

LA POLITICA DE ALFABETIZACION
Y EDUCACION DE ADULTOS
EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Documento revisado y actualizado por
RUDDY RAFAEL MENDEZ PEREZ*
JORGE MAX FERNANDEZ**

Para la elaboración de la presente monografía sobre la política de alfabetización y educación de adultos en la República Dominicana, se contó con la información proveniente de documentos oficiales, principalmente el **Diagnóstico del Sector Educativo Oficial** publicado en 1985 por la SEEBAC, y el **Plan Nacional de Acción** en el marco del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO, de 1984.

La política de alfabetización y educación de adultos se centra en el Programa de Reforzamiento de la Educación de Adultos (PREA), dentro del cual se encuentra la campaña de alfabetización, llamada "Programa Especial de Educación Ciudadana". Para el análisis de las directrices de este programa (p.3.1.1) solamente contamos con el documento preliminar, por lo que no se ofrece una opinión crítica sobre el funcionamiento real de dicho programa.

En el punto 1 se hace un análisis de la situación socio-política de la República Dominicana, desde la Primera Intervención Norteamericana hasta nuestros días. Se enfatizan de manera especial los siguientes períodos históricos: el gobierno de Trujillo, los primeros gobiernos de Balaguer y los gobiernos del Partido Revolucionario Dominicano.

*Director General de Educación de Adultos.

**Vicerrector Académico del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

1. EL CONTEXTO DOMINICANO

La educación es una actividad social que sólo puede ser comprendida cabalmente cuando es estudiada dentro de su contexto histórico, tomando en cuenta todas las variables económicas, políticas y sociales. Se impone pues iniciar esta presentación de la política de alfabetización y educación de adultos con un análisis del contexto en el que se produce y con el que se interrelaciona dialécticamente.

La actualidad dominicana está modelada por una serie de acontecimientos que inciden en la realidad socio-educativa de este país antillano. De hecho el presente siglo puede dividirse en seis periodos:

- 1.1 La primera intervención militar y el control americano.
- 1.2 La Era de Trujillo.
- 1.3 Democracia y lucha popular
- 1.4 La primera etapa de Balaguer.
- 1.5 Los gobiernos del PRD.
- 1.6 La actualidad: marco socio-económico actual.

Es claro que un análisis exhaustivo y detallado estaría fuera del alcance de un trabajo como éste, que sólo pretende introducir una descripción de la política de alfabetización y educación de adultos. Basta en este caso con una presentación somera de los aspectos más relevantes.

1.1 La Primera Intervención Militar y el control de los americanos

Prácticamente todo el primer cuarto de este siglo estuvo caracterizado en la República Dominicana, por una presencia creciente y dominante de los intereses americanos. Esto se hace particularmente evidente en el período 1916-1924 cuando los Estados Unidos establecen un régimen de control militar.

Durante este época se generan importantes cambios en la estructura social, política y económica del país. De hecho la presencia extranjera modela importantes áreas de la vida social dominicana. Algo de la estructura organizativa actual se debe a iniciativas tomadas en esa época.

En el sector educativo los americanos nombraron una comisión de ilustres dominicanos que dieron forma al sistema. Se dictó un núcleo de leyes para institucionalizar las acciones en este sector de la vida social. Todavía existen hoy en día influencias de este esfuerzo.

1.2 La Era de Trujillo (1924-1961)

En un ambiente confuso, caracterizado por el subdesarrollo de la sociedad dominicana, se produce el advenimiento al poder del general Rafael Leonidas Trujillo, jefe del ejército, quien se convierte en primer mandatario de la nación.

A partir de ese momento se comienza a construir una fuerte y despótica autocracia que llega a dominar, de la manera más plena, prácticamente todos los factores de la vida social dominicana. Sin apelación, las instituciones de este país tuvieron que ponerse de rodillas ante el dictador.

A pesar de cierta oposición, Trujillo logró validar su imagen de propiciador del orden y el trabajo. Con el apoyo internacional pudo acaparar todo el poder en su persona, logrando amasar una gran fortuna. Algunos autores afirman que llegó a asumir, como individuo, el papel histórico que le correspondía a la burguesía, como clase.

El decenio 1945-1955 fue el de mayor auge. Se pagó la deuda externa y se adquirieron los bancos que estaban en manos extranjeras. El azúcar se asienta como el principal producto nacional y la industria se orienta a la satisfacción de la limitada demanda nacional.

El tiempo y las arbitrariedades van minando las bases del régimen. Poco a poco van surgiendo grupos de opositores en el exilio que se oponen al trujillato. El escenario político va cambiando propiciando una mayor apertura a la demanda. En 1959 se funda el Movimiento Revolucionario 14 de Junio quien producirá esfuerzos militares para derrocar a Trujillo. El régimen pierde el apoyo de la Iglesia Católica y es condenado por la Organización de Estados Americanos (OEA). El escenario está preparado.

En mayo de 1961 se produce el atentado que pone fin a la vida del dictador. El otrora poderoso aparato trujillista comienza a desmoronarse sin la presencia del jefe. Los vientos de la participación y el ideal democrático se harían sentir.

La influencia en el sector educativo de la Era de Trujillo es innegable. La actual Ley Orgánica de Educación (#2909 del 5 de junio de 1951) fue factura de ese régimen. Muchas iniciativas de hoy tienen sus raíces en ideas de ese tiempo.

1.3 Democracia y lucha popular (1961-1966)

Con la muerte de Trujillo se inicia un proceso de rápido cambio sociopolítico. Se produce una apertura democrática que trae a escena un nuevo liderazgo político. Se destacan Joaquín Balaguer y Juan Bosch como los hombres más notables en el nuevo

período que comienza. A pesar de cierta resistencia el aparato trujillista pierde vigencia y es desmantelado. Se respiran nuevos aires que culminan con las elecciones de 1962 y la subida al poder del Partido Revolucionario Dominicano.

Este experimento en la democracia duró poco, no permitiendo que desde el gobierno se hicieran grandes reformas. Unos meses después de su toma de posesión, en septiembre de 1963, Juan Bosch se ve obligado a renunciar y abandonar el país por un golpe de Estado.

Se instaura un gobierno derechista encabezado por un triunvirato de civiles, apoyado en la fuerza militar. La resistencia se va desarrollando hasta culminar, el 24 de abril de 1965, en una insurrección armada. Este complejo proceso lleva a la unión de diferentes sectores opuestos al régimen vigente. En este contexto de guerra civil se produce la segunda intervención militar de la República Dominicana por los Estados Unidos.

Este período de crisis política no permite que se concentre mucha atención en el sector educativo. Son pocas las medidas de importancia que se toman. Sin embargo es en este momento cuando comienzan a desarrollarse las expectativas sociales de los diferentes grupos que componían la sociedad dominicana de la época. Se empieza a preparar la base de la explosión de la demanda por una mejoría en la calidad que ocurrirá posteriormente.

1.4 La primera etapa de Balaguer (1966-1978)

Tras un delicado proceso de transición, dirigido por el gobierno provisional de Federico García Godoy, se producen las elecciones de junio de 1966 como una forma de volver a la institucionalidad. Dada la coyuntura nacional va al poder un gobierno conservador encabezado por el Dr. Joaquín Balaguer. Se aprueba una nueva constitución, promulgada el 29 de noviembre de 1966, que aún está vigente.

El nuevo gobierno emprende la tarea de reconstrucción nacional buscando desarrollar los estratos medios de la sociedad y con una política económica basada en una agresiva política de construcciones, la sustitución de importaciones, las zonas francas y el ahorro interno. La estadía de Balaguer en el poder se prolonga por doce años, en los que se toman una multitud de medidas importantes. En pocas palabras, se define la vida nacional, dándole a la sociedad dominicana su conformación post-trujillista.

El gobierno le brinda al país una nueva estabilidad, aunque al costo de reprimir a los grupos de izquierda y organizaciones populares. El país progresa, de hecho se producen altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, pero con una deficiente distribución de las riquezas, que se concentran en pocas

manos. Las expectativas crecen, con ellas la demanda por servicios sociales tales como la educación, a un ritmo superior al de las posibilidades del gobierno. La dependencia continúa siendo una constante que limita el desarrollo social dominicano.

La actividad política de la nación se va desarrollando y madurando. Se mantienen connotaciones caudillistas y persisten manifestaciones de extrema derecha e izquierda. El clima, sin embargo, evoluciona hacia una situación más estable en que los sentimientos radicales de 1965 van perdiendo vigencia y la actividad política se hace más pacífica aunque siga siendo apasionada. Ya en 1978 el Partido Comunista Dominicano es reconocido oficialmente, en un acto sin precedentes. Se presagia una época más tolerante, con menos violencia.

Durante este período se reorganiza el sistema educativo y se toman las iniciativas que dan a este sector su forma actual. Las primeras campañas de alfabetización de adultos, así como reformas de la educación primaria y secundaria son el producto de iniciativas tomadas en los gobiernos encabezados por el Dr. Balaguer. En todas ellas está fuertemente presente la influencia de los Estados Unidos, a través de asesorías o ayuda financiera.

1.5 Los gobiernos del PRD (1978-1986)

Los doce años de gobierno del Partido Reformista menguaron su base de apoyo. La estabilidad costó demasiado y el crecimiento económico trajo enormes expectativas sociales. La misma clase media que se había generado tenía demasiadas aspiraciones. La nueva coyuntura permitía una mayor apertura política. Las elecciones resultaron en una victoria del Partido Revolucionario Dominicano y su candidato, don Antonio Guzmán Fernández.

El nuevo gobierno trajo consigo un mayor grado de libertad ciudadana y una liberalización de los sueldos en el sector público. Con gran habilidad supo desplazar a elementos residuales de antiguos regímenes, especialmente en el sector militar. Los triunfos políticos, sin embargo, no tuvieron una contrapartida en el orden económico. Los vientos del cambio fueron parados por una creciente deuda externa y una, por lo menos aparente, incapacidad gerencial del gobierno. La situación del sector salud, educación, empleo, vivienda, lejos de mejorar empeoró. La deuda externa creció alarmantemente.

Una segunda oportunidad vino, sin embargo, para el PRD en la persona de Salvador Jorge Blanco al ganar estas elecciones de 1982. En un principio se generaron muchas esperanzas y expectativas. El paso del tiempo se encargó de derrumbarlas.

Los problemas sociales y económicos siguieron agravándose y el espectro de la corrupción empezó a hacerse notablemente

conspicuo en las gestiones del gobierno. La situación se hizo grave y el rechazo popular sacó al PRD del poder.

1.6 La actualidad: marco socio-económico actual

El Plan Nacional de Acción de la Oficina Técnica de Planificación de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC), en el marco del Proyecto Principal de Educación, parte de un análisis general del contexto actual de la educación dominicana, de donde puede presentarse el siguiente resumen (SEEBAC, 1984: pp. 3-6):

1.6.1 La actividad socio-económica ha sufrido profundas transformaciones en las últimas dos décadas (1960-1980):

- Los núcleos urbanos han crecido en extensión y en densidad de población, paralelamente a lo cual ha surgido una importante clase media, y se ha desarrollado un empresariado más agresivo, predominantemente financiero.
- La desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico se ha debido principalmente a tres factores: el primero es la desfavorable política económica para la agricultura, provocando el deterioro de la producción, bajo nivel de vida en el campo y la creciente migración a las ciudades. El segundo factor ha sido la insuficiente creación de empleos en los sectores industriales, minero y de obras públicas. El tercer factor ha sido la política salarial y de precios, favorable a la inversión de capital y desfavorable a los asalariados.
- El ingreso per-cápita sigue siendo muy bajo, especialmente en el campo a pesar del crecimiento del Producto Nacional Bruto per-cápita.
- El reto de satisfacer las crecientes necesidades del país se hace más complejo por: un modelo energético dependiente del petróleo, cuyas alzas de precio y restricciones de oferta limitan seriamente las posibilidades de desarrollo del país; un déficit alimentario nutricional que coloca las actividades agropecuarias y agroindustriales en orden de alta prioridad; y un sector industrial con problemas de absorción de mano de obra y de integración inter e intra-sectorial.

1.6.2 Aspecto demográfico y laboral:

- El crecimiento de la población ha sido muy acelerado, casi se duplicó entre 1950 y 1970; y la densidad demográfica, calculada en 116 habitantes por kilómetro

tro cuadrado en 1981, sitúa a la República Dominicana como el tercero en densidad poblacional en América Latina.

- La migración del campo a la ciudad ha causado que en 1981, más de la mitad de la población total fuera urbana, con la consecuente creación de extensas zonas de concentración urbano-marginal.
- La agricultura genera alrededor del 40% de los empleos entre la Población Económicamente Activa, pero la falta de crédito y de tecnología moderna hacen que este sector tenga poco rendimiento en la producción, representando sólo el 20% del PIB.
- El desempleo (24% entre 1970/1978) y el sub-empleo constituyen un mal social muy generalizado. También es significativo el desempleo entre los graduados de la enseñanza media y superior. La calificación vocacional parece, sin embargo, tener influencia en el empleo y valor en los ingresos.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO Y LA UBICACION EN EL DE LA ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS

2.1 Breve panorama histórico de la educación, con especial referencia a la alfabetización y educación de adultos

La primera Ley Orgánica de Educación fue promulgada en República Dominicana en 1845. Sin embargo, todo parece indicar que la base del sistema educativo actual fue producida en 1918 durante la intervención americana, con la Orden Ejecutiva 145, que posteriormente daría vigencia a cuatro leyes: La Ley Orgánica de Enseñanza Pública, la Ley para la Dirección de la Enseñanza, la Ley General de Estudios y la Ley sobre Enseñanza Universitaria. Se pueden destacar de esta etapa algunos adelantos cualitativos, así como los esfuerzos por preservar la identidad y los valores nacionales ante la influencia norteamericana.

En 1932 fue promulgada la Ley 418 que venía a ser una nueva Ley de Estudios.

La actual Ley Orgánica de Educación (Ley 2909) fue promulgada el 5 de junio de 1951. Esta Ley puso en las manos del Consejo Nacional de Educación todo el contenido académico. También instituyó una Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, que no ha funcionado adecuadamente (cfr. Fernández, 1980: 13-16).

El gobierno ha realizado recientemente tres campañas de alfabetización:

La Campaña de Alfabetización Nacional de 1970-1971 fue realizada por la SEEBAC con ayuda de expertos venezolanos y sin desarrollar una organización especial.

El programa estaba complementando por transmisiones vespertinas de media hora en días laborales de nueve meses consecutivos, a través de una cadena de 102 estaciones de radio. También se usaron tres unidades móviles en la promoción y apoyo al programa. Más de 23,000 personas se ofrecieron como voluntarios para ser guías de maestros y más de 124,000 adultos se matricularon para el curso. De los últimos, unos 45,000 tomaron el examen final y 16,243 lo aprobaron.

Aunque esto fue menos de lo que se esperaba, el programa se consideró exitoso debido al espíritu patriótico que despertó. Las deficiencias del programa consistieron en no contemplar actividades de seguimiento para evitar que los nuevos adultos alfabetizados pasaran a ser analfabetos funcionales, al no relacionar sus actividades con ningún otro programa educativo. Un segundo programa de menor alcance realizado en 1973 fue menos efectivo. (SEEBAC, 1985: 278).

El tercer y último programa de alfabetización, el "Programa Especial de Educación Ciudadana" (PEEC) es un intento por reducir el analfabetismo, y está en funcionamiento desde 1982.

2.2 Requerimientos de la alfabetización y educación de adultos

Los índices de analfabetismo han ido disminuyendo en las tres últimas décadas. De 56.8% en 1950 ha bajado en 1981 a 25.3% entre la población mayor de 15 años. Sin embargo, las cifras absolutas de analfabetismo han crecido de 830,600 en 1950 a 849,000 en 1981.

En los grupos de edad que comprende de los 10 a los 20 años existen mayores tasas de analfabetismo en los hombres que en las mujeres; en cambio a partir de los 20 años, son mayores los índices entre las mujeres. Los menores niveles de analfabetismo se dan en los grupos de edad comprendida entre los 15 y 34 años.

El importante número de personas sin instrucción y el mantenimiento constante del número absoluto de analfabetos en el país, han hecho que el nivel educativo promedio de la población solamente haya pasado de 2.1 grados educativos aprobados en 1960 a 3.4 en 1970.

Se estima que para 1981, mientras el nivel promedio de grados de estudios aprobados por la población en el medio urbano era de 5.2, en el rural sólo alcanzó 2.6. (SEEBAC, 1984: 21 y 22).

La distribución espacial del analfabetismo mostraba, en 1970, que su mayor volumen se localizaba en la región del Cibao (398,914 analfabetos) seguido de la región Suroeste (150,185). En términos relativos, las cifras indican que, en ese mismo año, eran analfabetos el 27.1% en la región del Cibao y 42.1% en la región Suroeste. Las provincias con mayor índice de analfabetismo eran: Elías Piña (49.9%), Bahoruco (46.8%), Azua (44.7%), San Juan de la Maguana (43.6%), San Cristóbal (42.1%) y Sánchez Ramírez (41.7%).

2.3 Organización actual de la alfabetización y la educación de adultos

La constitución de la República Dominicana (1966) consagra la libertad de enseñanza, la obligatoriedad de la educación primaria, el deber del Estado de dar educación fundamental a todos los habitantes, así como de eliminar el analfabetismo, y ofrecer en forma gratuita, tanto la educación primaria y secundaria, como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales y otras" (SEEBAC, 1984: 8).

El Consejo Nacional de Educación es el organismo máximo dentro del sistema educativo. Es el responsable de la formulación de políticas educativas, planes de estudio, textos escolares, autorización de certificados, diplomas, etc.

La Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC) dirige, orienta y supervisa la educación dominicana, a excepción de la superior. El Sistema Educativo está dividido en los tres niveles tradicionales: Educación Primaria, con seis años de duración; Educación Media, también de seis años y Educación Superior, que se rige por leyes especiales.

La SEEBAC está dividida en tres Sub-Secretarías: La de Asuntos Técnico-Pedagógicos; la de Asuntos Administrativos y la de Administración Docente. De esta última depende directamente la Dirección General de Educación de Adultos.

La SEEBAC ha reconocido que el sistema educativo está muy centralizado, y que no hay todavía delegación suficiente en las regionales y sus dependencias. Además, la delimitación de responsabilidades y líneas de autoridad no están tan claras como deberían. Como resultado, las escuelas para adultos propenden a carecer de dirección y orientación (SEEBAC: 296).

Un estudio de la SEEBAC-OEA en 1981

Concluyó que hay apenas 159 directores y 43 supervisores para llevar a cabo las funciones supervisoras en 600 escuelas nocturnas para adultos. Muchas de estas escuelas no tenían director, de modo que además de sus obligaciones regulares y sin pago adicional, un maestro ejecutaba por lo menos algunas tareas administrativas. Dividiendo

las 600 escuelas entre los 43 supervisores resulta un promedio de 14 por supervisor, una supervisión difícil bajo la mejor de las circunstancias (SEEBAC, 1985: 296).

Según la resolución que reestructuró la organización de la Dirección General de Educación de Adultos, en 1968, ésta debería tener tres dependencias: Técnica, de Supervisión y Administrativa. Pero en la práctica, la dirección se está rigiendo con una estructura diferente.

En 1983, los gastos totales del gobierno destinados a la educación fuera de RD\$175,583,000, lo cual representó el 2.1% del Producto Nacional Bruto y el 16% en los gastos totales del gobierno (UNESCO, 1985: IV-9). De ellos, el 83.5%, es decir, RD\$146,813,000, fueron administrados por la SEEBAC de la siguiente manera:

| | |
|--|-------|
| Educación Primaria | 43.4% |
| Educación Secundaria (incluida Normal 1.2% y Técnica 2.7%) | 19.9% |
| Educación Superior | 22.2% |
| Educación de Adultos y otros | 10.1% |
| Sin distribución | 4.4% |

Fuente: UNESCO, 1985: IV-35.

Por otra parte, según datos de 1981, el gasto total por estudiante que invirtió el gobierno en Educación de Adultos fue de sólo RD\$47.00 al año, mientras que en Educación Primaria fue de RD\$58.79, en Educación Secundaria de RD\$117.04 y en Educación Superior de RD\$330.21. (SEEBAC, 1985: pp. 92-106).

3. LA POLITICA DE ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS EN LOS ULTIMOS CINCO AÑOS AL PRESENTE

La SEEBAC considera que el problema del analfabetismo en la actualidad en la República Dominicana no puede enfrentarse fuera de un planteamiento "funcional" de la Educación de Adultos. Por eso los planes actuales incluyen componentes de capacitación vocacional para complementar la alfabetización.

Basada en las conclusiones de dos importantes estudios en Educación de Adultos con asistencia de la OEA en 1981 y del IAO/FAO en 1982, la SEEBAC preparó y sometió un proyecto al Banco Interamericano de Desarrollo para su funcionamiento como Programa de Reforzamiento de la Educación de Adultos (PREA) en 1984.

Aunque el financiamiento de dicho Proyecto (PREA) fue aprobado por el BID, no fue puesto en ejecución dado que el Congreso dominicano desestimó su aprobación.

En ese documento se ha basado gran parte de la información que contiene el capítulo dedicado a la Educación de Adultos, en el "Diagnóstico del Sector Educativo Oficial" que la SEEBAC publicó en 1985, y en el cual basamos el presente capítulo.

La Educación de Adultos se define como los programas de ajustramiento diseñados para las personas de 14 años o más que por diversas razones no pudieron beneficiarse de los sistemas regulares de la educación formal, primaria, secundaria y universitaria. La educación de adultos, en su vertiente formal, consiste en un proceso de educación presencial, en el que intervinieron aula-maestro-estudiante y conduce a la consecución de diplomas o certificados, equivalentes a los otorgados en otros niveles educativos (SEEBAC, 1985: 271).

Sin embargo, la mayoría de los programas se imparten dentro de la modalidad no formal, usando métodos no tradicionales o técnicas de aprendizaje a distancia, centrando los objetivos más en la utilidad de lo que se aprende que en la obtención de certificados o diplomas.

En el Diagnóstico del Sector Educativo Oficial (SEEBAC, 1985: 272), la SEEBAC sugiere como objetivos de la Educación de Adultos:

- a. Elevar su nivel educativo y desarrollar una modalidad continua de aprendizaje.
- b. Participar eficazmente en la vida familiar, comunitaria y nacional.
- c. Aumentar sus conocimientos y destrezas técnicas, de modo que puedan integrarse eficazmente a las actividades productivas.
- d. Participar eficazmente como contribuyentes y beneficiarios del desarrollo socio-económico del país.

El estudio de la SEEBAC-OEA de 1981 sugiere metas a corto, mediano y largo plazo para los programas de educación de adultos. Son éstas:

- a. A Corto Plazo (1983-1985): La reducción del analfabetismo al 15%, desarrollando una mayor fuente de recursos humanos técnicamente capacitados, acorde con los requerimientos prioritarios del desarrollo.
- b. A Mediano Plazo (para 1986): El alcance de una efectiva coordinación entre los sectores público y privado y entre las

diversas instituciones educativas involucradas en la educación de adultos, a fin de que sean más eficaces y eficientes en llenar las necesidades de desarrollo mediante recursos humanos calificados y competentes.

c. A Largo Plazo (para 1991): Haber establecido un sistema nacional de educación de adultos que sea amplio, flexible, dinámico e integrado, y que satisfaga las necesidades para el desarrollo individual, social y económico de la población adulta del país.

De este planteamiento surge el Proyecto de Reforzamiento de la Educación de Adultos (PREA) (1983-1986), de alta prioridad, diseñado para efectuar cambios de importancia al programa de educación de adultos ofrecido por la SEEBAC, y tuvo como objetivos:

- a. Reducir el analfabetismo en el país.
- b. Adiestrar a las personas recién alfabetizadas en ocupaciones que tengan prioridad para el desarrollo del país.
- c. Reforzar las instituciones de educación de adultos.

3.1 Proyectos de Alfabetización

3.1.1 Programa Especial de Educación Ciudadana (PEEC).

Como acción de alfabetización del Proyecto PREA, se contempló el Programa Especial de Educación Ciudadana (PEEC) el cual se comenzó en 1983, sin el presupuesto de 9,101,000 que le fue asignado en el Proyecto General.

Este programa se propuso como meta alcanzar a más de 550,000 adultos a lo largo de sus 4 años de operación (231,000 en el primer año, 120,000 en el segundo año, 115,000 y 84,000 en los años tercero y cuarto).

El documento preliminar que publicó la SEEBAC sobre el PEEC, en noviembre de 1982 (SEEBAC, 1982: 5 y 6) define de la siguiente manera la filosofía del programa:

La educación de las masas es un problema fundamental de todos los países en desarrollo, una educación que liberada de todos los rasgos alienantes, constituya una fuerza posibilitadora del cambio y sea impulso de libertad. Partiendo de este planteamiento, es imposible imaginar que la implementación de este Programa pretenda la erradicación total del analfabetismo y la elevación máxima posible del nivel educativo y cultural en el país. Estos son males de naturaleza estructural. Se trata de unir esfuerzos y, con la colaboración entre el sector público y el privado, las asociaciones y los organismos internacionales, así como con el aporte de todos los dominicanos, formar un movimiento nacional que nos encauce en la dirección del logro de estas ambiciosas metas.

El programa concibe el problema del analfabetismo y de la marginación educativa, como un "problema nacional", que todos los sectores tienen que enfrentar con fortaleza y decisión.

Para superar esta marginalidad cultural, la "alfabetización integral" es un elemento fundamental para el cambio en las condiciones de vida del dominicano. El marginado cultural y educativamente es también un marginado en lo social y económico y por ello el programa se hace eco del consenso nacional que proclama que existe una deuda histórica contraída con los campesinos y obreros, marginados de la educación y la cultura, y que se constituye en los sectores "tradicionalmente desfavorecidos". El programa concibe la Educación Ciudadana como un proceso (aprendizaje-enseñanza) de autogestión, llevado a cabo en un ambiente de igualdad, de respeto y de colaboración mutuas (SEEBAC, 1982: 6-8).

El programa se justifica por una toma de posición más o menos definida, que se expresa de la siguiente manera (SEEBAC, 1982: 9):

Los planes de desarrollo no pueden involucrar solamente capitales y tecnología. El factor humano es decisivo. Y con 64 adultos de 100 en estas condiciones (de analfabetismo total o parcial), no se puede ir muy lejos. Se impone el rescate de este contingente humano y su elevación a niveles superiores.

El plan propuesto contempla sólo una solución de emergencia y se dirige exclusivamente al contingente humano señalado arriba, que se vería fuera de tal alcance. Por tanto, es necesario brindar facilidades a ese abultado grupo de 700,000 personas que ni leen ni escriben.

La posibilidad de implementar un programa de esta naturaleza, viene determinada por la prioridad política trazada por el gobierno actual a pesar de la crisis económica por la que atraviesa en estos momentos la República Dominicana; no obstante, las características de este tipo de proyecto son propicias a momentos coyunturales de países en vías de desarrollo, lo cual evidencia la factibilidad de su implementación.

La SEEBAC, con el asesoramiento de organismos internacionales, trazó una línea de acción que consideró permitiría una mayor eficacia en el desarrollo del programa, para lo cual creó una oficina de coordinación especializada para ejecutar este proyecto.

Muchas empresas privadas, asociaciones, clubes y demás instituciones públicas han ofrecido su respaldo para la consecución de los objetivos del programa. Organismos oficiales e instituciones privadas se proponen así apoyarse mutuamente en sus acciones.

Los objetivos y metas del programa se definen de la siguiente manera (SEEBAC, 1982: 10):

Objetivos:

- Contribuir en la disminución del elevado índice de analfabetismo y lograr una participación más efectiva de la población en el proceso de desarrollo del país.
- Ofrecer facilidades de aprendizaje y participación socio-cultural a personas que no saben leer ni escribir, comprendidas entre las edades de 14 a 60 años, a nivel nacional.

Metas:

- Incidir sobre 550,000 personas que no saben leer ni escribir, de los 700,000 estimados, es decir, el 75% de la población a nivel nacional, durante el período 1983-1986 (de los restantes 150,000 se encargará la Iglesia Católica).
- Incidir en una etapa sobre 400,000 personas en un lapso de dos años y medio, 1983-1985.
- Elevar el nivel de instrucción llevando 700,000 personas al equivalente de sexto de primaria, en un período de 4 años.

El Programa es una Dirección General de la SEEBAC, y está integrado por:

- 1 Director Ejecutivo
- 1 Coordinador General
- (10) Equipo de Profesores Entrenados
- (7) Equipo de Docentes (radio)
- (4) Equipo de Area de Evaluación
- (9) Personal Administrativo y de Apoyo.

El Programa tiene un organigrama institucional, con funciones definidas para las diferentes áreas y el establecimiento de controles internos, para mantener la retroalimentación del mismo.

El Programa tiene tres modalidades o áreas: El área de aprendizaje de lectura y escritura; el área de educación básica por radio y el área de evaluación e investigaciones. Cada una de estas áreas tiene sus propias estrategias, que a continuación describimos:

- a. El área de aprendizaje de lectura y escritura (Programa Nacional de Alfabetización):
 - Se llevó a cabo primeramente en doce provincias, con un "profesor de entrenamiento, supervisión y coordinación" de cada una.

-Cada uno esta apoyado por un equipo de 70 coordinadores municipales y 130 facilitadores que se encargan de capacitar a 6 adultos cada uno, en un lapso de 4 meses. Se procura que el adiestramiento de facilitadores se realice en 15 horas efectivas.

-Los facilitadores se reclutan entre los alumnos más destacados de las escuelas públicas locales y se les exige capacidad de liderazgo.

-Al alfabetizando se le dota de material necesario y adecuado.

-El manual de aprendizaje (cartilla) ha sido diseñado de manera fácil y adecuado a la idiosincrasia del dominicano. Está basado en el Manual que utiliza la Iglesia Católica.

-Se procura estimular con premios y reconocimientos especiales a los voluntarios que se han destacado en su labor alfabetizadora.

-Se da suficiente difusión por radio a las noticias relativas al Programa, mencionando sus logros, para estimular a los participantes.

b. El área de educación básica por radio (Radio Escuela Popular):

-La enseñanza radiofónica se imparte de manera amena y accesible al auditorio. No son cátedras, ni conferencias leídas; son conversaciones cercanas, en las que se dan distintos temas útiles, como: higiene, primeros auxilios, educación de los hijos, relaciones humanas, etc.

-Más que adquirir información, se pretende que la gente adquiera habilidad para pensar con iniciativa propia.

-Los programas tienen secciones de cartas, comentarios sobre sucesos, noticias, respuestas, consultas, entrevistas y charlas sobre temas específicos.

-La educación por radio está orientada fundamentalmente a los que ya han aprendido a leer y escribir, para que continúen su aprendizaje, hasta lograr un equivalente a seis cursos de primaria.

-Los programas se pasan de 6 a 8 p.m. que son las horas en que, principalmente en el campo, hay mayor cantidad de auditorio.

-Se procura intercalar temas nuevos con temas repetidos, para afianzar las ideas en el auditorio.

c. El área de evaluación e investigaciones:

-Su función es evaluar los logros y fracasos del Programa, detectar limitaciones y determinar sus causas.

-Se elaboró un Plan de Evaluación, Seguimiento, Control y Supervisión.

-Los responsables de la aplicación de los mecanismos de evaluación son los propios Profesores Entrenadores, bajo la supervisión del Departamento de Evaluación e Investigaciones.

-Un equipo interdisciplinario orienta la selección adecuada de variables a los requerimientos de medición deseados.

-El Departamento de Evaluación e Investigaciones también tiene como objetivos presentar informes periódicos de evaluación sobre el funcionamiento e impacto del Programa.

3.1.2 Programa de capacitación en alfabetización

Dentro de las metas a largo plazo propuestas por el estudio de la SEEBAC-OEA, se encuentra en diseño un programa de capacitación en alfabetización que se integraría al PREA. El nuevo proyecto completaría el programa de alfabetización mediante el suministro de educación básica y capacitación vocacional e instrucción adicional en cursos por radio. El programa básico de educación en escuelas nocturnas había de ser mejorado y habrán de establecerse trece instituciones para la educación de adultos que combinen la educación básica y la vocacional.

3.1.3 Centros de cultura popular. Escuelas nocturnas para adultos.

Otro Programa de la SEEBAC que, además de alfabetizar, ofrece el equivalente a la educación primaria e intermedia, es el Programa de Centros de Cultura Popular o Escuelas Nocturnas para Adultos. Estos ofrecen clases de alfabetización y educación primaria e intermedia acelerada, de 7 a 9 p.m. en los días laborales. En 1980-1981 había 15,000 estudiantes matriculados en alfabetización, de los cuales dos terceras partes pertenecían a zonas urbanas.

Además del curso de alfabetización, se ofrece un Programa de tres años, equivalente a los seis grados de Primaria, al final de los cuales se da al alumno un certificado que le permite con-

tinuar con los cursos equivalentes al 1º y 2º grados de educación intermedia que se ofrecen en algunos de estos Centros.

Los materiales y currícula son los mismos que se utilizan para los niños. La Dirección General de Medios Educativos Impresos está elaborando materiales y currícula adecuados para los adultos, aunque aún precisan de cierto perfeccionamiento.

Los maestros, y en general los métodos de enseñanza, son los mismos que en las escuelas primarias e intermedias regulares. La SEEBAC ha puesto en marcha algunos talleres cortos para capacitar a los maestros que colaboren en la educación de adultos, pero sin logros considerables.

Se han alcanzado algunos logros en la mejor formación de los maestros, así como en el mayor número de ellos, que han aumentado de 1,340 en 1970-71 a 3,158 en 1978-79.

En cuanto al aumento de matrícula, ésta ha crecido considerablemente en el nivel intermedio (250% en 10 años) y menos en el nivel de primaria (100%), siendo el nivel de alfabetización el que menos aumento ha experimentado en la matrícula (61%). Estas escuelas, en la estructuración del PREA, se irían transformando paulatinamente en Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA) (Ver No.3.2.1.).

3.2 Otros programas de educación de adultos

Además de los Programas antes descritos, actualmente en funcionamiento, hay un presupuesto asignado por la SEEBAC de RD\$9,279.000 (SEEBAC, 1985: 279) para otras actividades de post-alfabetización, dentro del ya mencionado Proyecto de Reforzamiento de la Educación de Adultos (PREA). El propósito de estas acciones es evitar en lo posible la regresión del recién alfabetizado al analfabetismo por desuso y afianzar los hábitos y habilidades recién adquiridos por los alfabetizandos, promoviendo así su participación activa en la vida social.

3.2.1 Centros de Educación Básica para Adultos (CEBA).

Son una reforma de los Centros de Cultura Popular (Ver No. 3.1.3), que se consideran actualmente sub-utilizados, con programas poco atractivos e inadecuados para el aprendizaje de los adultos.

Se previó que, una vez realizada la reformulación de la estructura de funcionamiento de estos Centros o Escuelas, estarían capacitados para atender a un promedio de 259,000 alumnos al año durante los cuatro años del Programa; mientras que ahora sólo atienden 89,600 alumnos al año en los niveles de alfabetización, educación básica y educación intermedia. Las reformas se harían

en los planes de estudio, en los libros de texto y en la capacitación para maestros y directivos.

Se decidió también deslindar los campos de acción, suprimiendo la educación intermedia (séptimo y octavo grados) y asignando cursos de alfabetización a maestros distintos de los que imparten educación básica, dando así a los Centros una especificidad hacia la educación básica.

El presupuesto asignado (no se especifica para qué tiempo) fue de RD\$5,432,000.

3.2.2 Radio Escuela Popular, periódico y ediciones de educación ciudadana

Otras acciones significativas de apoyo a la post-alfabetización y educación de adultos, además de la Radio-Escuela Popular (ver No. 3.1.1), fueron el periódico y las ediciones de educación ciudadana, que contaban con un presupuesto de RD\$689,000 y RD\$1,705,000 respectivamente.

El periódico, que tendría varias secciones y estaría destinado fundamentalmente a la población rural, sería una acción de apoyo directo y de reforzamiento al Programa de Radio-Escuela Popular, saldría mensual con una tirada de 100,000 ejemplares.

Por su parte, las ediciones de Educación Ciudadana serían libros con temas de interés para los adultos, publicados trimestralmente y destinados a ser estudiados y discutidos en las reuniones de post-alfabetización, como complemento a los temas de la Radio-Escuela Popular.

3.2.3 Expansión y mejoramiento cualitativo del sistema de educación de adultos

Este proyecto, que sería financiado por el BID que cuenta con un presupuesto de RD\$13,998,000, pretendía ampliar la capacidad del Sistema de Educación de Adultos del país y preparar mejor al personal que le sirve, de manera que se pudiera ir creando un sólido Sistema de Educación de Adultos permanente, después del período de ejecución del PREA. Para ello se mejoraría la infraestructura física destinada a la capacitación laboral y se proporcionarían cursos de perfeccionamiento para el personal que colaboraría en la educación de adultos.

3.2.4 Proyecto Especial de Desarrollo Rural Integrado (PEDRI)

Con un financiamiento de RD\$41,000 apoyado por la OEA, este Proyecto piloto multi-medios ha sido ejecutado en Maizal, una pequeña comunidad de la provincia de Valverde.

En el proyecto colaboraron la SEEBAC y otros organismos

gubernamentales, como la SESPAS, la SEA, el IAD y el BAGRICOLA. Ofrece servicios sociales, alfabetización y educación de Adultos.

Los logros de este Proyecto piloto piensan aplicarse en otras comunidades rurales y también en el área sub-urbana de Mata de Palma, en el Distrito Nacional.

3.2.5 Otros programas

-Las Escuelas de Capacitación Femenina, que proveen programas de educación vocacional en áreas tradicionalmente femeninas, tales como cocina, costura, quehaceres del hogar, cosmetología y artesanía.

Actualmente hay 47 de estas escuelas, y poco a poco se irán integrando al PREA para convertirse luego en Centros de Educación Básica para Adultos.

-La Escuela Granja Comunal de Mata de Palma, creada en 1968, para adiestrar a los hijos de campesinos que estaban en la Reforma Agraria. Atiende aproximadamente a 50 estudiantes internos y los capacita en tareas agrícolas así como para la obtención del sexto grado de primaria.

4. ACTIVIDADES DE ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

4.1 Acción Pro-Educación y Cultura (APEC)

Esta Asociación funciona desde 1964, promoviendo el desarrollo educativo y cultural. Sus principales acciones en educación de adultos se realizan a través de dos instituciones: los Centros APEC para Educación a Distancia (CENAPEC) y el Instituto APEC para Educación Sexual (INSAPEC).

Los CENAPEC promueven cursos por correspondencia, desde el sexto grado hasta el bachillerato, posibilitando a los alumnos que no pudieron concluir sus estudios, obtener certificados que cuentan con la aprobación de la SEEBAC.

Los programas de estudios son los mismos que en las escuelas regulares. Los propios alumnos financian sus estudios, pagando una cuota anual de RD\$60, que representa el 70% del costo efectivo del programa. El resto lo cubre APEC, que tiene un subsidio del Gobierno. El programa opera a través de 60 centros en todo el país, y ha crecido con el paso de los años, matriculando en el curso 1982-1983 a 12,700 alumnos.

El INSAPEC, financiado por donativos de APEC y de otras organizaciones, tiene una sede central, pero generalmente opera en

locales de otras organizaciones interesadas. Está especializado en educación sexual a todos los niveles.

4.2 Alfabeto y Literatura (ALFALIT Dominicano)

ALFALIT es una organización internacional patrocinada por la Iglesia Evangélica. Ofrece cursos de alfabetización y educación básica y programas de capacitación vocacional. Trabaja con sus propios materiales, y en 1981-1982 matriculó a 24,305 estudiantes. Los que concluyen el sexto grado reciben un certificado básico de educación primaria.

4.3 Radio Santa María

Esta estación educativa de la Iglesia Católica, ubicada en La Vega, lleva más de veinte años transmitiendo programas educativos. El gobierno la sostiene parcialmente con un subsidio.

Desde 1972 tiene un programa de educación para adultos, que ofrece la oportunidad de estudiar del primero al octavo grados de educación, con la obtención de los certificados correspondientes, reconocidos por la SEEBAC. Las lecciones se transmiten de lunes a viernes, de 7 a 9 p.m., en cadena con otras transmisoras que cubren casi todo el país.

Los estudiantes tienen un maestro guía, con el que repasan las lecciones los fines de semana. Se han hecho grandes esfuerzos para adecuar lo mejor posible las transmisiones y las planillas a las necesidades de los adultos, principalmente los de zonas rurales y urbano-marginales. Esto ha resultado en una gran aceptación del auditorio, que en el curso 1982-1983 llegó a una matrícula total de 45,107 estudiantes en los ocho niveles.

Los estudiantes que han obtenido el certificado de octavo grado pueden proseguir estudiando para optar por un diploma de bachiller, ya sea en el sistema formal o por correspondencia con CENAPEC.

Radio Santa María también cuenta con un programa llamado "Universidad para Todos", que sale al aire todos los días de 1 a 2 p.m. El programa aspira a ser la voz del pueblo, dando oportunidad de expresarse a la gente de las comunidades rurales.

4.4 Programa nacional de alfabetización de la Iglesia Católica

Su meta es la de alfabetizar 250,000 adultos en cuatro años. (No disponemos de más información sobre este programa).

5. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS POLITICAS DE ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS

Según el Informe de la SEEBAC (1985: pp. 302-311) pode-

mos considerar que los principales problemas que experimenta la actual estructura de la educación de adultos en el país se pueden agrupar en cuatro categorías: eficiencia, acceso, administración y financiamiento.

5.1 Eficiencia

5.1.1 Externa

No se ha hecho ningún estudio que evalúe el impacto social y económico de los programas de educación de adultos y alfabetización. Se desconoce la adecuación y la eficacia de dichos programas a la realidad de los adultos que los reciben; sin embargo, parece que el fracaso de gran parte de los programas se debe a que estos no llenan las expectativas de los adultos.

5.1.2 Interna

El Programa de Alfabetización ha tenido un índice de aprobación de solo 65%, y en algunos casos la deserción ha llegado hasta el 70%. En los demás Programas de Educación de Adultos, la aprobación alcanza el 70%.

Se pueden señalar como problemas en este campo:

- Los materiales; que no son suficientemente adecuados.
- La capacitación de los maestros; que al ser insuficiente e inadecuada provoca una deficiente metodología y eficacia en la enseñanza.
- Los directores y supervisores no están adecuadamente adiestrados para desempeñar sus funciones.

5.2 Acceso y equidad

Es considerable la desproporción entre las oportunidades que se ofrecen en las zonas urbanas y en las rurales. En estas últimas es mucho mayor el índice de analfabetismo y, sin embargo, las oportunidades son menores. También existe falta de equidad en cuanto a las oportunidades educativas para la mujer.

5.3 Administración y supervisión

La actual organización de la Dirección General de Educación de Adultos no provee una adecuada administración y supervisión de los programas de educación de adultos. Los expertos que elaboraron el **Diagnóstico del Sector Educativo Oficial** sugieren una reorganización completa de esta Dirección General (SEEBAC, 1985: 305-307). Se pueden subrayar como principales problemas en este campo, la falta de coordinación entre las diversas instancias que colaboran en la educación de adultos y la falta

de personal bien calificado para la administración y supervisión de los programas.

5.4 Financiamiento

El PREA pretendió dar un fuerte impulso a la educación de adultos en el país, con la mejoría de técnicas de enseñanza, materiales y capacitación de voluntarios, así como con la expansión del alcance del programa, para lo cual se necesitaba buscar nuevas fuentes de financiamiento. Este problema se tornó verdaderamente importante si se toma en cuenta que el financiamiento externo del programa tenía una duración limitada, y si no se encontraban nuevas fuentes, existía el peligro de que todo el esfuerzo que realizaría el PREA se podría quedar truncado.

De todo lo que conformó el Programa de Reforzamiento de la Educación de Adultos, sólo se implementó el Programa Especial de Educación Ciudadana (PEEC), dirigido a la población adulta iletrada.

El Programa Especial de Educación Ciudadana (PEEC) se ha ejecutado con un precario financiamiento interno, siendo ésta una de las razones que han motivado el poco alcance de sus metas cuantitativas.

El Programa de alfabetización había sido planificado con un presupuesto de RD\$9,101,000 y se tuvo como meta la alfabetización de 550,000 adultos en 4 años. Al Programa desarrollarse con el referido financiamiento, las cifras alcanzadas en el tiempo que lleva operando es de 70,000 neolectores lo que representa un 12% de la meta planteada.

En la actualidad (diciembre 1986) el Programa ha sido replanteado, basándose en una evaluación realizada recientemente.

Las nuevas autoridades han decidido seguir desarrollando el trabajo de alfabetización, pero con una estrategia operativa diferente. Con tal fin el país ha sido dividido en tres grandes zonas (Sureste, Norcentral y Suroeste). El trabajo se irá realizando de forma progresiva hasta cubrir todo el Territorio Nacional en un término de cuatro años. Sus metas son las siguientes:

I. Calendario por regiones

- a. **A corto plazo:** año 1987. Región Suroeste: Distrito Nacional, San Pedro de Macorís, El Seybo, Hato Mayor del Rey, La Romana e Higüey.
- b. **A mediano plazo:** año 1988. Región Nor-Central: Montecristi, Valverde, Puerto Plata, Santiago, Españillat, Salcedo y Duarte.

- c. **A largo plazo:** año 1989. Región Fronteriza: Peder-
nales, Independencia, Bahoruco, Elías Piña y Daja-
bón.

II. Metas: Alfabetizar 255,000 iletrados.

- a. **A corto plazo:** año 1987. Alfabetizar 50,000 en la
Región Suroeste.
- b. **A mediano plazo:** año 1988. 1) Alfabetizar 50,000
en la Región Nor-Central. 2) Alfabetizar 30,000 en
la Región Suroeste.
- c. **A largo plazo:** 1) Año 1989: Alfabetizar 50,000 en
la Región Fronteriza; 20,000 en la Región Suroeste;
y 30,000 en la Región Nor-Central. 2) Año 1990: Al-
fabetizar 5,000 en la Región Suroeste; 10,000 en la
Región Nor-Central; y 10,000 en la Región Fron-
teriza. 3) Evaluación General e Informe Final del
Cuatrenio 86-90.*

III. Plan de Acción

Acciones a desarrollar en el cuatrimestre septiembrediciembre, las cuales se cronogramarán por mes.

- Estudio y análisis de los documentos existentes sobre el PEEC y la Dirección General de Educación de Adultos.
- Envío comunicación a instituciones que colaboren con las acciones de alfabetización y a las que esperamos integrar al Programa.
- Reunión semanal con el Director General y Técnicos de Adultos y el equipo técnico del PEEC y mensual con los coordinadores provinciales y municipales.
- Motivación y concientización comunitaria para captar recursos humanos y materiales.
- Coordinar actividades: jornadas, encuentros, cursos, etc., con el equipo técnico de la Dirección General de Educación de Adultos.

*Las acciones que en la actualidad se ejecutan dentro del PEEC, a nivel provincial, se integrarían al Programa Regional en el año que corresponda a su región. Mientras tanto, se considera pertinente mantener las acciones del PEEC para no perder los recursos humanos integrados al Programa en las Provincias y Municipios.

- Establecimiento de la coordinación Interinstitucional en el sector público y privado.
- Capacitación de los recursos humanos voluntarios que se integren al Programa.
- Reorientación y continuación de las acciones del PEEC en 7 provincias del interior del país, para conservar los recursos humanos (facilitador e iletrados que quieren alfabetizarse) y mantener la confianza de la población en los programas de alfabetización.
- Envío carta de saludos y motivación a los Directores y Orientadores de liceos del país.
- Visitas de motivación a los liceos, principalmente a los de 3º y 4º cursos en el Distrito Nacional.
- Distribución del equipo técnico para supervisar las siete provincias donde funcionan unidades de alfabetización.
- Elaboración del Programa General de Alfabetización No-formal de la SEEBAC, para el período 87-90 y presentación del mismo a las autoridades educativas.
- Evaluación sistemática del trabajo realizado.