivos. El número de sesiones puede ser insuficiente cuando se trata de iletrados absolutos
- Solucionar el problema de los lentes (se les hizo la medición a los participantes y están esperando los lentes y son muy importantes).
- Continuidad pero adecuada a las necesidades de los participantes (diferentes necesidades a la educación básica alternativa). Todos los entrevistados hicieron esta recomendación
- Otorgar otros Incentivos para facilitadores: reuniones, polos o participación en charlas, reconocimiento, etc. Algo que los haga sentirse más parte del PRONAMA.
- Mejores condiciones de trabajo en los círculos: luz y mejores sitios para sentarse y escribir, papelógrafos, plumones (los tienen que comprar los propios facilitadores).

### **Otros problemas y recomendaciones**

- No hay cifras claras sobre número de iletrados. Los padrones pueden tener problemas, a veces por ejemplo se inscriben porque creen que les vana dar algo.
- El Estado como parte de la política de descentralización en general, debe apuntar hacia la descentralización del programa.
- Éxito del PRONAMA es porque no tiene estructura burocrática, es flexible (no es como por ejemplo el PRONAA)

### **VISITA A CÍRCULO**

- Horario de 3 a 5, en un comedor popular de Florencia de Mora.
- Sesión No. 30: gue, gui, GUE, GUI
- Facilitadora: Ana, joven (docente)
- 14 participantes: todas mujeres, mayoría señoras mayores (una muy anciana), una enana. Además había varios niños y niñas acompañando
- Todas las participantes tenían cuaderno de trabajo, cuaderno de ejercicios y lápices
- La facilitadora explica en la pizarra, luego saca a participantes a hacer el ejercicio en la pizarra y luego deja tiempo para cada una lo haga en su cuaderno de trabajo mientras ella pasa por cada sitio revisando y comentando
- La mayoría leía bastante bien.
- Participantes prestaban mucha atención, trabajaban concentradas y luego conversaban y hacían planes sobre celebración de un cumpleaños (la facilitadora las trataba como niñas por momentos)

### **Participantes**

➤ *Nombre: Gregoria (51 años).*

Había ido al colegio un año de niña. En años anteriores le habían ofrecido ser alfabetizada pero no había podido participar (por los horarios y sus ocupaciones). El círculo le parece adecuado en términos de ubicación, horarios, facilitadora, etc. Le parece que está aprendiendo bien. Cuando no puede asistir la facilitadora la busca, se interesa en el por qué e incluso le ofrece la sesión perdida.

No sabe cuánto durará, cuánto logrará aprender ni se le darán algún certificado al final pero de hecho estaría interesada en continuar. Piensa que lo aprendido le servirá para leer documentos y que no la engañen. Le gustaría que le ofrezcan también alguna capacitación.

➤ *Nombre: Jonathan (15 años)*

Ha venido recientemente de la sierra, lo trajo un señor y hoy vive con la familia de este señor. Parece que no fue antes a la escuela. Dice que recién ahora ha aprendido las letras y los números y que le falta poco para aprender a leer y que luego le gustaría ir a la escuela o continuar con más círculos.

### **Anexo: Lista de Personas Entrevistadas**

#### ***A nivel regional:***

- Vicepresidente del Gobierno Region: Ing. Víctor León Alvarez  
Encargado de CRECER en la región
- Gerencia Regional de Educación: Prof. Andrés B. Capristan Rodriguez,  
Especialista, Responsable de área de alfabetización
- Sectorista de la Región La Libertad: Prof. Wilder Heros
- Sectorista Adunto: Prof. Lucy Ames

#### ***En el distrito de Laredo:***

- Alcalde: Ing. Miguel Chávez Castro
- Gerente Municipal: Ing. Daniel Gamboa
- Coordinadora: Olivia Vásquez Mauricio
- Supervisores:
  - Marisol Monzón
  - Jenny Medina.
- Facilitadores:
  - Karina Vargas. Licenciada en Lengua y Literatura con experiencia docente en una escuela pública de Trujillo.
  - Romina Acosta (20 años) estudiante de educación (primaria) en la Universidad cesar Vallejo de Trujillo.
  - José Carlos García (contador de un Instituto Técnico de Laredo y estudia unos años para ser docente).
  - Irene Hurtado (docente de inicial y ha tenido experiencia como alfabetizadora)

#### ***En el distrito de Florencia de Mora:***

- Alcalde: Wilson Toribio Vereau
- Supervisores:
  - Yuri Vega,
  - Alex Alva
  - Santos Yupanqui.
- Facilitador:
  - Carla Zavaleta (ha sido docente de educación primaria):

Además se observó un círculo de alfabetización y de conversó con algunos de los participantes.