



Munich Personal RePEc Archive

Public expenditure assessment and beneficiary incidence analysis of the Peruvian Literacy Program

Huayta Zapata, Katia and Tolentino Huaroto, Cinthia

Universidad Nacional de Ingeniería

2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/81290/>

MPRA Paper No. 81290, posted 13 Sep 2017 08:40 UTC

Evaluación del gasto y análisis de beneficiarios del Programa Nacional de Movimiento para la Alfabetización del Perú*

Katia Huayta Zapata y Cinthia Tolentino Huaroto[†]

Resumen

El Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (PRONAMA) fue creado en el año 2006 con la finalidad de erradicar el analfabetismo en el Perú (mediante el subprograma de alfabetización) y corregir el efecto de regresión (a través del subprograma de continuidad educativa). A pesar de que el PRONAMA fue cerrado en 2012, todavía existe la necesidad de continuar con los subprogramas pues, al año 2011, existen 1,786,370 de personas con 15 años o más que no saben leer ni escribir. Además, solo las regiones de Lima, Callao e Ica pudieron superar la barrera del analfabetismo (el criterio internacional es un ratio menor a 4%) en 2011. En este contexto, nuestro estudio busca realizar una evaluación del gasto público y un análisis de beneficiarios del PRONAMA, en donde encontramos que la implementación de este programa se caracterizó por dificultades en el retraso en el pago de los facilitadores, demora en la entrega de materiales, incompatibilidad de los horarios con el estilo de vida de los beneficiarios, débiles mecanismos de supervisión y monitoreo, y dificultades de aprendizaje en las clases con estudiantes quechuahablantes (libros redactados en español y profesores hispanohablantes).

Códigos JEL: H52, H61, H72, H75, H83.

Palabras clave: *Alfabetización, análisis del presupuesto público, análisis de incidencia de beneficiarios.*

E-mails: katia.huayta@gmail.com, cinthia.rita.th@gmail.com

* Este documento se basa en el trabajo ganador del primer puesto del II Concurso Nacional Universitario 2013 “Gasto en la mira: Evaluando el gasto público” organizado por la Universidad del Pacífico, Lima - Perú. Agradecemos a la Universidad del Pacífico por el financiamiento brindado. Cualquier error u omisión es responsabilidad nuestra.

Este documento se realizó con información disponible al año 2012.

[†] Universidad Nacional de Ingeniería, Lima – Perú.

Abstract

The Peruvian Literacy Program (PRONAMA) was created in 2006 in order to eradicate illiteracy in Peru (through the literacy sub-program) and to correct the regression effect (through the education continuity sub-program). Although the PRONAMA was closed in 2012, Peru still needs this program because there were 1,786,370 people aged 15 years or older who do not know how to read and write in year 2011. Furthermore, only Lima, Callao and Ica were the regions capable to surmount the illiteracy barrier (international standard for that is a ratio below 4%) in 2011. In this context, our paper aims to evaluate the public expenditure and to perform the beneficiary incidence analysis for PRONAMA. We find that the implementation of this program had serious pitfalls such as the delay in teachers' wages, lag in the provision of materials, incompatible schedules with the beneficiaries' life styles, weak supervision and monitoring mechanisms, as well as learning difficulties in classes with *quechua* (a Peruvian indigenous language) speakers due to books written in Spanish and Spanish speaking teachers.

Keywords: *Literacy, public expenditure analysis, beneficiary incidence analysis.*

I. Introducción

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del II Concurso Nacional: “Gasto en la Mira: Evaluando el Gasto Público” organizado por la Universidad del Pacífico, con el auspicio de la “Global Development Network”, el “Results for Development Institute”, el Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, este concurso cuenta con el respaldo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el apoyo técnico de la Contraloría General de la República.

El Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (PRONAMA), perteneciente al Ministerio de Educación, fue creado con la finalidad de erradicar el analfabetismo en el Perú y corregir el efecto de regresión, a través de los subprogramas de alfabetización y de continuidad educativa. En sus cinco años de existencia, ha logrado 2,713,047 y 1,146,969 atenciones en alfabetización y continuidad educativa, respectivamente, con un gasto total de S/. 672,738,696 hacia el año 2011.

El PRONAMA fue cerrado en marzo del 2012 debido a la falta de recursos. Algunos problemas identificados en la identificación del programa se refieren particularmente a la demora en la entrega de materiales, retraso del inicio de clases, incompatibilidad de los horarios con el estilo de vida de los beneficiarios, retraso en el pago de los facilitadores, y débiles mecanismos de supervisión y control. Si bien en la actualidad, solo las regiones de Callao, Lima e Ica pueden ser consideradas libres de analfabetismo, aún existe la necesidad de continuar con el PRONAMA pues hay 1,786,370 de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir.

Este estudio esencialmente se enfoca en dos evaluaciones. Por un lado, se realiza un análisis presupuestal de cada subprograma, considerando el gasto programado y el gasto ejecutado para el periodo 2009-2011. Este análisis se desarrolla por tipo de servicio, por sectores y por finalidad. Es importante destacar que el componente educativo, el más importante del programa, presentó los mayores problemas en la ejecución de su presupuesto, siendo el 2010 el año con menor porcentaje de ejecución (61%). Para esta sección, se utiliza la información del sistema de seguimiento presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas y los datos brindados por la dirección de alfabetización (DIALFA) del Ministerio de Educación.

Por otro lado, se realiza el análisis de incidencia de beneficiarios para el subprograma de alfabetización, utilizando la encuesta nacional de hogares y los datos proporcionados por DIALFA. En este análisis se estima el subsidio promedio por beneficiario, el número de beneficiarios, el número de beneficiarios por quintiles de gasto, y el número de beneficiarios en proceso de inclusión. En 2011, se atendió a 263,313 beneficiarios del subprograma alfabetización, de los cuales el 86% fueron mayores de 39 años. Contrario a lo anticipado, se determinó que el quintil de mayor gasto contiene la mayor proporción de beneficiarios del subprograma, mostrando así las ineficiencias asociadas a atender a la población más pobre del país.

El documento está organizado de la siguiente manera. La sección II presenta de manera general el contexto del analfabetismo en el Perú. En la sección III se describe el PRONAMA. La sección IV realiza el análisis presupuestario del programa. La sección V muestra el análisis de incidencia de beneficiarios. En la sección VI se describe las acciones del PRONAMA en el 2011. Finalmente, la sección VII presenta las conclusiones y recomendaciones de política para mejorar el programa en futuras intervenciones.

II. Contexto del analfabetismo en el Perú

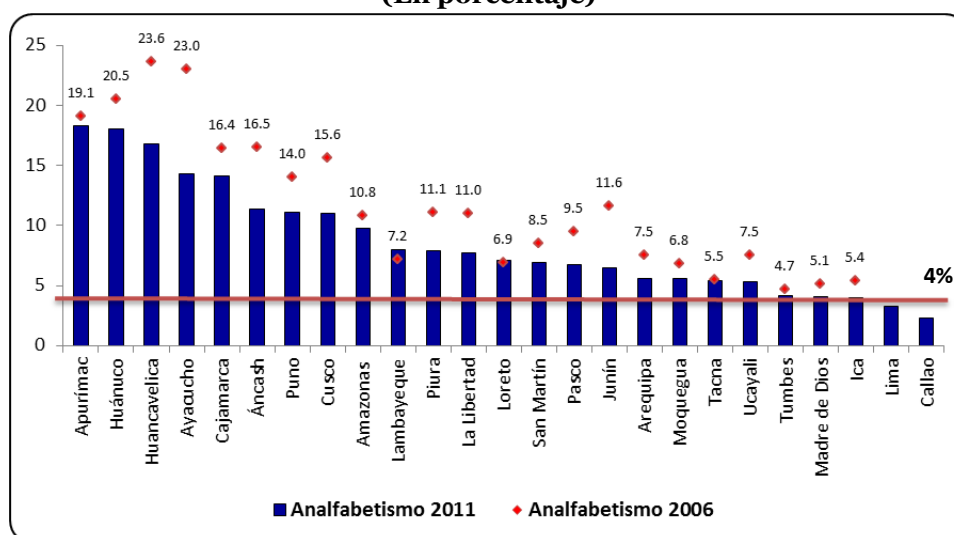
El analfabetismo es un problema social, político, económico y cultural que todavía persiste en los países más pobres. Según la UNESCO, el Perú registró una tasa de analfabetismo absoluto de 10.4% para el 2007, cifra que coincide con el promedio de Latinoamérica.

Existe una amplia gama de autores e instituciones que muestran la importancia de tener una sociedad alfabetizada, así como los costos asociados a no tenerla. Así, señalan que <<El analfabeto tiene mayores dificultades de inserción social no sólo a nivel personal (problemas de inclusión social, trabajo precario, altas morbilidades, etc.), sino también a nivel de su grupo familiar (nutrición, higiene, salud y escolaridad de los hijos, entre otros), y a nivel social (pérdidas de productividad, altos costos para el sistema de salud)>>. (CEPAL 2009) (Ver Anexo N° 1)

Se identifica dos tipos de analfabetismo. El analfabetismo absoluto corresponde a la condición básica de adquirir capacidades de lectura y escritura. En ese sentido, se considera analfabeto absoluto a aquel que responde no saber leer ni escribir en los censos y/o encuestas sociales generales o especializadas. Por su parte, se define el analfabetismo funcional como la carencia de capacidades mínimas para desarrollarse en la sociedad actual. Debido a que esta última definición no cuenta con parámetros definidos, no existe un consenso respecto a cuáles son esas “capacidades”, además del saber leer y escribir.

En el Perú, la medición de la tasa de analfabetismo adoptada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) considera el analfabetismo absoluto. Como se puede apreciar en el Gráfico N° 1, únicamente las regiones de Callao, Lima e Ica lograron superar los estándares internacionales (tasa de analfabetismo menor a 4%) a diciembre de 2011.

Gráfico N° 1. Tasa de analfabetismo absoluto en los años 2006 y 2011 (En porcentaje)



Fuente: ENAHO- INEI 2006 y 2011

Elaboración: Propia

Además, pese a la intervención del programa de alfabetización, las regiones de Loreto y Lambayeque han mostrado un aumento en su tasa de analfabetismo en cinco años, ubicándose durante el año 2011, en 7.1% y 8.0%, respectivamente. Sin embargo, es importante notar que al comparar las cifras de analfabetismo del 2011 respecto al 2006, se observa que las reducciones más

importantes de analfabetismo se dieron en dos de las regiones más pobres del Perú (Ayacucho y Huancavelica), las mismas que además tenían las tasas más altas de analfabetismo de la mujer de 27% y 29%, respectivamente en 2006 (Fondo de Cooperación para el Desarrollo - FONCODES 2006).

III. Descripción del Programa Nacional Movimiento para la Alfabetización (PRONAMA)

El PRONAMA se inició el 8 de setiembre de 2006, con la promulgación del Decreto Supremo N° 022-2006-ED. Bajo la dependencia directa del Ministerio de Educación, se dispuso al PRONAMA como responsable del desarrollo de las acciones orientadas a erradicar el analfabetismo en el país. En 2007, comenzó el proceso de alfabetización a nivel nacional, aunque durante octubre 2006 y marzo 2007 se llevaron a cabo las experiencias piloto en Ayacucho y Lima Metropolitana. Uno de los objetivos iniciales de este programa era reducir significativamente la tasa de analfabetismo en las regiones de Ayacucho y Huancavelica.

En setiembre de 2008, mediante el DS N° 018-2008-ED, el PRONAMA asumió las funciones correspondientes a la Dirección de Programas de Educación Básica Alternativa (EBA). Este decreto tuvo como propósito garantizar la continuidad educativa (postalfabetización) de los alfabetizados del PRONAMA. Además, este nuevo programa permitía atender a toda persona que libremente desee continuar sus estudios en esta modalidad, a pesar de no haber participado en el programa de alfabetización previamente.

Se estableció así que el PRONAMA estaría involucrado en los programas de alfabetización (beneficiarios de 15 años a más) y los ciclos inicial e intermedio del programa de educación básica alternativa de jóvenes y adultos (PEBAJA, para beneficiarios de 18 años a más).

Tabla N° 1. Estructura de la educación básica alternativa (EBA)

Ciclos	Inicial	Intermedio	Avanzado
Programas	Alfabetización	PEBANA	PEBANA
	PEBANA	PEBAJA	PEBAJA
	PEBAJA		

Fuente: MINEDU

Elaboración: Propia

III.1. Objetivos del PRONAMA

El objetivo principal del PRONAMA se estableció en atender aproximadamente dos millones y medio de peruanos analfabetos para que puedan alcanzar las competencias mínimas de lectura, escritura y cálculo matemático básico durante el periodo de 2006 al 2011, con el propósito de lograr una tasa nacional de analfabetismo acorde a los indicadores establecidos internacionalmente.

Otras metas adicionales fueron i) aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50% en el periodo 2006-2011; ii) conseguir que la tasa de alfabetización en el país se sitúe por encima del 95% antes de 2015; iii) atender en el ciclo intermedio de la EBA entre el 30% y 70% de los alfabetizados del PRONAMA; iv) asegurar que el 90% de los estudiantes en los círculos de aprendizaje de continuidad educativa concluya el grado que cursa; v) dotar de lentes de lectura a 426,213 estudiantes de los círculos de alfabetización y continuidad educativa; finalmente, vi) implementar 1,863 bibliotecas comunales.

III.2. Subprogramas

○ Componente alfabetización

Este subprograma tuvo como objetivo dotar de competencias de lectura, escritura y cálculo básico (suma y resta) a personas de quince o más años, que no accedieron a la educación oportunamente o que perdieron esas capacidades por no utilizarlas.

Las clases se realizaban a través de círculos de alfabetización a cargo de un facilitador³ y se llevan a cabo en locales de la comunidad, instituciones educativas o casas particulares. Las clases se brindaban para 10 a 15 estudiantes⁴, o probablemente menos, en función de las dificultades geográficas para acceder a los beneficiarios. La metodología utilizada era “Aprender y Crecer”, diseñada y desarrollada directamente por el PRONAMA.

El PRONAMA también desarrolló capacidades para la alfabetización bilingüe⁵, adoptando el método “Aprender y Crecer” a las lenguas nativas. Este método buscaba que inicialmente las poblaciones nativas aprendan a leer, escribir y a desarrollar operaciones de cálculo básico en su lengua materna. Luego, a través de un proceso de transición, culminar el proceso de alfabetización en el idioma español como una segunda lengua.

○ Componente continuidad educativa

En este subprograma, que buscaba disminuir significativamente el analfabetismo funcional, los alfabetizados del PRONAMA y otros estudiantes⁶ tenían la oportunidad de ingresar al ciclo intermedio de la EBA, para fortalecer su aprendizaje y por tanto evitar el fenómeno de regresión a la situación inicial de analfabetismo.

El proceso de continuidad educativa se realizaba a cargo de un docente facilitador a través de los círculos de aprendizaje de continuidad educativa (CACE), en grupos de hasta 25 estudiantes. El diseño curricular del ciclo intermedio del PRONAMA se llevaba a cabo mediante el método “Aprender, Crecer y Producir”, que permitía hacer un diagnóstico de las potencialidades productivas y de las necesidades sociales de la comunidad beneficiada.

III.3. Apoyo a los procesos educativos del PRONAMA

○ Bibliotecas comunales

Estas bibliotecas eran módulos portátiles de lectura, a manera de mochila exhibidoras con ponchos impermeables y varios bolsillos, los cuales contenían libros en su interior. Estas bibliotecas andantes eran trasladadas a los centros poblados donde se formaban los círculos de lectura⁷.

³ Plan 2006-2011 reformulado del PRONAMA –MINEDU: Los facilitadores de alfabetización, se seleccionaban entre aquellos que culminaron secundaria. Mientras que los docentes facilitadores de continuidad educativa se seleccionaban entre docentes u otras carreras afines.

⁴ En la entrevista realizada señalaron que las clases se realizaban en un centro educativo, pasando luego a realizarse en sus respectivos hogares, es decir, cada alumno recibía dos o tres clases de media hora como máximo a la semana.

⁵ Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA, Disposiciones para la ejecución del PRONAMA para el año 2011: Algunos de las lenguas nativas en alfabetización eran: Aguaruna, aimará, asháninka, huambisa, quechua Chanka, quechua Cusco, quechua Wanka y shipibo. Cabe señalar que la mayoría de los beneficiarios entrevistados hablaban quechua y español, pero la señora Matilde Díaz Llauca manifestó que el quechua del libro era diferente al quechua que ellos hablan.

⁶ Estudiantes que no sean egresados del PRONAMA y que no cuentan con certificados de estudios que acrediten el grado alcanzado, podían ser matriculados (previa aprobación) en el grado que corresponda.

⁷ En la municipalidad de Cusicancha – Huancavelica, se encontró una biblioteca comunal nueva en el depósito. Todos los entrevistados manifestaron no conocer este servicio.

- **Campaña ver para leer**

Esta campaña tenía como finalidad facilitar la lectura de los estudiantes pertenecientes a los círculos de alfabetización y de continuidad educativa, garantizando las condiciones básicas de salud visual. La intervención de esta campaña era a través de dos modalidades: i) directa, en donde generalmente el PRONAMA desarrollaba y programaba las campañas en las zonas que carecían de oftalmólogos y optómetras⁸; e, ii) indirecta, en donde el equipo regional de PRONAMA planificaba y realizaba las campañas en lugares estratégicos de su región en base a los recursos logísticos, financieros, personal técnico y profesional disponible.

IV. Análisis presupuestario del programa

IV1. Descripción de las fuentes de información

La información utilizada se obtiene del módulo de seguimiento de la ejecución presupuestal (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para los años 2009-2011⁹. Esta información corresponde al presupuesto institucional modificado (PIM), y al monto ejecutado. Para evaluar la calidad de esta información, se contrastó y complementó con los datos brindados por el área de planificación, monitoreo y evaluación de la Dirección de Alfabetización (DIALFA).

El detalle de gastos de PRONAMA se encuentra a nivel nacional, en el pliego del Ministerio de Educación (MINEDU), y en la unidad ejecutora 109-1254: M.E.- PRONAMA. Para el análisis, se ha convertido los datos a precios constantes del año 2009¹⁰

IV2. Metodología y supuestos

En el módulo del SIAF, los datos sobre el gasto se encuentran divididos en dos subprogramas: alfabetización y continuidad educativa. Los gastos en el SIAF sobre la alfabetización se encuentran registrados en los componentes de alfabetización, gestión administrativa, supervisión y control, y dotación de materiales educativos (solo para el año 2011). En tanto, para el subprograma de continuidad educativa, todos los gastos se encuentran agrupados en el componente desarrollo del ciclo intermedio de la EBA, a pesar de contemplar gastos de supervisión, monitoreo, pagos a los facilitadores y otros gastos. Por este motivo, en el análisis presupuestario se ha tenido que replantear dichos componentes desagregando la estructura del gasto, teniendo como guía los datos de devengados obtenidos del área de planificación, monitoreo y evaluación de DIALFA. (Ver Anexo N° 3).

Fue necesario llegar al nivel del detalle de gastos específicos a fin de agrupar los datos según componente. Se considera cuatro componentes en cada uno de los subprogramas: componente educativo, dotación de materiales, gestión administrativa, y supervisión y asesoramiento. En el análisis presupuestario se analiza el gasto por nivel o tipo de servicio, por sectores, y por finalidad.

⁸ En la entrevista realizada, los beneficiarios que recibieron lentes manifestaron que estos eran entregados por la facilitadora sin previa medición visual, inclusive Ernestina Ramos Huaroto dijo que sentía mareos cuando usaba los lentes.

⁹ Los años 2009-2011 tienen una estructura funcional programática del gasto similar: genérica, subgenérica, detalle subgenérica y específica; por lo otro lado, para los años previos a 2008, solo se estructuraban por modalidades y elementos. Por este motivo, para fines prácticos se analiza solo los años 2009, 2010 y 2011.

¹⁰ Deflactor 2010: 1.0210, Deflactor 2011: 1.068987.

IV3. Análisis de resultados

El plan original de alfabetización 2006–2011 contemplaba un presupuesto de más de S/ 350 millones¹¹. Sin embargo, éste tuvo que reformularse debido a que el PRONAMA empezó asumir actividades del ciclo intermedio desde 2008. Al año 2011, se registró un gasto total ejecutado de S/ 672,738,696.

Tabla N° 2. Gasto programado y ejecutado durante 2009-2011

GASTO POR ACTIVIDAD	2009			2010			2011		
	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución
PRONAMA	132,458,819	117,953,590	89%	224,571,116	136,568,149	61%	234,599,793	229,213,347	98%

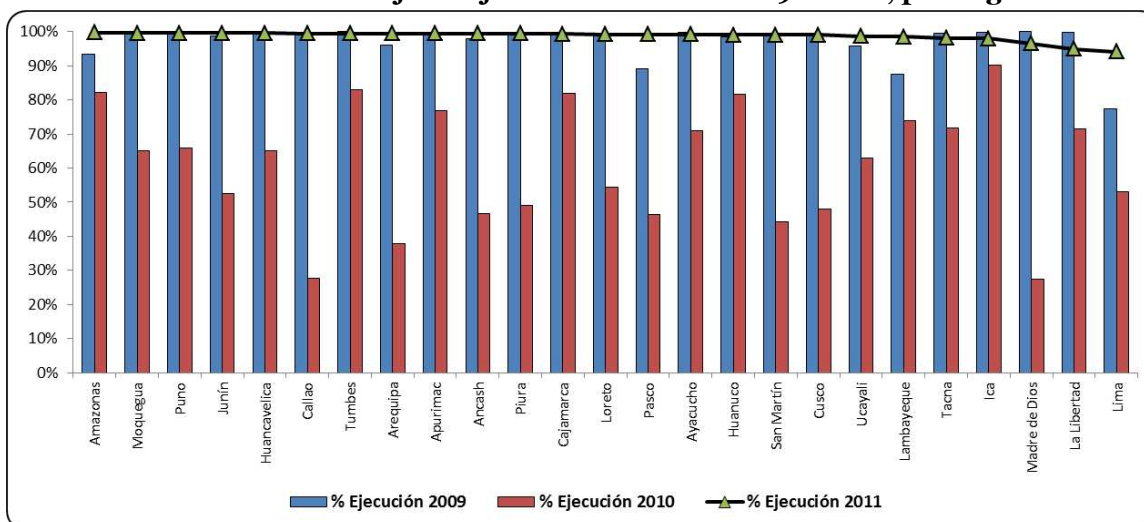
Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Durante el periodo 2009-2011, la ejecución del gasto del PRONAMA ha variado. En el año 2009, se ejecutó un 89%, bajando a 61% en 2010 debido principalmente al retraso de los pagos a los facilitadores y supervisores. Algunos de estos pagos se cancelaron en el año 2011, motivo por el cual ese año registró el nivel más alto de ejecución (98%). (Ver Gráfico N° 2)

El PRONAMA tuvo una ejecución descentralizada, es decir, se asignaban recursos a los gobiernos regionales y a las municipalidades de acuerdo a los convenios suscritos con el MINEDU, en el cual se establecían el nivel de participación y de responsabilidad de cada una de las partes. En el año 2010, todas las regiones tuvieron una ejecución promedio de 61%, destacando Madre de Dios como el departamento con menor grado de ejecución (27% del presupuesto asignado).

Gráfico N° 2. Porcentaje de ejecución durante 2009 – 2011, por regiones



Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Todos los recursos utilizados eran ordinarios, a excepción del año 2009, donde también habían recursos directamente recaudados, los mismos que correspondían al MINEDU.

¹¹ Plan 2006-2011 reformulado del PRONAMA –MINEDU.

Tabla N° 3. Gasto programado y ejecutado durante 2009-2011, según tipo de financiamiento

TIPO DE FINANCIAMIENTO	2009			2010			2011		
	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución
1: RECURSOS ORDINARIOS	131,801,143	117,536,093	89%	224,284,074	136,568,149	61%	234,193,410	229,213,347	98%
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	657,676	417,497	63%	287,041	0	0%	406,383	0	0%
TOTAL	132,458,819	117,953,590	89%	224,571,116	136,568,149	61%	234,599,793	229,213,347	98%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

○ **Gasto por nivel o tipo de servicio**

Dentro de los subprogramas alfabetización y continuidad educativa se brindaban diversos servicios, los cuales se encuentran detallados a continuación.

Tabla N° 4. Gasto ejecutado durante 2009-2011, por componentes y subprogramas (En soles constantes 2009)

Componente	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Educativo	44,974,485	22,912,000	67,886,485	38,272,929	40,260,921	78,533,849	68,538,149	102,715,655	171,253,804
Dotación De Materiales	11,105,755	11,004,356	22,110,111	995,898	11,599,985	12,595,883	13,060,062	0	13,060,062
Gestión Administrativa	23,037,371	457,793	23,495,164	34,394,291	7,963,690	42,357,981	35,627,278	1,176,712	36,803,990
Supervisión Y Asesoramiento	4,076,679	385,153	4,461,832	2,888,389	192,045	3,080,434	7,918,922	176,569	8,095,491
Gasto ejecutado Total	83,194,290	34,759,302	117,953,592	76,551,506	60,016,642	136,568,148	125,144,411	104,068,936	229,213,348

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Tabla N° 5. Gasto ejecutado durante 2009-2011, por componentes y subprogramas (En porcentaje)

Componente	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Educativo	54.1%	65.9%	57.6%	50.0%	67.1%	57.5%	54.8%	98.7%	74.7%
Dotación De Materiales	13.3%	31.7%	18.7%	1.3%	19.3%	9.2%	10.4%	0.0%	5.7%
Gestión Administrativa	27.7%	1.3%	19.9%	44.9%	13.3%	31.0%	28.5%	1.1%	16.1%
Supervisión Y Asesoramiento	4.9%	1.1%	3.8%	3.8%	0.3%	2.3%	6.3%	0.2%	3.5%
Gasto ejecutado Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

En primer lugar, el componente educativo estuvo compuesto por los gastos vinculados directamente a las actividades de dictado de clases (pago de profesores y secristas), el cual fue un elemento fundamental en las actividades de los círculos de alfabetización y de los CACEs. El componente educativo constituye en promedio el 63% del total de gasto ejecutado. Este componente registró incrementos de gasto a través de los años. En relación a la alfabetización, en el año 2009, el gasto fue de 66% del total del componente educativo, reduciéndose a 49% en 2010 y a 40% en 2011, aunque realmente el incremento del monto ejecutado entre 2009 y 2011 obedeció a las regularizaciones en los pagos atrasados. Con respecto a la continuidad educativa, el gasto aumentó debido a la creación de más círculos de educación intermedia por año, y también a causa de las regularizaciones (en 2011) de pagos atrasados en años previos. Cabe comentar que este componente será analizado con mayor detalle en el acápite de gasto por finalidad.

En segundo lugar, bajo el componente de dotación de materiales, el PRONAMA registraba los materiales adicionales al dictado de clases, tales como libros en el idioma originario de los beneficiarios y de acuerdo a niveles, útiles de escritorio para estudiantes, materiales para profesores y lentes. Dentro de este componente también se consideraba los gastos de adquisición de activos no financieros, que contemplaban la compra de materiales para oficinas, materiales para adecuación de instalaciones educativas, equipos informáticos y otros. Estos materiales y equipos eran comprados

en la ciudad de Lima para luego ser trasladados a los centros de enseñanza en las diversas regiones. Los costos de equipos y materiales de este rubro incluían los costos de traslado. Las municipalidades locales colaboraban con la adecuación de espacios para almacenes y recepción de estos activos¹². Este gasto fue reduciéndose (19% del total ejecutado en 2009, 10% en 2010 y 6% en 2011) debido a que las principales adquisiciones y compras de materiales y equipos se hicieron durante los años iniciales. En el subprograma de continuidad educativa, solo se registró la compra de materiales en los años 2009 y 2010.

Según el convenio, las municipalidades tenían como función el cuidado de estos materiales, su disposición y posterior devolución; sin embargo, al no haberse hecho un informe de cierre al finalizar el PRONAMA, no es posible conocer la valorización residual de los equipos existentes. En la visita realizada a la municipalidad distrital de Cusicancha - Huancavelica, se comprobó que ellos tenían materiales de bibliotecas comunales y de oficina que se encontraban en un depósito en desuso.

En tercer lugar, dentro del componente de gestión administrativa están gastos complementarios y necesarios para el desarrollo del PRONAMA, los que incluían el pago de servicios (servicios básicos, telefonía y otros afines), mantenimiento y reparaciones, seguros, gastos de organización y sueldos del personal con contrato administrativo de servicios (CAS), quienes realizaban actividades administrativas. En promedio, este componente representaba el 22% del total de gasto ejecutado y el 92% del gasto de gestión administrativa en alfabetización, este elevado porcentaje fue debido a que el pago de servicios y mantenimiento se cargaban totalmente al subprograma de alfabetización a pesar de que también eran utilizados para brindar servicios de continuidad educativa. En el distrito de Cusicancha, solo existía personal en la municipalidad que cumplían funciones de secretaria y administración, tanto para alfabetización como para continuidad educativa.

Finalmente, en el componente de supervisión y asesoramiento se encontraban los gastos por consultorías desarrollados por personas naturales y jurídicas, también se consideraban las charlas de capacitación y perfeccionamiento. Asimismo, se incluían los pagos correspondientes a los servicios de evaluación de procesos. El gasto en este componente fue, en promedio, el 3% del gasto total ejecutado, donde el subprograma de alfabetización representó el 94% del gasto en este componente. En todos los años, el gasto de supervisión era ejecutado mayormente en la región de Lima, ya que en esta región se implementaban los servicios de consultoría para el análisis general del programa.¹³

○ **Gasto por sectores**

El análisis por sectores se clasifica en función a los gastos corrientes y los gastos en capital. Por un lado, los gastos corrientes se subdividen en gastos salariales y gastos no salariales. Los salarios consideraban los pagos a facilitadores, profesores y similares, los pagos al personal CAS (incluido obligaciones sociales), consultores, capacitadores y organizadores. En los gastos no salariales se incluía la compra de bienes no duraderos (libros, cuadernos, lápices, etc.), pago de servicios, así como el pago de impuestos y arbitrios. Por otro lado, en los gastos de capital, se consideraban las inversiones en activos no financieros (maquinarias y equipos), y otros gastos (como activos para oficina, instalaciones educativas, y la adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones).

En el subprograma de alfabetización, el 99% del gasto total ejecutado correspondió a gastos corrientes, siendo el 74% (en promedio) dirigidos hacia el pago de salarios. Este comportamiento

¹² Fuente: Especialista de presupuesto de la Dirección de Alfabetización, Eco. Mario Cerna Díaz

¹³ Se contrató a Ipsos Apoyo para la medición de los resultados del programa. Ipsos mostró resultados diferentes a los obtenidos en la ENAHO, señalando que nueve regiones lograron sobrepasar el estándar de analfabetismo. Ver Anexo N° 2.

fue relativamente constante durante el periodo 2009-2011. El mayor gasto de este componente se encontró en los pagos a facilitadores y profesores, seguido de los pagos a otros profesionales por capacitaciones, supervisión y organización. (Ver Tabla N° 6).

El PRONAMA no requirió de mucha inversión en activos fijos debido a que las instalaciones eran prestadas. Las clases se dictaban en centros educativos o locales comunales, y el personal administrativo se ubicaba en las municipalidades. Los únicos gastos que asumía el programa eran equipos eléctricos, proyectores y muebles de oficina. En el año 2011, se realizó un gasto por S/. 676 millones en acondicionamiento de instalaciones educativas. El nivel de ejecución del subprograma de alfabetización para gastos en activos corrientes fue de 35% para el año 2009, 61% en 2010 y 98% en 2011. El año 2010 tuvo el menor presupuesto para gastos no corrientes.

Tabla N° 6. Gasto ejecutado del subprograma de alfabetización durante 2009-2011, por tipo de gasto (En soles constantes 2009)

ALFABETIZACIÓN	2009		2010		2011	
	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%
GASTO EJECUTADO TOTAL	83,194,290	100%	76,551,506	100%	125,144,411	100%
GASTO CORRIENTE	82,521,622	99%	76,539,702	99.98%	123,966,943	99%
Salariales	61,477,974	74%	56,428,685	74%	93,885,834	76%
No salariales	21,043,648	26%	20,111,018	26%	30,081,109	24%
CAPITAL	672,668	1%	11,804	0.02%	1,177,468	1%
Adquisición De Maquinaria Y Equipo Diversos	544,886	81%	6,572	56%	1,152,710	98%
Otros Gastos	127,782	19%	5,232	44%	24,758	2%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Con respecto al subprograma de continuidad educativa, la totalidad del gasto ejecutado correspondió a gastos corrientes, donde el gasto salarial representó el 67% de los gastos corrientes para los años 2009 y 2010, y el 100% para el año 2011. Los gastos salariales se incrementaron en 74% entre 2009 y 2010, y en 157% entre 2010 y 2011. Estos significativos aumentos se debieron principalmente al aumento de círculos de continuidad educativa y a la regularización de pagos atrasados a los facilitadores, profesionales y técnicos en 2011.

En 2011, no se registró gastos por compra de bienes ni pago de servicios (agua, luz y otros). Esto fue debido a que los gastos por compra de materiales y pagos de servicios se realizaban en el subprograma de alfabetización. Asimismo, tampoco se registró gastos en capital en el periodo 2009-2011 para el subprograma de continuidad educativa, pues sus sesiones usaban la misma infraestructura y equipos que las sesiones de alfabetización.

Tabla N° 7. Gasto ejecutado del subprograma de continuidad educativa durante 2009-2011, por tipo de gasto (En soles constantes 2009)

CONTINUIDAD EDUCATIVA	2009		2010		2011	
	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%
GASTO EJECUTADO TOTAL	34,759,302	100%	60,016,642	100%	104,068,936	100%
GASTO CORRIENTE	34,759,302	100%	60,016,642	100.00%	104,068,936	100%
Salariales	23,297,753	67%	40,474,313	67%	104,068,936	100%
No salariales	11,461,549	33%	19,542,328	33%	0	0%
CAPITAL	0	0%	0	0.00%	0	0%
Adquisición De Maquinaria Y Equipo Diversos	0	0%	0	0%	0	0%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

- **Gasto por finalidad**

Para el análisis del gasto por finalidad, se analiza solo el componente educativo, ya que este constituye el gasto más representativo del PRONAMA (63% en promedio) y además porque las sesiones y círculos de este programa son la base central para el cumplimiento de los objetivos del PRONAMA. El componente educativo está compuesto por el pago a practicantes, secigristas y similares, quienes están relacionados directamente con los círculos de alfabetización y continuidad educativa.

Tabla N° 8. Gasto ejecutado durante 2009-2011 en pago de practicantes, secigristas y similares, por subprograma (En soles constantes 2009)

PRACTICANTES, SECIGRISTAS Y SIMILARES	2009		2010		2011	
	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%	Monto total (S/.)	%
Alfabetización	44,974,485	66%	38,272,929	49%	68,538,149	40%
Continuidad Educativa	22,912,000	34%	40,260,921	51%	102,715,655	60%
TOTAL	67,886,485	100%	78,533,849	100%	171,253,804	100%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Entre los años 2009 y 2011, el porcentaje correspondiente al pago por alfabetización ha ido disminuyendo (aunque en cifras absolutas aumentó), contrario al pago de facilitadores y docentes de continuidad educativa, que aumentó. Debido a que este subprograma fue creado en 2008, los mayores gastos se efectuaron en los últimos años de desarrollo, ya que los nuevos círculos se fueron creando conforme los estudiantes pasaban al ciclo intermedio.

Con respecto al porcentaje de ejecución, este fue 85% para el año 2009, 68% en 2010 y 99% en 2011. La diferencia en la ejecución responde a los continuos retrasos en el pago a los facilitadores y supervisores, lo cual representó un aspecto crítico en el funcionamiento del PRONAMA¹⁴.

Tabla N° 9. Gasto programado y ejecutado 2009-2011 del componente educativo, por subprograma (En soles constantes 2009)

Subprograma	2009			2010			2011		
	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución	Programado	Ejecutado	% Ejecución
Alfabetización	56,496,028	44,974,485	80%	48,406,543	38,272,929	79%	69,183,688	68,538,149	99%
Continuidad Educativa	22,992,843	22,912,000	100%	67,910,677	40,260,921	59%	104,028,674	102,715,655	99%
TOTAL	79,488,871	67,886,485	85%	116,317,219	78,533,849	68%	173,212,362	171,253,804	99%

Fuente: SIAF - MEF

Elaboración: Propia

Al contrastar la información sobre círculos de alfabetización y gasto ejecutado¹⁵ del componente educativo, se observa que en el año 2009 para alfabetización y en el año 2011 para continuidad educativa, el gasto real fue menor que el gasto desembolsado. Estas diferencias corresponden a los pagos atrasados; mientras en los otros años, la diferencia se refiere a los montos adeudados. Hasta el momento, no se ha podido cumplir con la cancelación de dichas obligaciones, por lo que el

¹⁴ Se verificó esta situación en la visita realizada al Centro Poblado de Quisuarpampa de Huancavelica, donde las facilitadoras manifestaban que se les adeudaba pagos.

¹⁵ El número de círculos y el gasto del componente educativo se recopiló de la base de datos de círculos y CACEs atendidos a nivel distrital brindados por el MINEDU. Esta base de datos no cuenta con información para alfabetización del año 2011. El gasto desembolsado corresponde al gasto ejecutado registrado en el SIAF. Los montos se encuentran en soles constantes de 2009, para fines comparativos.

MINEDU está a la espera de un Decreto Supremo para que le transfieran recursos y así poder saldar estas deudas (Según entrevista realizada a este ministerio).

Tabla N° 10. Gasto real y gasto desembolsado durante 2009-2011, por subprograma (En soles constantes 2009)

	Alfabetización		Continuidad Educativa		
	2009	2010	2009	2010	2011
Número de Circuitos	13,622	70,932	10,982	18,096	29,951
Gasto Componente Educativo	12,532,240	63,915,220	35,691,500	57,602,351	91,058,872
Gasto Desembolsado	44,974,485	38,272,929	22,912,000	40,260,921	102,715,655
Diferencia	-32,442,245	25,642,292	12,779,500	17,341,430	-11,656,783

Fuente: SIAF – MEF . MINEDU

Elaboración: Propia

Sobre el pago a los alfabetizadores, las regiones con los mayores presupuestos fueron Lima, Cajamarca, Puno y Ayacucho. En el año 2009, Lima solo ejecutó el 15% del presupuesto asignado; en 2010, Madre de Dios ejecutó el 28% del total del presupuesto para pago de alfabetizadores. En tanto, todos los departamentos tuvieron una ejecución superior a 93% para el año 2011. (Ver Anexo N° 5.A)

Respecto a continuidad educativa, en el año 2009 solo se asignó presupuesto para el pago de facilitadores y profesores de Huánuco (ejecución 98%), y de las regiones de Huancavelica, Amazonas, Apurímac, Ayacucho y Cajamarca (en estas últimas cinco, la ejecución fue de 100%). En 2010, se registró una ejecución promedio de 46%, siendo Callao la región que menos ejecutó (solo 3%). En tanto, todas las regiones ejecutaron el 99% en 2011. Por su parte, las regiones que realizaron el mayor gasto en continuidad educativa fueron Ayacucho, Cajamarca y Puno. (Ver Anexo N° 5.B)

V. Análisis de incidencia de beneficiarios

V1. Descripción de las fuentes de información

En el subprograma de alfabetización, se utiliza la información de la ENAHO del año 2011, el Mapa de Pobreza de FONCODES¹⁶, y número de circuitos de alfabetización¹⁷. En relación al subprograma continuidad educativa, se considera el número CACEs, número de beneficiarios y el pago de propinas para determinar la proporción de facilitadores, docentes facilitadores y supervisores bilingües.

V2. Metodología y supuestos

Para el cálculo del costo por beneficiario¹⁸, se utiliza la información del número de CACEs, circuitos y beneficiarios por subprograma. También se utiliza la información del pago de propinas, para determinar el número de docentes facilitadores, así como de supervisores bilingües y de habla hispana.

En el caso de continuidad educativa, el número de beneficiarios que proporciona DIALFA fue de 525,382, muy distinto a la información de la ENAHO, que registra 4,193 beneficiarios. Además, los

¹⁶ Mapa de Pobreza 2006 - FONCODES, actualizado con el Censo de Población y Vivienda del 2007 - INEI, Censo de Talla Escolar del 2005 - MINEDU, Informe del Desarrollo Humano 2006 – PNUD.

¹⁷ Número de circuitos y CACEs atendidos a nivel distrital - MINEDU.

¹⁸ Para evitar sesgar la estimación, no se utiliza el presupuesto ejecutado para el cálculo del costo por beneficiario, debido a que dicho presupuesto contiene pagos de propinas correspondientes a periodos previos al año 2011.

beneficiarios considerados en la ENAHO que respondieron estar asistiendo a un programa de educación básica, solo provienen de 11 distritos¹⁹ a nivel nacional. Debido a la baja representatividad de la ENAHO, no se considera esta fuente de información.

V3. Análisis de resultados

En términos generales, se observa que aún existe subcobertura para el subprograma de alfabetización ya que muchas personas en situación de analfabetismo necesitan participar en este subprograma en futuras intervenciones, también se determina que el quintil de mayor gasto tiene la más elevada cantidad de beneficiarios.

o Estimación del subsidio promedio²⁰

De acuerdo a la información de la ENAHO de 2011, hubo 263,313 beneficiarios del programa de alfabetización, cifra similar a los 204,585 beneficiarios reportados por DIALFA para el año 2009. Considerando que hubo 13,622 círculos de alfabetización en 2009, entonces se atendía en promedio 15 alumnos por círculo de alfabetización en ese año. Debido a que no se cuenta con información sobre los círculos de alfabetización para el año 2011, se asume que se continuó atendiendo a 15 alumnos por círculo.

Por su parte, DIALFA muestra que para el subprograma de continuidad educativa en 2011, hubo un total de 525,382 estudiantes atendidos en 29,951 CACEs, de manera que en promedio se atendió a 18 alumnos por cada CACE.

Según información acerca del pago de propinas, los docentes facilitadores conjuntamente con los supervisores bilingües representaron apenas el 1% del total de supervisores y facilitadores. Por lo tanto, el análisis solo toma en cuenta el pago a los profesores hispanohablantes.²¹

Tabla N° 11. Subvención del gobierno por beneficiario según subprograma, año 2011

Subprograma	Facilitadores y docentes facilitadores			Supervisores			Costo por alumno (C)+(F)
	Pago (S./)/ciclo (A)	Cantidad de alumnos a cargo (B)	Costo por alumno (S./) (C)=(A)/(B)	Pago (S./)/ciclo (D)	Cantidad de alumnos a cargo (E)	Costo por alumno (S./) (F)=(D)/(E)	
Alfabetización	920	15	61.3	3,450	225	15.3	76.7
Continuidad Educativa	3,250	18	180.6	6,400	270	23.7	204.3

Fuente: DIALFA - MINEDU

Elaboración: Propia

Para el caso del subprograma de alfabetización, a cada facilitador se le pagó S/. 920 por brindar clases a 15 alumnos en 50 sesiones, por lo que el costo ascendió a S/. 61.30 por alumno al ciclo, en términos del componente “educativo”. Del lado del componente “administrativo”, cada supervisor recibió S/. 3,450 y estaba a cargo de 15 círculos de alfabetización²² (225 alumnos), por lo que el costo correspondiente por alumno fue de S/. 15.30 en este rubro. De esta manera, la subvención por alumno de alfabetización ascendió a S/. 76.70 en el año 2011. (Ver Anexo N° 6).

Respecto al subprograma de continuidad educativa, cada facilitador dictaba 90 sesiones a 18 alumnos, por las cuales recibía S/. 3,250; así, la subvención en el componente “educativo” por cada alumno por ciclo resultó S/. 180.60. Adicionalmente, cada supervisor recibía S/. 6,400 y estaba a cargo de 15 círculos de alfabetización (270 alumnos), por lo que el costo en el componente

¹⁹ Pertenecientes a las regiones Amazonas (2), Huánuco (2), Lima (3), Junín (1), Huancavelica (1), Ucayali (1) y Madre de Dios (1).

²⁰ Asumiendo un estudiante que culmina el ciclo completo de alfabetización o continuidad educativa, según corresponda.

²¹ Se asume el mismo patrón para el programa de alfabetización.

²² Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA.

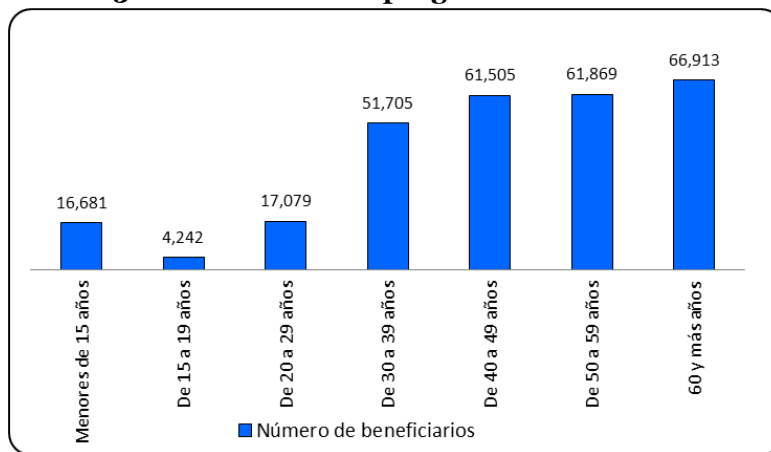
“administrativo” fue de S/. 23.70. Considerando ambos rubros, la subvención por alumno beneficiario del subprograma de continuidad educativa alcanzó los S/. 204.30.

○ **Identificación del número de beneficiarios**

En el año 2011, el subprograma de alfabetización del PRONAMA tuvo 263,313 beneficiarios²³; de éstos, el 92% eran a personas mayores de 39 años y 86% mujeres. Según información disponible en la ENAHO, todavía falta atender a 1,786,370 personas que tienen 15 o más años, que aún son analfabetas. Esto muestra la necesidad de continuar con el PRONAMA, considerando además que el objetivo de la creación de este programa establecía erradicar el analfabetismo del Perú hacia el año 2011. Esto implicaba mantener una tasa de analfabetismo menor a 4%, aunque a la fecha, solo las regiones de Lima, Callao e Ica pudieron romper dicha barrera.

A pesar que el criterio de focalización para el subprograma de alfabetización era tener de 15 años a más, en el Gráfico N° 3 se puede observar que hay beneficiarios menores de 15 años. Probablemente estas personas asistieron a sesiones brindadas en otros centros de alfabetización como ONGs, Iglesias, etc.

Gráfico N° 3. Beneficiarios del programa de alfabetización 2011



Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

○ **Por quintiles de gasto**

Como se puede apreciar en la Tabla N° 12, el quintil de mayor gasto tuvo la mayor participación (23%) en el programa de alfabetización con 60,638 beneficiarios, lo cual no es compatible con las necesidades de inclusión de la población más pobre. Por otro lado, los dos quintiles de menor gasto representaron el 39% del total de beneficiarios.

Considerando que se asigna el mismo subsidio para cada beneficiario, independientemente del nivel socioeconómico al que pertenecen, el Estado estaría asumiendo un costo de S/. 475.27²⁴ por cada beneficiario del programa de alfabetización, lo cual implicó distribuir S/. 49,146,589 para los dos quintiles de menor gasto, mientras para los quintiles de mayor gasto, correspondió S/. 51,378,693.

²³ Considera a las personas de 15 años y más que reportaron estar recibiendo algún programa de alfabetización.

²⁴ Este monto se calculó dividiendo el total de gasto ejecutado entre el número de beneficiarios del año 2011. Este gasto contempla, además del componente educativo, los gastos en materiales, activos fijos, capacitación y supervisión. Asimismo, se incluye las regularizaciones de pagos anteriores.

**Tabla N° 12. Distribución de beneficiarios y subsidio por quintiles de gasto.
Programa de Alfabetización 2011**

Subprograma	Quintil de gasto				
	1 (Menor)	2	3	4	5 (Mayor)
Alfabetización	53,592	49,816	51,800	47,467	60,638

Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

○ **Beneficiarios por proceso de inclusión**

Según la información de la ENAHO, el 22% de beneficiarios del subprograma de alfabetización se encontraban dentro de la población identificada en proceso de inclusión, de acuerdo a los criterios definidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social²⁵.

Tabla N° 13. Número de beneficiarios en proceso de inclusión, año 2011

Subprograma	Población en proceso de inclusión	
	Si	No*
Alfabetización	56,689	206,624

Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

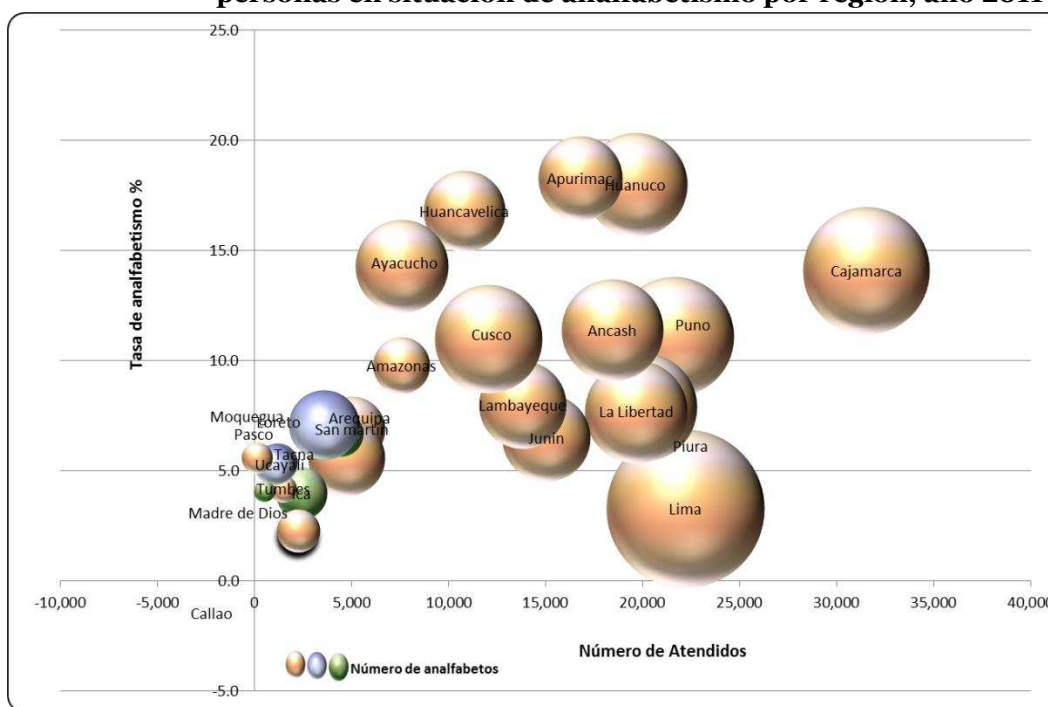
*Incluye respuestas en blanco

VI. EL PRONAMA en 2011

El PRONAMA atendió una gran cantidad de personas durante su vigencia, particularmente en aquellas regiones con elevadas tasas de analfabetismo, aunque aún se necesitan mayores esfuerzos para lograr liberar a aquellos peruanos que continúan atrapados por el analfabetismo. Como se puede apreciar en el Gráfico N° 4, Cajamarca atendió a 31,520 (12% del total de beneficiarios atendidos a nivel nacional) en 2011; sin embargo, otras regiones que también tienen altas tasas de analfabetismo, tales como Huánuco, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y otras, también necesitan una mayor atención del ministerio de educación para poder saltar la valla del analfabetismo absoluto en primera instancia, para después lograr vencer el analfabetismo funcional.

²⁵ Señala que la población en proceso de inclusión es aquella que cumple con al menos 3 de las 4 siguientes características: (i) ruralidad; (ii) jefe(a) de hogar con lengua nativa distinta al castellano; (iii) jefa de familia o cónyuge del jefe de familia que haya logrado como máximo un nivel de escolaridad de primaria incompleta; y (iv) pertenecer al quintil más pobre.

Gráfico N° 4. Número de atendidos, tasa de analfabetismo y número de personas en situación de analfabetismo por región, año 2011



Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

VII. Conclusiones y recomendaciones

Al año 2011, solo las regiones de Lima, Ica y Callao lograron superar la barrera del analfabetismo absoluto, registrando tasas de analfabetismo menores de 4%, que es el estándar internacional para considerar a una región libre de analfabetismo. Esto evidencia la necesidad de continuar con un PRONAMA reformulado en el marco de una asignación de presupuesto por resultados que no solo considera el nivel de ejecución del gasto sino también la magnitud de los resultados alcanzados en términos de personas efectivamente alfabetizadas, lo que contribuirá a mejorar las futuras intervenciones del programa de alfabetización en el Perú. De esta manera, sería ideal que el Estado considere algunas reflexiones que se presentan a continuación:

Registro de resultados

Las cifras de los CACEs y círculos de alfabetización atendidos muestran 2,449,734 atenciones entre 2007 y 2010. Si a esto se le suman los 263,313 atendidos en 2011, según información de la ENAHO, se puede notar más de 2 millones y medio de atenciones entre 2007 y 2011. No obstante, estas cifras no garantizan que se haya alfabetizado a la misma cantidad de personas, pues las cifras de dominio público solo muestran el número de “atenciones” más no la cantidad de “personas” alfabetizadas. Con esta consideración, el número de alfabetizados sería menor debido a las deserciones (posiblemente los beneficiarios lo perciben como inconveniente para realizar sus labores diarias) y a las repeticiones (aquellos que no logran ser alfabetizados y deben repetir el programa). En ambos escenarios, el PRONAMA los considera como otros “atendidos” para el siguiente año, en caso estas personas se matriculen nuevamente en el programa.

Es así que teniendo en cuenta que la cantidad de personas atendidas no es la misma que el número de alfabetizados, el PRONAMA debería presentar cifras claras sobre el número de personas que

lograron aprobar los ciclos en alfabetización y continuidad educativa, con el fin de evaluar la efectividad del programa (avance en términos de alfabetismo absoluto y funcional). En ese sentido, se debería recoger información sobre las deserciones, repeticiones, círculos cerrados y círculos fusionados, pues esto ayudaría a mejorar el análisis de resultados y metas. Adicionalmente, el MINEDU debería tener un padrón de beneficiarios actualizado²⁶ (en coordinación los gobiernos regionales y locales) sobre las personas de alfabetización y de continuidad educativa que interrumpieron sus estudios y aún no pudieron terminar el ciclo. Este padrón es de suma importancia para atender a los beneficiarios en futuras intervenciones y así no pierdan las competencias adquiridas sobre lectura, escritura y cálculo matemático básico.

Por otro lado, debido a que no existen registros sobre el analfabetismo funcional en el Perú, en el subprograma de continuidad educativa, que busca combatir dicho analfabetismo, no es factible plantear una línea de base para diseñar estrategias de mejora, ni mucho menos medir resultados.

Es necesario elaborar un informe de cierre donde se consigne los datos de población alfabetizada, valores residuales de los activos, gastos adeudados y reportes provenientes de los gobiernos regionales y locales a fin de contar con información precisa sobre los gastos y las metas alcanzadas.

Idoneidad del programa

En el Perú existen más de tres millones de quechuahablantes (Rivera 2006:1); sin embargo, en el PRONAMA solo el 1% de facilitadores era bilingüe. Si bien en la visita de campo, los beneficiarios quechuahablantes señalaron que entendían el castellano, ellos se sentían más cómodos con facilitadores que enseñaban en quechua. De esta manera, la baja proporción de profesores quechuahablantes habría representado una barrera para el aprendizaje y además una restricción para que los beneficiarios decidan continuar con el programa.

Los horarios de las sesiones estaban diseñados sin tomar en cuenta las características socioculturales de la población atendida. Esto habría sido causa de deserción ya que los horarios interferían con las actividades diarias de los beneficiarios, quienes mayormente eran padres o madres de familia (especialmente si realizaban actividades agropecuarias)²⁷.

En ese sentido, se debería elaborar marcos metodológicos que contemplen el número de sesiones, horas de enseñanza y diversos métodos que correspondan a las características socioculturales de los beneficiarios. Particularmente, se debe evaluar la eficacia del programa de alfabetización en aquellos círculos donde las clases fueron en sesiones de media hora, a pesar de que en la Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA se establecía sesiones de dos horas y media.

Según las entrevistas realizadas, aparentemente la campaña “Ver para leer” habría tenido un efecto inverso, ocasionando inconvenientes en la salud visual de algunos beneficiarios, en vez de facilitar la capacidad de lectura. Esto es debido a que se entregaba los lentes de la campaña sin previa medición visual, por lo que los beneficiarios sentían dificultados e incluso malestares cuando utilizaban los lentes. En ese sentido, se recomienda difundir las bibliotecas comunales para que los beneficiarios puedan beneficiar la capacidad de lectura.

Se podría evaluar una nueva modalidad para la contratación de facilitadores: contratación de estudiantes universitarios y de institutos superiores de educación. Debido a que los únicos

²⁶ En la entrevista realizada, varios beneficiarios manifestaron no estar empadronados, aunque si participaron en el programa. De manera similar, la entrevistada Adolfa Huamán Quispe dijo haber concluido el programa varios años atrás pero aún figuraba en el padrón de beneficiarios.

²⁷ Según la entrevista realizada, el principal problema que enfrentaban los beneficiarios para asistir a sus clases, era la falta de tiempo. Ver Anexo N° 8

requisitos para ser facilitador del subprograma de alfabetización era contar con DNI y haber concluido con estudios secundarios, la contratación de profesionales en educación contribuiría a mejorar la calidad de enseñanza en las sesiones de alfabetización. Esto es gracias a que los estudiantes de educación cuentan con conocimientos sobre pedagogía que facilitarían el aprendizaje en aquellas personas (por lo general mayores de edad) que nunca han asistido a la escuela. Al mismo tiempo, esta política contribuiría al desarrollo profesional de los estudiantes de educación.

De otro lado, se podría evaluar realizar convenios con colegios, institutos y CETPROs (centro de educación técnico productiva) para que aquellos beneficiarios que desean continuar con su formación y que aspiran a mejorar su calidad de vida, tengan la posibilidad de asistir a centros educativos orientados al trabajo.

Ejecución de gastos

Los círculos de alfabetización y de continuidad educativa retrasaron su inicio debido a los procesos de compra y distribución de materiales, ya que estos se centralizaban en la ciudad de Lima. Los retrasos afectaron algunos procesos derivados como la contratación de coordinadores locales, supervisores y facilitadores. Asimismo, el no iniciar las clases a tiempo habría afectado la imagen del programa e incluso habría incentivado la deserción de algunos beneficiarios.

Además, los gastos totales ejecutados en el subprograma de continuidad educativa no reflejaban su costo real debido a que los gastos de compra de materiales y adquisición de equipos de este subprograma se registraron en el rubro del subprograma de alfabetización. También existen fuertes distorsiones en el gasto ejecutado debido a que éste no sólo contemplaba gastos del periodo en curso, sino que también contenía regularizaciones de gastos anteriores. Se podría decir que el factor crítico que afectó al PRONAMA fue el retraso en el pago a los facilitadores.

En ese sentido, se recomienda registrar por separado los gastos correspondientes a cada subprograma, y de manera adecuada para una correcta valorización y evaluación de los mismos. Se sugiere que el PRONAMA cuente con una guía de procesos para la compra de materiales y equipos, lo cual ayudaría a planificar tiempos y costos para evitar retrasos en el envío de materiales a las regiones.

Monitoreo

Al contemplar un ciclo intermedio, el PRONAMA tuvo como finalidad revertir el efecto de regresión de los anteriores programas de alfabetización. Sin embargo, debido a la falta de supervisión y seguimiento del desarrollo de los círculos de aprendizaje, el marco metodológico y las guías de enseñanza fueron remplazados por el criterio propio de cada sectorista y facilitador. Como los facilitadores no siguieron las pautas establecidas en las guías, se habría reducido la efectividad del programa dificultando el aprendizaje en los beneficiarios.

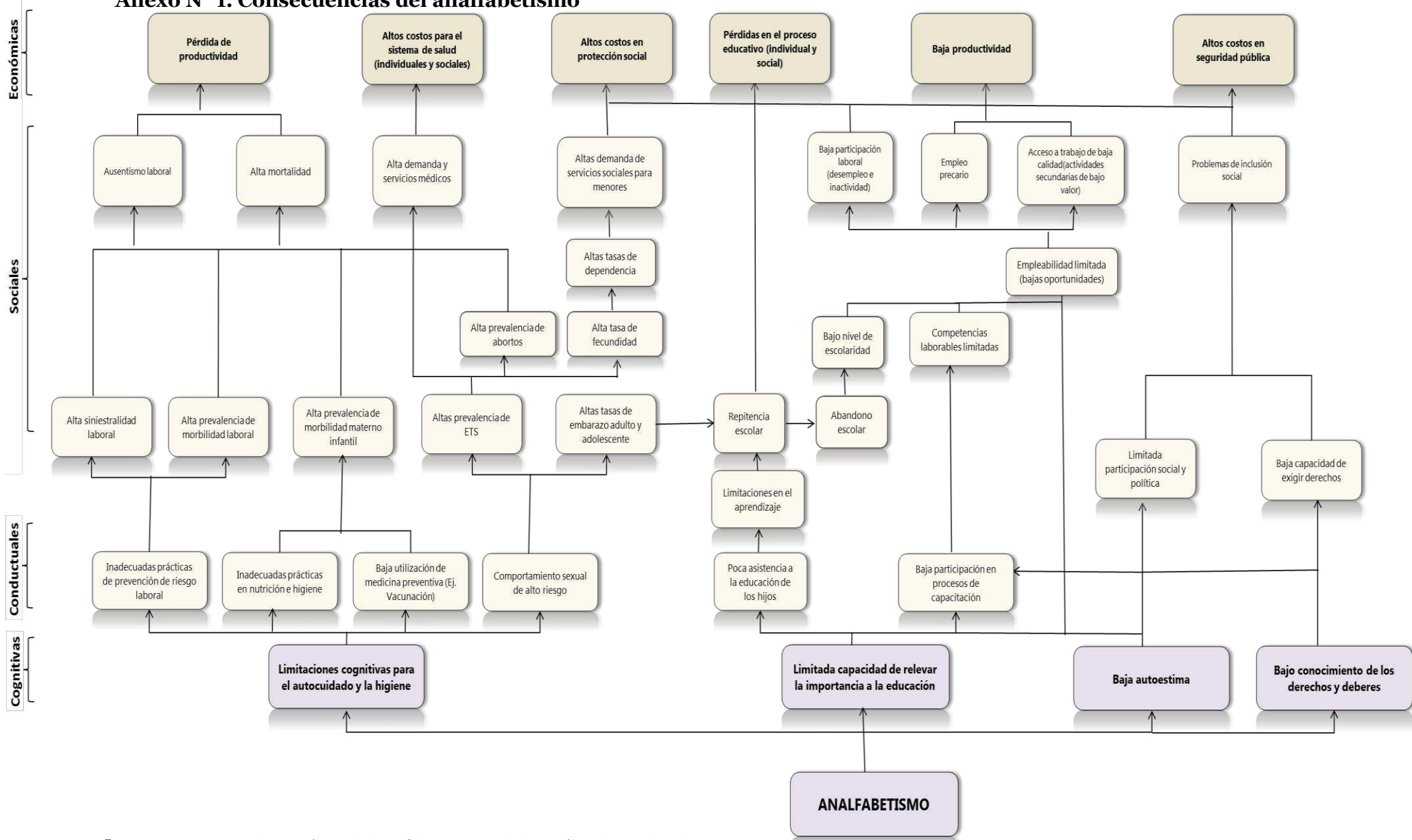
Por ello, surge la necesidad de realizar procesos de supervisión constantes a los facilitadores y profesores, y llevar a cabo evaluaciones sobre el avance de metas, pues aún no ha sido posible alcanzar los objetivos planteados por el PRONAMA en el año 2006. Esta evaluación y supervisión debería hacerse en base a los indicadores de resultados desarrollados por DIALFA.

Se observó que cada municipalidad desarrollaba los círculos educativos de diferente manera, pues en algunos casos las clases se realizaban en escuelas, mientras que en otros casos los facilitadores iban de casa en casa brindando clases. Por ello, se requiere realizar un seguimiento constante para el cumplimiento de compromisos de las municipalidades, evaluando la efectividad de sus estrategias y detectando problemas en la implementación del programa.

VIII. Referencias

- CEPAL. (2009). *Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- FONCODES. (2012). *Mapa de Pobreza FONCODES*. Recuperado el 3 de agosto de 2012, de <<http://www.foncodes.gob.pe>>
- INEI. (2001). *Guía para la Evaluación de Indicadores Sociales de las Encuestas Nacional de Hogares*. Lima: Publicaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Instituto Internacional de la Integración. (2009). *Informe sobre los Resultados de la Evaluación de Medio Término realizada al Programa Nacional por la Alfabetización – PRONAMA de la República del Perú*. Lima - La Paz: Convenio Andrés Bello, Instituto Internacional de la Integración.
- MEF. (2012). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal, Consulta Amigable*. Recuperado el 10 de agosto de 2012, de <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>>
- MINEDU - DIALFA. (2011). *Directiva N° 15-2011-ME/PRONAMA, Disposiciones para la ejecución del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA para el año 2011*. Recuperado el 10 de agosto de 2012, de <http://alfa.minedu.gob.pe/alfa/templates/the_path_less_traveled_2/pg_htms/directivas_continuidad.htm>
- MINEDU - DIALFA. (2012). *Número de Círculos y CACES atendidos por región, provincia y distrito*. Recuperado el 30 de julio de 2012, de <<http://alfa.minedu.gob.pe/>>
- MINEDU - DIALFA. (2012). *Reportes detallados de supervisores y facilitadores correspondiente al proceso de: Continuidad educativa 2011*. Recuperado el 13 de agosto de 2012, de <<http://alfa.minedu.gob.pe/>>
- MINEDU - DIALFA. (2012). *Sistema de información de continuidad educativa v2.0, Ciclo intermedio - Ejercicio 2011*. Recuperado el 30 de julio de 2012, de <<http://alfa.minedu.gob.pe/>>
- UNESCO. (2011). *Compendio Mundial de la Educación 2011 Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal: Instituto de Estadística de la UNESCO.

Anexo N° 1. Consecuencias del analfabetismo



Fuente: Impacto social y económico del analfabetismo: modelo y análisis de estudio piloto - CEPAL

Anexo N° 2. Medición de la tasa de analfabetismo por Ipsos Apoyo, opinión y mercado 2010

Departamentos	Pob. Estimada 2010 (Mayor a 15 años)	Número de personas encuestadas (TOTAL)	Tasa de Analfabetismo (SAOM 2010)	Tasa solo con población de 15 a 69 años sin discapacidad severa	Indicadores		Intervalos de Confianza	
					Error Estándar (EE)	Coefficiente de Variación (CV)	Límite Inferior (LI)	Límite Superior (LS)
TOTAL	20,736,893	74,488	6.49%	5.03%	0.32%	4.9%	5.85%	7.10%
1 Amazonas	248,531	2,652	11.27%	9.34%	1.09%	9.7%	9.10%	13.45%
2 Ancash	777,876	3,624	11.48%	9.08%	1.86%	16.2%	7.78%	15.18%
3 Apurímac	265,982	2,577	16.22%	13.31%	1.78%	11.0%	12.61%	19.68%
4 Arequipa	910,063	3,497	3.49%	2.10%	0.45%	13.2%	2.52%	4.34%
5 Ayacucho	442,540	2,576	14.44%	11.76%	1.33%	9.2%	11.79%	17.09%
6 Cajamarca	958,419	2,876	13.49%	11.33%	1.41%	10.5%	10.68%	16.30%
7 Callao	707,902	3,169	2.46%	1.27%	0.22%	8.9%	1.90%	3.02%
8 Cusco	812,507	2,550	13.18%	10.89%	1.63%	12.4%	9.88%	16.39%
9 Huancavelca	293,404	2,607	16.91%	14.63%	1.32%	7.8%	14.26%	19.49%
10 Huánuco	510,419	2,760	13.84%	12.21%	1.34%	9.7%	11.17%	16.51%
11 Ica	553,973	3,306	3.18%	1.29%	0.34%	10.6%	2.50%	3.86%
12 Junín	928,037	2,838	7.93%	5.87%	0.80%	9.7%	6.68%	9.89%
13 La Libertad	1,216,449	3,112	6.52%	4.97%	1.26%	19.3%	4.00%	9.05%
14 Lambayeque	821,761	3,282	6.28%	4.65%	1.12%	17.9%	4.01%	8.54%
15 Lima	6,939,988	3,839	2.37%	1.71%	0.32%	13.6%	1.70%	2.99%
16 Loreto	585,500	3,448	3.13%	2.47%	0.64%	20.5%	1.84%	4.43%
17 Madre de Dios	90,685	2,800	5.39%	4.48%	1.65%	30.8%	1.98%	8.73%
18 Moquegua	129,951	2,679	3.77%	2.36%	0.88%	23.3%	1.97%	5.57%
19 Pasco	200,085	2,724	10.65%	7.87%	1.46%	13.8%	7.64%	13.50%
20 Piura	1,202,852	3,265	7.66%	6.14%	1.11%	14.6%	5.38%	9.87%
21 Puno	927,306	2,538	14.97%	11.36%	1.77%	11.8%	11.44%	18.50%
22 San Martín	521,598	2,935	4.57%	3.48%	0.68%	14.8%	3.21%	5.92%
23 Tacna	234,016	2,856	3.78%	3.14%	0.92%	24.2%	1.89%	5.68%
24 Tumbes	154,224	2,838	2.82%	2.29%	0.43%	15.4%	1.95%	3.69%
25 Ucayali	302,823	3,140	3.69%	3.17%	1.14%	30.8%	1.37%	6.01%

Fuente: Plan Nacional del PRONAMA (2006-2011) Reformulado – Ministerio de Educación

Anexo N° 3. Gastos del PRONAMA agrupados por Componentes

Componente Educativo	Componente Dotación de Materiales	Componente Gestión Administrativa	Componente Supervisión y Asesoramiento
Practicantes, Secigristas Y Similares	Compra De Bienes	Viajes	Servicios De Consultorías, Asesorías Y Similares Desarrollados Por Personas Jurídicas
	Alquileres De Muebles E Inmuebles	Servicios De Energía Eléctrica, Agua Y Gas	Servicios De Consultorías, Asesorías Y Similares Desarrollados Por Personas Naturales
	Donaciones Y Transferencias	Servicios De Telefonía E Internet	Servicio De Capacitación Y Perfeccionamiento
	Adquisición De Activos No Financieros	Servicios De Mensajería, Telecomunicaciones Y Otros Afines	Servicio Y Gestión De Evaluación Internacional De Procesos
	Para Oficina	Servicios De Limpieza, Seguridad Y Vigilancia	
	Para Instalaciones Educativas	Servicio De Mantenimiento, Acondicionamiento Y Reparaciones	
	Adquisición De Equipos Informáticos Y De Comunicaciones	Servicios Administrativos, Financieros Y De Seguros	
	Adquisición De Maquinaria Y Equipo Diversos	Servicio De Organización De Eventos	
		Servicio De Publicidad, Impresiones, Difusión E Imagen Institucional	
		Servicio Por Atenciones Y Celebraciones	
		Otros Servicios	
		Contrato Administrativo De Servicios Y Pago A Es salud De Los C.A.S.	
		Otros Gastos	

Fuente: Seguimiento de la Ejecución Presupuestal, Consulta Amigable, Ministerio de Economía y Finanzas <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>
 Elaboración: Propia

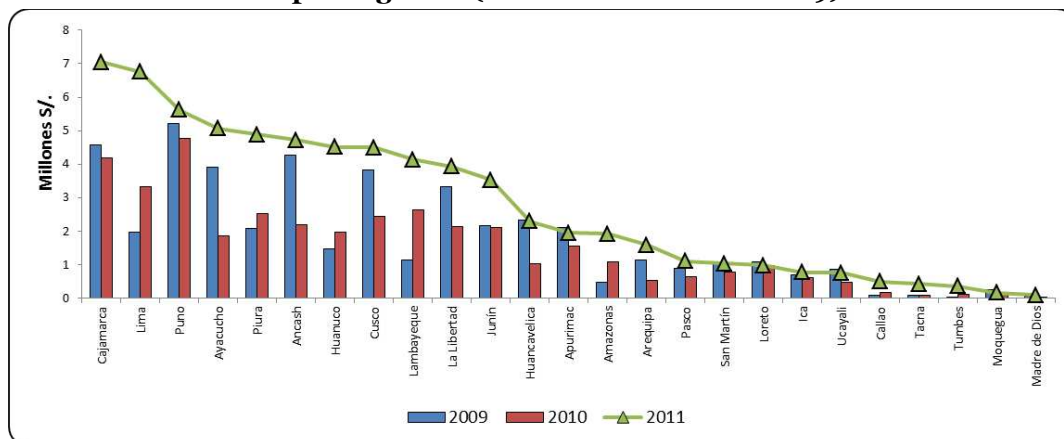
Anexo N° 4. Detalle de gastos por componente

Componente Educativo	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Practicantes, Secristas Y Similares	44,974,485	22,912,000	67,886,485	38,272,929	40,260,921	78,533,849	68,538,149	102,715,655	171,253,804
Total por Componente	44,974,485	22,912,000	67,886,485	38,272,929	40,260,921	78,533,849	68,538,149	102,715,655	171,253,804
Componente Dotación de Materiales	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Compra De Bienes	951,224	0	951,224	742,711	1,997,711	2,740,422	11,626,129	0	11,626,129
Alquileres De Muebles E Inmuebles	339,719	0	339,719	241,383	0	241,383	256,465	0	256,465
Donaciones Y Transferencias	9,142,144	11,004,356	20,146,500	0	9,602,274	9,602,274	0	0	0
Adquisición De Activos No Financieros	672,668	0	672,668	11,804	0	11,804	1,177,468	0	1,177,468
Para Oficina	120,832	0	120,832	3,491	0	3,491	13,648	0	13,648
Para Instalaciones Educativas	0	0	0	0	0	0	676	0	676
Adquisición De Equipos Informaticos Y De Comunicaciones	6,950	0	6,950	1,741	0	1,741	10,433	0	10,433
Adquisición De Maquinaria Y Equipo Diversos	544,886	0	544,886	6,572	0	6,572	1,152,710	0	1,152,710
Total por Componente	11,105,755	11,004,356	22,110,111	995,898	11,599,985	12,595,883	13,060,062	0	13,060,062
Componente Gestión Administrativa	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Viajes	9,413,717	163,914	9,577,631	11,729,796	1,131,195	12,860,991	6,412,161	0	6,412,161
Servicios De Energia Electrica, Agua Y Gas	49,751	0	49,751	46,576	0	46,576	47,636	0	47,636
Servicios De Telefonía E Internet	320,293	0	320,293	218,120	0	218,120	188,577	0	188,577
Servicios De Mensajería, Telecomunicaciones Y Otros Afines	24,046	0	24,046	44,799	0	44,799	6,596	0	6,596
Servicios De Limpieza, Seguridad Y Vigilancia	29,750	0	29,750	42,899	0	42,899	38,680	0	38,680
Servicio De Mantenimiento, Acondicionamiento Y Reparaciones	51,084	0	51,084	37,697	0	37,697	309,015	0	309,015
Servicios Administrativos, Financieros Y De Seguros	39,830	2,667	42,497	31,484	4,648	36,132	13,871	0	13,871
Servicio De Organización De Eventos		0	0	0	0	0	15,903	0	15,903
Servicio De Publicidad, Impresiones, Difusión E Imagen Institucional	242,186	290,612	532,798	6,975,551	6,806,500	13,782,051	11,179,043	0	11,179,043
Servicio Por Atenciones Y Celebraciones	622,202	600	622,802	447,092	0	447,092	742,272	1,141,819	1,884,091
Otros Servicios	2,036,689	0	2,036,689	961,183	21,348	982,531	3,045,290	34,893	3,080,182
Contrato Administrativo De Servicios Y Pago A Essalud De Los C.A.S.	9,767,919	0	9,767,919	13,859,092	0	13,859,092	13,625,299	0	13,625,299
Otros Gastos	439,904		439,904	0	0	0	2,936	0	2,936
Total por Componente	23,037,371	457,793	23,495,164	34,394,291	7,963,690	42,357,981	35,627,278	1,176,712	36,803,990
Componente Supervisión y Asesoramiento	2009			2010			2011		
	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL	Alfabetización	Continuidad Educativa	TOTAL
Servicios De Consultorias, Asesorías Y Similares Desarrollados Por Personas Jurídicas	50,905	0	50,905	0	0	0	140,918	0	140,918
Servicios De Consultorias, Asesorías Y Similares Desarrollados Por Personas Naturales	3,326,379	0	3,326,379	2,840,622	0	2,840,622	6,851,389	176,569	7,027,958
Servicio De Capacitación Y Perfeccionamiento	379,421	0	379,421	47,767	0	47,767	154,165	0	154,165
Servicio Y Gestión De Evaluación Internacional De Procesos	319,974	385,153	705,127	0	192,045	192,045	772,450	0	772,450
Total por Componente	4,076,679	385,153	4,461,832	2,888,389	192,045	3,080,434	7,918,922	176,569	8,095,491

Fuente: Seguimiento de la Ejecución Presupuestal, Consulta Amigable, MEF <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>
Elaboración: propia

Anexo N° 5. Gasto ejecutado del componente educativo 2009-2011, por regiones

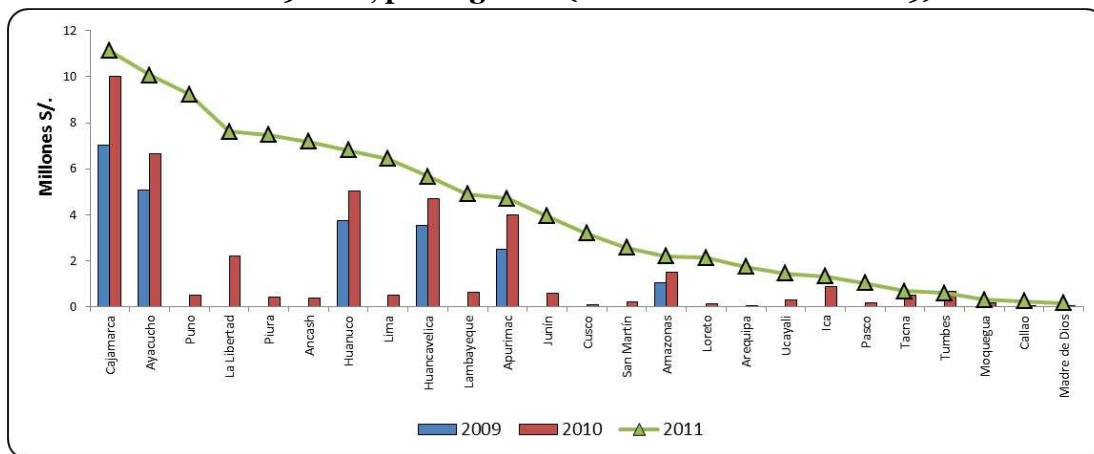
A. Gasto ejecutado del componente educativo de alfabetización durante 2009-2011, por regiones (En soles constantes 2009)



Fuente: SIAF – MEF

Elaboración: Propia

B. Gasto ejecutado del componente educativo de continuidad educativa durante 2009-2011, por regiones (En soles constantes 2009)



Fuente: SIAF – MEF

Elaboración: Propia

Anexo N° 6. Pagos realizados a los supervisores, facilitadores y docentes facilitadores

A. Supervisores

	Alfabetización			Continuidad educativa		
	N° Pagos	Pago (S/.)	Total (S/.)	N° Pagos	Pago (S/.)	Total (S/.)
Español	6	575	3,450	8	800	6,400
Bilingüe	7	575	4,025	8	800	6,400

Fuente: DIALFA - MINEDU

B. Facilitadores (Alfabetización) y docentes facilitadores (Continuidad educativa)

		Pago N°	Pago (S/.)	Observación
Alfabetización	Español	1°	280	A la entrega de los documentos del círculo y del informe de depuración del círculo
		2°	280	Al término de sesiones N° 01 a la N° 35
		3°	360	Al término de sesiones N° 36 a la N° 50 y entrega de evaluaciones finales
	Total por ciclo S/.		920	
	Bilingüe	1°	230	A la entrega de los documentos del círculo y del informe de depuración del círculo
2°		230	Al término de sesiones N° 01 a la N° 25	
3°		230	Al término de sesiones N° 26 a la N° 50	
4°		460	Al término de sesiones de la N° 51 hasta la última sesión y entrega de evaluaciones finales	
Total por ciclo S/.		1,150		
Continuidad educativa	Español y bilingüe 1°, 2° y 3° grado	1°	500	Al terminar las 15 clases de nivelación con las lecturas complementarias (1° grado) y 8 sesiones de repaso (2° y 3° grado)
		2°	500	Al término de sesiones N° 01 a la N° 20
		3°	500	Al término de sesiones N° 21 a la N° 40
		4°	500	Al término de sesiones N° 41 a la N° 60
		5°	500	Al término de sesiones N° 61 a la N° 80
		6°	750	Al término de sesiones N° 81 a la N° 90 y entrega de evaluaciones finales
Total por ciclo S/.		3,250		

Fuente: DIALFA - MINEDU

Anexo N° 7. Tablas para el análisis de incidencia de beneficiarios

A. Subvención del gobierno por beneficiario por subprograma, año 2011

Subprograma	Facilitadores y docentes facilitadores			Supervisores			Costo por alumno (C)+(F)
	Pago (S./)/ciclo (A)	Cantidad de alumnos a cargo (B)	Costo por alumno (S./) (C)=(A)/(B)	Pago (S./)/ciclo (D)	Cantidad de alumnos a cargo (E)	Costo por alumno (S./) (F)=(D)/(E)	
Alfabetización	920	15	61.3	3,450	225	15.3	76.7
Continuidad Educativa	3,250	18	180.6	6,400	270	23.7	204.3

Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

B. Distribución de los beneficios de gasto (%) PRONAMA por quintil de gasto, año 2011

Subprograma	Quintil de gasto				
	1 (Menor)	2	3	4	5 (Mayor)
Alfabetización	20%	19%	20%	18%	23%

Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

C. Distribución de los beneficios de gasto (%) PRONAMA, año 2011

Subprograma	Población en proceso de inclusión	
	Si	No*
Alfabetización	22%	78%

Fuente: ENAHO - INEI 2011

Elaboración: Propia

Anexo N° 8. Entrevistas

Entrevista al especialista de presupuesto de la Dirección de Alfabetización del Ministerio de Educación, Eco. Mario Cerna Díaz sobre el PRONAMA (día 07 de setiembre del 2012).

El PRONAMA fue un programa de alfabetización, creado en el año 2006 y cerrado el 31 de marzo del 2012 por el Decreto Supremo 006-2012-DE. Actualmente existe la Dirección de Alfabetización que está viendo todo ese tema, y se está a la espera de un decreto supremo que autorice el traspaso de recursos para poder cubrir los pagos y obligaciones pendientes del programa, como el pago a los profesores y facilitadores. No se hizo un informe de cierre pero hay informes de evaluación que se iban haciendo durante el desarrollo del programa. Actualmente, solo se está llevando proceso de Alfabetización en la zona del VRAEM por ser un lugar de emergencia y de prioridad nacional. DIALFA no cuenta con suficientes recursos para extenderse a otras zonas y departamentos, pero se espera más adelante llegar hacia más lugares y tal vez continuar con aquellas personas anteriormente beneficiarios del PRONAMA, aunque con el ciclo intermedio no se está realizando nada concreto.

1. ¿Cómo se priorizaron los distritos de intervención?

Los distritos se priorizaron en base a la tasa de analfabetismo, se daba prioridad a los distritos que tenían niveles muy altos de analfabetismo, a ellos se les asignaba más presupuesto; luego, se procedió a la identificación de los bolsones, que eran los lugares donde se hallaban el mayor número de analfabetos. Así, se elegían a los facilitadores y estos eran los que elegían a los alumnos de sus respectivas CACEs.

2. ¿De qué manera se seleccionó a los beneficiarios? ¿Qué indicadores tomaron en cuenta para su inscripción?

Eran elegidos por los facilitadores. Los facilitadores eran gente de la zona, así que conocían quienes eran analfabetos y en qué lugares se encontraban. Ellos los inscribían e invitaban a las clases.

3. ¿Cuál fue la metodología para determinar el número de CACEs por distritos?

Dependía de la cantidad de personas analfabetas. Donde se encontraban mayor número de analfabetos, ahí se creaba un centro de atención o dos, según lo que se requería. Se trataba de llegar al mayor número de personas, los CACEs se instalaban cerca a la residencia de los beneficiarios. Nunca se tenía infraestructura propia, se prestaban locales de la municipalidad o de la comunidad.

4. ¿Cuál fue el criterio para la elección de los facilitadores (alfabetizadores)? Podría brindar algunos detalles presupuestales, tales como el pago de propinas, además si eso cubría los gastos de los viajes.

Todo eso se encuentra descrito en el marco lógico del programa, se siguió lo programado.

5. ¿El gasto fue por contrapartida? ¿Se exigía algún tipo de requisito económico a los gobiernos locales o a los beneficiarios?

No se pedía ninguna contribución económica de los beneficiarios ni a las municipalidades. Las municipalidades a veces apoyaban con el traslado de materiales o prestando locales para las clases.

6. ¿Cuáles fueron los recursos considerados como Recursos directamente recaudados?

El programa no generaba recursos propios, pues los recursos directamente recaudados provenían del MINEDU. El programa por sí mismo no generaba recursos, ya que no se cobraba nada.

7. ¿La unidad ejecutora manejaba su propio presupuesto o dependía del presupuesto del Sector?

La unidad dependía del presupuesto que le asignaba el MINEDU, el ministerio de educación manejaba el presupuesto central que luego era repartido a todas las regiones, según requerimiento.

8. ¿Cuál fue la base de la programación del presupuesto (metas, actividades, etc.)?

La programación se hizo por actividades, nunca se logró realizar el presupuesto por resultados.

9. ¿A qué se denominó ciclo intermedio de la educación básica alternativa y porque se dio solo en algunos departamentos?

El ciclo intermedio es el de continuidad educativa. Se llamaba así, creo, que solo hasta el 2009, después fue llamado continuidad educativa. Se iba dando conforme los alfabetizados pasaban a otro nivel, una vez que terminaban de alfabetizarse llevaban el ciclo intermedio, que era como su primaria.

10. ¿Por qué la compra de bienes solo se carga a la región de lima para los años 2010 – 2011?

Los bienes comprados eran materiales de oficina y de escritorio, nunca se adquirían activos físicos como locales o terrenos, todos eran casi de un solo uso. Estos se compraban en lima y luego eran repartidas a las regiones. Las licitaciones incluían la adquisición y el traslado hacia las regiones.

11. ¿La alfabetización bilingüe es un factor tomado en cuenta por el ministerio de educación? ¿Tienen algún indicador que muestre el número de alfabetizadores bilingües por distritos quechua hablantes?

No se llegó a tener una base de alfabetizados bilingües. Sin embargo, cuando se identificaba que en algún sector requerían alfabetizadores bilingües, se contrataban profesores que pudieran enseñar en los 2 idiomas, pero no se llegó a hacer una base de ellos.

12. ¿La deserción ha sido un problema durante el desarrollo del programa? ¿A qué porcentaje llega la deserción?

No hay datos de deserción, pero eso se puede sacar comparando el número de alfabetizado y los que hicieron continuidad educativa.

13. ¿Se está enfocando manera integral e intersectorial? ¿Existe una coordinación con programas de salud, nutrición y otros (aparte de los lentes)?

Muchas veces se usaban locales de vaso de leches y comedores populares, y al ser los beneficiarios personas de bajos recursos, algunos accedían a otros programas sociales, pero nunca se coordinó directamente con estos.

14. ¿Cuántos años en promedio le toma alfabetizarse a una persona que nunca ha ido al colegio?

Se considera un ciclo de 3 años, que eran los 3 primeros años de educación elementaria, aunque cada ciclo de alfabetización cuenta con un número de sesiones, las cuales están detalladas en el programa.

15. ¿Cuál es el costo unitario por estudiante atendido? Y ¿Cuál es el costo unitario por estudiante alfabetizado?

No se tienen esos datos pero se pueden hallar sacando el total ejecutado entre el número de alumnos.

Entrevista en el centro poblado de Quisuarpampa del distrito de Cusicancha, provincia de Huaytará y departamento de Huancavelica

Finalidad

Conseguir información de fuentes primarias, a través de la realización de entrevistas y encuestas a los beneficiarios y facilitadores del PRONAMA. Se buscó recolectar información sobre funcionamiento del programa, servicio brindado, problemas enfrentados y otros.

Fecha

Las entrevistas fueron realizadas entre los días 29 de setiembre y 2 de octubre de 2012.

Descripción

En el centro poblado de Quisuarpampa, se entrevistó a dos facilitadoras y 10 beneficiarios. De estos últimos, la Sra. Justina Huaroto Llauca solo hablaba quechua, por lo que su entrevista se encuentra redactada en quechua y español.

Muchos beneficiarios no se encontraban en sus casas, porque se encontraban en las alturas realizando principalmente actividades de agricultura y ganadería. Todos los entrevistados nos comentaron que recibieron libros, cuadernos y lápices cuando iniciaron sus clases.

En la visita realizada a la municipalidad distrital de Cusicancha (10 minutos en auto desde Quisuarpampa) no fue posible entrevistar al personal encargado del PRONAMA debido a que ya no trabajaban ahí por el cese del programa. Sólo existía una antigua oficina que aún conservaba algunos materiales del programa (bibliotecas comunales y libros).

Tampoco fue posible contactar al encargado zonal en la capital de la provincia de Huaytará (1 hora en auto desde Quisuarpampa) debido a que éste era un profesor que se encontraba en la ciudad de Lima. Por este motivo, en el caso de los facilitadores solo se cuenta con las dos personas entrevistadas en el distrito de Quisuarpampa.

A. Entrevista a beneficiarios del Subprograma de alfabetización

1. Entrevista a Adolfa Huamán Quispe (63 años)

- **¿Cuéntanos un poco cómo se enteró del PRONAMA y si terminó de estudiar?**
La profesora vino a inscribir a los que querían, ella iba de casa en casa para que nosotros nos enteremos del PRONAMA. Yo empecé las clases hace 5 años, pero lo dejé el 2010 porque tenía problemas con la vista... No podía ver ya, por eso tuve que viajar a Arequipa con mi hijo para mi operación. Ahora ya no puedo estudiar en el PRONAMA porque mi vista ya no me deja hacer nada.
- **¿Cómo eran los horarios?**
Bueno, primero las clases eran en un salón nocturno en el colegio de Quisuarpampa, luego como no asistían los alumnos, la profesora iba de casa en casa a darnos las clases. La profesora venía dos veces a la semana (más los fines de semana) y las clases duraban media hora o una hora dependiendo del tiempo que tenía para hacer mis cosas.
- **¿Cómo eran las clases?**
La profesora me enseñaba en quechua y castellano, pero al inicio solo hablábamos quechua, después ya me enseñó a leer y escribir en castellano. Los libros estaban también en quechua y español... me parecieron buenos los libros y la profesora también enseñaba bien aunque a mí me gustaba más cuando enseñó matemáticas... yo no soy de leer mucho.
- **¿Siente que las clases fueron útiles? ¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**
Claro pues, si me sirve cuando leo mi biblia y para mi negocio o sino la gente me engañaría. Yo no recibo ningún programa porque me dicen que ya tengo mis animales y que yo no puedo recibir nada de la ayuda del Estado, aunque hay otra gente que tiene que tiene más que yo pero igual reciben.
- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**
Sí, si recibí lentes. La profesora vino un día y me dio mis lentes... Todavía los tengo ahí.

2. Entrevista a Matilde Díaz Llauca (54 años)

- **¿Cuéntanos un poco cómo se enteró del PRONAMA y si terminó de estudiar?**
El profesor un día vino a nuestras casas a inscribirnos (con mis vecinas). Llevamos las clases por dos años pero no pudimos continuar, hemos dejado más que nada porque teníamos que cuidar al ganado... Cuando estudiábamos ya no podíamos cuidar bien al ganado y mi esposo me decía como vas descuidar, mejor salte del PRONAMA... Yo haciéndole caso me he salido.
- **¿Cómo eran los horarios?**

Un año si hubo clases en el salón pero íbamos poquitos. Ya no íbamos a las clases porque nos dejaban tarea y no podíamos hacerlas porque veníamos cansados del campo y era muy noche. Después empezaron a venir a las casas una vez a la semana de media hora a una hora dependiendo el tiempo de cada persona.

- **¿Cómo eran las clases?**

El profesor me enseñaba en castellano y quechua, era fácil lo que enseñaba. El libro si estaba en quechua, pero no se entendía nada porque era otro quechua... Ya no entendía yo, me confundía.

- **¿Siente que las clases fueron útiles? ¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**

Si pero ya no me gustaría continuar porque no tengo tiempo. Yo soy beneficiaria del programa Juntos.

- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**

Si, me los trajo el profesor a mi casa, pero no los utilizo porque me marean.

3. Entrevista a Adriana Huaroto Flores (55 años)

- **¿Cuéntanos un poco cómo se enteró del PRONAMA y si terminó de estudiar?**

Vinieron a inscribirnos al pueblo y yo fui a que me inscribieran. Empecé en el 2010, pero no lo completé, solo estudié un mes. No tenía tiempo porque paraba con mis animales en el campo y la profesora me dejaba tarea y yo no lo hacía, por eso ya no regresó la profesora

- **¿Cómo eran las clases?**

Las clases eran en quechua y castellano pero el libro solo estaba en quechua... Si se le entendía a la profesora porque todo era fácil.

- **¿Siente que las clases fueron útiles? ¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**

No, yo ya no continuaría. Yo recibo el programa Juntos.

4. Entrevista a Celia Inés Huamán Yauricasa (49 años)

- **¿Cómo eran los horarios?**

La profesora iba a cada casa de 1 a 2 veces por semana, y las clases eran de más o menos 30 minutos o hasta menos porque no teníamos tiempo.

- **¿Cómo eran las clases?**

Las clases eran en castellano, los libros también estaban en castellano y si me parecían fáciles porque la profesora enseñaba bien, todo se hacía entender.

- **¿Siente que las clases fueron útiles? ¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**

Si pues, PRONAMA me dio un cartón porque aprendí a leer. Yo llevé las clases de dos a tres años y terminé en el 2010. Solo recibo el programa Juntos.

5. Entrevista a Jorge Huamán Huaroto (34 años)

- **¿Cuéntanos un poco cómo se enteró del PRONAMA y si terminó de estudiar?**
El profesor vino a mi casa para inscribirnos, pero no me pidieron DNI. Yo solo estudié un año, el 2010... No pude completarlo porque me salió un trabajo que tenía que irme a Arequipa y Apurímac. Cuando había clases ya estaba cansado y no podía hacer las tareas.
- **¿Cómo eran los horarios?**
Las clases eran en mi casa, el profesor venía tres veces a la semana de más o menos media hora.
- **¿Cómo eran las clases?**
Las clases eran en quechua y castellano, pero los libros solo en castellano. Algunas cosas eran bien difíciles como las sumas que siempre me olvidaba, tenía que demorarme para resolver una suma.
- **¿Siente que las clases fueron útiles? ¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**
Si me sirve bastante. A mí me gustaría continuar con el PRONAMA, pero yo trabajo en otro pueblo y no tengo tiempo, llego en la noche solo a dormir. Yo recibo el programa Juntos y vaso de leche por mi hijita.
- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**
No, no recibí. Pero a otras personas sí les dieron.

6. Entrevista a Gloria Yauricasa Rojas identificada (39 años)

- **¿Cuándo fue beneficiaria del PRONAMA y cómo se inscribió?**
Bueno, los del PRONAMA vinieron al pueblo y nos inscribieron. Yo estude solo algunos meses (*no recuerda exactamente cuántos*) en el año 2010. No pude continuar porque regresaba muy tarde del campo y venía cansada.
- **¿Cómo eran los horarios?**
Las clases eran en cada casa, la profesora venía a la casa dos o tres veces a la semana y se quedaba media hora.
- **¿Cómo eran las clases?**
Las clases eran en castellano y quechua pero los cuadernos estaban solo en castellano así que por eso tampoco entendía ni hacía bien las tareas que la profesora dejaba, además yo soy poco de leer, me canso rápido y no entendía mucho.
- **¿Siente que las clases le sirven en su vida? ¿Le gustaría continuar?**
No, yo no uso lo que aprendí. Me dedico al campo y para mí no es necesario esas cosas. Yo no puedo continuar porque estoy enferma, me duele el cerebro (*se refería a que tenía dolores de cabeza*) y me duele cuando leo, también cuando me agacho. Tampoco tengo tiempo porque paro todo el día en la chacra y regreso muy tarde.
- **¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**
Sí recibo el programa Juntos, la mayoría recibe eso y vaso de leche por mis hijos.
- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**

No, a mí no me dieron. Debe ser porque solo estudie unos meses.

7. Entrevista a Guzmán Ramos Vásquez (66 años)

- **¿Cómo se inscribió al PRONAMA y cuando fue usted beneficiario?**
Yo recuerdo que me fue a inscribir a la municipalidad de Cusicancha, ahí se inscribían los que querían. Yo estudie 5 meses el año pasado (2011) pero no puede continuarlo porque la profesora dejó de venir. Tampoco me dijo que ya no iba venir.
- **¿Cómo eran los horarios?**
Venía acá a la casa, solo dos veces por semana y se quedaba una hora.
- **¿Cómo eran las clases?**
Las clases eran en castellano y quechua, la profesora dejaba tarea en los libros para rellenar. Las clases eran cortas, solo explicaba la tarea y las revisaba.
- **¿Siente que las clases le sirve en su vida? ¿Le gustaría continuar?**
Más o menos. Yo soy una persona que se dedica a la chacra y no aplico eso mucho. Claro que si me gustaría continuar porque uno quiere ser más, saber más. Pero no pude por que la profesora ya no viene.
- **¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**
Si recibo Pensión 65, para eso tengo que ir a cobrar a Cusicancha o Huaytará. Acá no traen, uno tienen que ir a cobrar.
- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**
No, a mí no me dieron.

8. Entrevista a Valentina Huaroto Conislla identificada (48 años)

- **¿Cómo se inscribió Usted para acceder al PRONAMA y cuando fue usted beneficiaria?**
Vinieron los del ALFA (*se refiere al PRONAMA*) y me inscribieron en mi casa. Yo estudie aproximadamente por 3 años. Yo si lleve casi el curso completo. Estudie desde el 2011.
- **¿Cómo eran los horarios?**
La profesora venía a mi casa a mi casa de vez en cuando...más o menos una vez a la semana y se quedaba solo por una media hora. Así era en todos los casos, también iba a casa de mis vecinos y solo se quedaba media hora pero no venía muy seguido.
- **¿Cómo eran las clases?**
Las clases eran en quechua, también los libros eran en quechua. La profesora sabía hablar quechua y castellano pero ella nos enseñaba en quechua. Las clases eran muy difíciles, la profesora no se dejaba entender por eso yo lo deje. Yo siento que aprendí solo un poquito porque no entendía mucho.
- **¿Siente que las clases le sirve en su vida? ¿Le gustaría continuar?**

Sí, claro que me sirve y si me gustaría continuar porque desde el año pasado que lo he dejado ya me he olvidado un poco de lo que aprendí. Yo pienso que deberían seguir enseñando.

- **¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**

Si recibo el programa Juntos.

- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**

Sí me dieron lentos, los usaba para leer mis libros y para hacer la tarea. Aun los tengo y a veces los uso.

9. Entrevista a Ernestina Ramos Huaroto (45 años)

- **¿Cómo se inscribió al PRONAMA y cuando fue usted beneficiaria?**

Acá nos inscribieron en la comunidad, todo era promovido por la municipalidad de Cusicancha. Creo que estude por 2 meses (*no recuerda con exactitud*), pero no termine. Me falta un año para terminar.

- **¿Cómo eran los horarios?**

Durante esos 2 meses, la profesora venía solo 3 veces a la semana, será pues...media hora a una hora por día, no era más. Ella venía a casa y en mi casa me enseñaba, o sea casa en casa venía

- **¿Cómo eran las clases?**

Nos dieron cuadernos, libros y lápices para las clases. La profesora me enseñaba en la casa. A mí me parecían fáciles las clases, yo si lo entendía. Yo hablo quechua y castellano, la profesora también hablaba los dos pero las clases las hacía en castellano, pero algunas veces usaba quechua. No es que yo no sabía nada nada, yo si había estudiado en la escuela aunque no lo termine por eso es que yo hacia rápido las tareas y entendía rápido también.

- **¿Siente que las clases le sirve en su vida? ¿Le gustaría continuar?**

Sí, a mí si me sirve lo que aprendí, me sirve cuando hago mi negocio.

Claro que me gustaría continuar, yo quiero aprender más y que me enseñen más ojalá vuelvan las clases.

- **¿Ud. Recibe otro programa social del Estado?**

Ahora no, pero si recibí. Hay programas para gestantes y que tienen niños pequeños, programa Juntos hay y...pensión 65

- **¿Ud. recibió lentes en el PRONAMA?**

No, a mí no me dieron pero sé que otras personas si recibieron.

B. Entrevista a los facilitadores

1. Entrevista a Elva Huaroto Quisca identificada (21 años)

- **¿Cuándo laboraste como facilitadora? ¿Cuánto te pagaron?**

Trabaje el año pasado (2011) y solo por cinco meses.

El sueldo era de S/. 550, pero recibí solo dos pagos, me falta el tercero. Me dijeron que hable con el nuevo coordinador, y de ahí me dijeron que vaya al banco, pero de ahí ya no fui. Pero no me pagaron directamente a mí, todo era a nombre de mi prima, en su cuenta de banco.

- **¿Cómo te inscribiste para ser facilitadora (profesora)? ¿Recibiste alguna capacitación?**

Mi prima Elva Díaz ya estaba alfabetizando, pero ella se enfermó el año pasado y yo fui en su reemplazo. Solo me pidieron secundaria completa.

Sobre la capacitación, solamente fui una vez, porque mi prima ya había ido antes. Otras personas si recibieron más capacitaciones.

- **¿Qué materiales te dieron?**

Yo daba las clases con papelotes, plumones y lápices que me daban. También me daban libros, lápices, papelotes, plumones para los alumnos y yo los repartía cuando iba a sus casas. A mi no me entregaron material multimedia porque yo iba a lugares donde no había luz.

- **Coméntanos sobre tus labores como facilitadora ¿Cómo enseñabas y donde lo hacías?**

Yo enseñaba en el centro poblado de Rumichaka (1 hora a pie desde el centro poblado de Quisuarpampa que es donde vive la facilitadora), iba solo los sábados y domingo. Salía a las 7 de la mañana y regresaba a las 2 de la tarde a mi casa.

Yo enseñaba de casa en casa, me demoraba media hora o más dependiendo de las tías (beneficiarias). La mayoría de los estudiantes eran mujeres, solo tuve cuatro alumnos hombres de un total de 15, el promedio de edad era más o menos 45 años.

Para mí era fácil enseñar, en las casas revisaba la tarea, enseñaba un poco y dejaba más tarea para la siguiente clase. El libro era más para completar.

La dificultad que encontré era que a veces no encontraba a las tías porque se iban a sus quehaceres y ya no podía enseñarles. Por eso se perdían las clases.

- **¿Cómo hacías con las personas que hablaban quechua?**

Yo hablo español pero si entiendo el quechua. Algunas tías solo hablaban en quechua, pero entendían español; la mayoría de aquí sabe un poco de los dos lenguajes. Así llevamos las clases, yo hablaba en español y ellas en quechua, pero si nos entendíamos.

2. Entrevista a Sonia Huamán Huaroto identificada (28 años)

- **¿Cuándo laboraste como facilitadora? ¿Cuánto te pagaron?**

En el 2008 pero solo por dos meses. A mi me pagaban creo que S/. 350... no me acuerdo bien.

- **¿Cómo te inscribiste para ser facilitadora (profesora)? ¿Recibiste alguna capacitación?**

Presenté mi certificado de estudios secundarios y mi DNI. Me tomaron una evaluación para ver cómo les enseñaba a las tías. Luego salí sorteada y fui elegida con otras 5 personas en la

UGEL de Huaytará. Habían personas que se quedaban mudas cuando les explicaban a las tías por eso no las llamaron para sortearlas. Fui a Huaytará dos veces y ahí me capacitaron para empezar enseñarles a las tías.

- **¿Qué materiales te dieron?**

Me dieron papelotes y plumones y también libros, cuadernos y lápices para entregárselos a las tías. Pero yo enseñaba en el mismo libro, era más fácil explicar.

- **Coméntanos sobre tus labores como facilitadora ¿Cómo enseñabas y donde lo hacías?**

Iba a cada casa y registraba a los que querían, algunos me respondían bien y otras me respondían de mala gana que no tenían tiempo. Iba caminando hasta los pueblos de Maraynura tres veces a la semana y me quedaba hasta una hora dependiendo la disposición de las tías. Ellas preferían hablar en quechua, pero los libros eran en castellano y había problemas.

C. Entrevista a la señora Justina Huaroto Llauca, ex beneficiaria del subprograma de Alfabetización realizada en el centro poblado de Quisuarpampa, Huancavelica (30 de Setiembre 2012)

Justina no habla español aunque si lo entiende, nos contó por qué no pudo continuar con sus estudios en PRONAMA.

Quechua	Español
<p>1. ¿Jayca tiempotaj estudiaranqui chay alfabetizaciantaj? Chay, estudiar jani quimsa quillachallatam, chay mantaya deparonranin clasichallatam yachachihuuara.</p>	<p>1. ¿Cuanto tiempo has estudiado la alfabetización? Solo estudie unos meses después lo deje. Solo tuve algunas clases</p>
<p>2. ¿Imatataj gusoranqui estudianay quipaj? Librotam gohuarja, choypim tareayta rohuarjani, profesora revisaramampaj, lápiz tapaj gohuarja, pero manan lentetaja.</p>	<p>2. ¿Qué cosas te dieron para que estudies? A mí me dieron un libro en el que escribía y hacia las tareas para que la profesora luego lo revise, también me dieron lápiz. Pero no me dieron lentes</p>
<p>3. ¿Huasiqitachu jamora yachachisu nayquipaj? Profesora jamorja, huasiyman yachachihuamanpay revisaba tareyaytay perojuc horallam quedarja chaymantay ripucurjam.</p>	<p>3. ¿Venía a tu casa a enseñarte? La profesora venía a mi casa y me enseñaba, revisaba la tarea y se quedaba solo por una hora luego se iba.</p>
<p>4. ¿Maypitaj escribicuranqui? Huasiq manmi jomarja escribihuanampaj, chayman huasin huasin rirja escribij pero carja voluntarios</p>	<p>4. ¿Dónde te has inscrito? Vinieron a inscribirme a mi casa, fueron de casa en casa y inscribían a los que querían.</p>
<p>5. ¿Ima huatapij estudiaranqui? Jaina huatapij</p>	<p>5. ¿En qué año estudiaste? El año pasado</p>
<p>6. ¿Imapajtam dejaroranqui? Dejarun estudiayta profesoram manañam jamorachum yusta huaracho chuy.</p>	<p>6. ¿Porque lo dejaste? Deje de estudiar porque la profesora ya no venía y no me gustaba que venga de vez en cuando.</p>
<p>7. ¿Estudiyta munan chihuajrajchu? Ahoriqui estudiay manrajmi</p>	<p>7. ¿Quisieras seguir estudiando? Si, quisiera seguir estudiando</p>
<p>8. ¿Imataj sutin carja profesoropa? Rosam sutin carja</p>	<p>8. ¿Cuál era el nombre de la profesora? Su nombre era Rosa</p>

Traducción: Corina Huaroto Llauca