FORO SOCIOEDUCATIVO
InteRed por una educación transformadora
OXFAM

Boletín no. 19 Santo Domingo, República Dominicana | Agosto, 2018

2 Importancia de la educación de personas jóvenes y adultas
3 Punto de partida: cuantificación del analfabetismo, acceso y diferencias en datos disponibles
5 Demografía de la educación de personas jóvenes y adultas
6 Matrícula de educación de personas jóvenes y adultas
8 Abandono, Promoción y Reprobación
10 Educación de personas jóvenes y adultas y Pruebas Nacionales
12 Evolución histórica de gastos para EDPJA
14 Perspectiva de los actores y las actoras de la educación de personas jóvenes y adultas
18 Financiamiento actual de la educación de personas jóvenes y adultas
22 Síntesis sobre el presupuesto global del MINERD 2018

"Observatorio del Presupuesto en Educación"

La alfabetización y los servicios de educación de personas jóvenes y adultas:

retos y desafíos para la inclusión social

El Foro Socioeducativo (FSE) es un espacio integrado por instituciones que reflexionan y debaten sobre temas socioeducativos desde el año 2000, generan información, elaboran propuestas para influir en la mejora de la educación dominicana y en la constitución de una ciudadanía crítica, así como en la construcción de un Estado de Derecho. Actualmente el FSE está conformado por una red de 15 instituciones que incluye universidades y organizaciones no gubernamentales del sector educativo.

Oxfam es una organización global que moviliza el poder de las personas contra la pobreza y la desigualdad. Oxfam está presente en República Dominicana desde 1989 acompañando organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales e instituciones gubernamentales.

Fundación InteRed es una organización no gubernamental, inscrita en el Registro de ONGD de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) con fecha 19 de octubre de 1999, cuya misión es la apuesta por una educación

Núcleos de aprendizaje de Educación Continua Los Arroyos, Guanito, El Llano, Elías Piña, InteRed (2015).

transformadora, que genere la participación activa y comprometida de todas las personas a favor de la justicia, la equidad de género y la sostenibilidad social y ambiental. InteRed asume la coordinación del convenio "Generación de capacidades en titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones del sistema educativo dominicano, en los niveles de educación básica y secundaria, para mejorar la calidad educativa. RD" (Expte. 14/CO1/389) cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se está desarrollando en República Dominicana.

El presente boletín trata principalmente sobre los alcances del Subsistema de Educación de Personas Jóvenes y Adultas del Ministerio de Educación de la Republica Dominicana (MINERD) y sus resultados para el periodo 2013-2017, así como la ejecución del presupuesto para este subsistema en ese periodo. Se incluye además la descripción del presupuesto global del MINERD para el 2018, el análisis de la asignación de los recursos y la relación entre resultados y productos esperados para el mismo.

1. Importancia de la educación de personas jóvenes y adultas

La oferta y la formación educativa de personas jóvenes y adultas deben iniciar con el reconocimiento de la diversidad de este sector poblacional, y considerar los aspectos culturales propios, identidades y necesidades diferenciadas. El diseño curricular para este grupo debe facilitar el pleno acceso a este derecho, el acompañamiento y la promoción de la conclusión de los estudios, así como también, los logros de aprendizajes significativos y de calidad para todos y todas.

Las políticas de Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EDPJA) en el país se han orientado hacia la búsqueda de la inclusión social para incorporar en forma efectiva a la diversidad de personas de diferentes rangos de edad, procedencia y sexo, que han encontrado diferentes barreras para poder acceder a la educación a lo largo de toda la vida. Para compensar la vulnerabilidad de estos grupos, se debe garantizar el acceso, permanencia, participación y cumplimiento de metas de los procesos educativos ofrecidos, sobre todo en aquellas personas como mujeres y jóvenes que están más en riesgo de ser excluidas o marginadas. Desde el enfoque de derechos a la población se le tiene que garantizar el acceso a los mismos por parte de los gobiernos, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones o barreras que los colectivos pueden tener. En el caso de las personas adultas estas barreras han podido ser temas económicos que les han obligado a abandonar el sistema formal y la falta de escuelas de jóvenes y adultos próximos a sus lugares de residencia.

En la República Dominicana se ha ido construyendo un consenso sobre la importancia de la Educación de las Personas Jóvenes y Adultas (EDPJA) que permita contribuir a mejorar la calidad de la educación dominicana, y también responder a los niveles de exclusión de miles de hombres y mujeres que hoy se ubican en el segmento poblacional de 15 años y más con bajos niveles educativos y escasas oportunidades de inserción laboral. La estructura del subsistema de EDPJA se integra por el área de Alfabetización definida en el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo-QAC-, el de Educación Básica y Secundaria para Jóvenes y Adultos, y el de capacitación técnica laboral que ofrece diferentes alternativas de capacitación para personas jóvenes y adultas de acuerdo a los niveles de aprendizaje alcanzados.

Alfabetización, *destinada a superar los índices de analfabetismo en el país.*

Educación Básica, *que proporciona una oferta de formación a personas de 14 años y más, para facilitar el acceso a niveles superiores de alfabetización y de formación a partir de sus necesidades básicas en materia de aprendizaje.*

Educación Media, *que en lo adelante se denominará* ***Educación Secundaria,*** *con un currículo propio para la población participante, adecuado a sus necesidades y características.*

Capacitación técnica-laboral, *destinada a ofrecer alternativas al participante joven y adulto para el desarrollo de su competencia laboral y emprendedora, que le permita integrarse al trabajo productivo y al desarrollo del país.*

Fuente: MINERD 2014, Marco Curricular del Subsistema de Educación de Personas Jóvenes y Adultas, República Dominicana.

Si bien República Dominicana ha tenido avances en cobertura educativa a nivel general, con la incorporación a la escuela de un mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes, las evidencias también sugieren que una cantidad significativa de potenciales estudiantes permanece fuera de las aulas, y otros/as las abandonan o desertan por diversos motivos antes de concluir los estudios.

Es por esto que uno de los principios de la educación permanente para personas jóvenes y adultas, se ha relacionado con ofertas educativas en programas de continuidades educativas posteriores y complementarias; por un lado para los y las que desertaron o abandonaron el sistema educativo formal por diversas razones, y por otro lado para las personas egresadas del Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo –QAC-.

El propósito de mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos y las ciudadanas, sobre todo de las personas jóvenes que abandonaron el sistema educativo y de adultas económicamente activas, requiere que el aprendizaje continúe de una manera flexible, utilizando las capacidades logradas y articulando estas habilidades en la aplicación de aprendizajes a procesos más amplios de desarrollo de las personas.

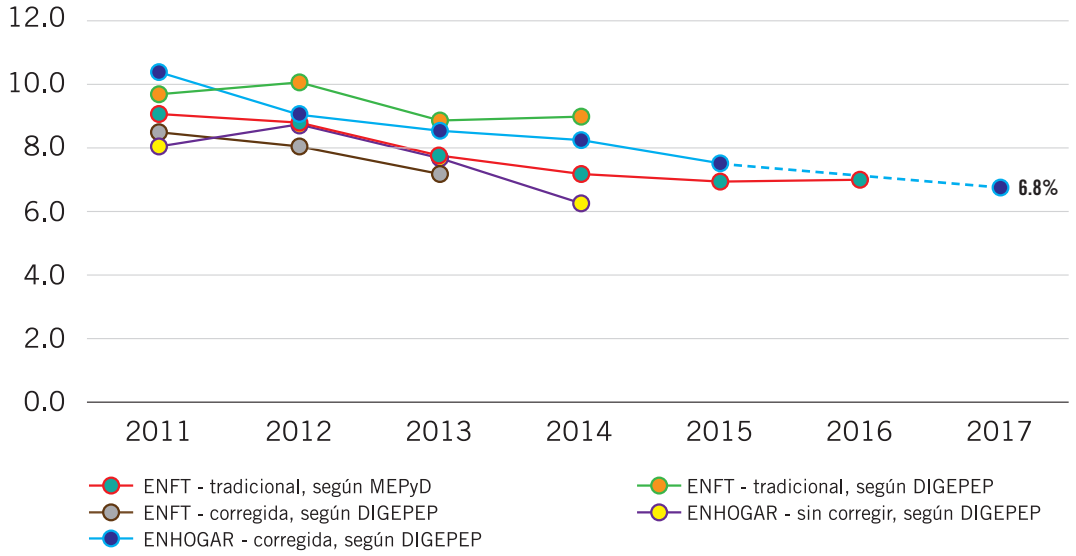
2. Punto de partida: cuantificación del analfabetismo, acceso y diferencias en datos disponibles

En la República Dominicana según el Censo del 2010 se registraban 9,445,281 personas de las cuales 6,636,354 tiene 15 años o más años de edad (70.3%). De este grupo poblacional el 12.8% o sea 851,396 declaraba no saber leer ni escribir. Sin embargo, a partir de ajustes técnicos realizados a finales del año 2015 por una comisión oficial interinstitucional[1], se revela que la tasa de analfabetismo llegaba al 14% de la población, con los datos del Censo 2010. De esta forma, se estableció como nueva meta un total de 943,201 personas

1 Según reportes del gobierno dominicano, el referido equipo técnico estuvo compuesto por integrantes del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), el Ministerio de Educación (MINERD) y la DIGEPEP.

Diplomado en formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas en la Regional 02 de San Juan acompañado por el Centro Cultural Poveda (2016).

Gráfico 1. Evolución de la tasa de analfabetismo, según fuentes
Período 2011-2017



Fuente: Elaborado con base en información suministrada por DIGEPEP (agosto 2018) y consulta a SISDOM 2016, MEPyD.

a alfabetizar, es decir; 91,805 personas más que la línea de base asumida originalmente por el Plan Nacional de Alfabetización.

Dado que el período entre un censo y otro es demasiado prolongado (entre 8 y 10 años), para medir el impacto de los programas gubernamentales se utilizan encuestas de corte anual. Tal es el caso del propio programa de alfabetización por medio a la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) y la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR). La referida comisión interinstitucional asegura que los ajustes realizados proveen estimaciones más realistas de la tasa de analfabetismo actual del país. No obstante, a la fecha de cierre de esta edición, las cifras de analfabetismo que han reflejado estos instrumentos han mostrado diferencias notables (Ver gráfico 1), aunque en algunos casos tienden a la convergencia en épocas más recientes.

Los datos de la ENFT los publica el Banco Central de forma continua, pero solo con los indicadores referentes al mercado laboral. Por su parte, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) solo posee registro en línea hasta el año 2014, antes de los citados ajustes metodológicos. Solo en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) se hace uso intensivo y abierto al público de esta data, incluyendo en la sectorial educación, pero sus resultados en la evolución del analfabetismo son objetados por la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP).

Los datos de ENHOGAR los publica la Oficina Nacional de Estadística, su último corte disponible es hasta el año 2015. Es la encuesta que, según la DIGEPEP, se toma como referencia principal para monitorear la tasa de analfabetismo en el país. Los datos de la ENHOGAR posteriores a 2015, que se citan en esta publicación, fueron suministrados directamente por la DIGEPEP.

Por lo anteriormente planteado, se percibe un gran camino que recorrer tanto en la publicación de datos abiertos por parte del gobierno, en su periodicidad y coherencia interna entre las fuentes e instituciones que las generan, así como en su articulación con los objetivos de desarrollo nacional. La situación descrita de manera más detallada para el subcomponente de alfabetización en particular puede ser extrapolada, como se evidencia más adelante, a los demás subcomponentes de los servicios de educación de jóvenes y adultos.

3. Demografía de la educación de personas jóvenes y adultas

En el componente de alfabetización, los datos internos suministrados por la DIGEPEP con fecha de corte a diciembre del año 2017 indican que República Dominicana registra un 6.8% de analfabetismo. Tomando como parámetro la ENHOGAR, en las versiones corregidas que ha señalado el gobierno dominicano, entre diciembre 2012 y diciembre 2017, fechas de levantamiento de esta encuesta, la tasa de analfabetismo habría caído en 2.3 puntos porcentuales en los últimos 5 años computados.

Los datos revelados indican que en el país faltarían alrededor de 520,000 personas por alfabetizar en el marco del Plan Nacional Quisqueya Aprende Contigo. No obstante, el gobierno se ha centrado en resaltar que, con las 140,000 personas en núcleos de alfabetización a las cuales tiene previsto entregar certificados de graduación entre 2018 y 2019, podría estar declarando el país libre de analfabetismo.

Según la DIGEPEP, la data de la ENHOGAR 2017 revela que el analfabetismo es ligeramente mayor en los hombres que en las mujeres. En los hombres la tasa asciende al 6.9%, mientras que en las mujeres se sitúa en torno al 6.6%. Lo anterior indica que, de las casi 520,000 personas que faltarían por alfabetizar, el 50.8% serían hombres y un 49.2% serían mujeres. Visto en función a la zona de residencia, el 69.4% de las personas analfabetas del país se ubican en zonas rurales, mientras que el restante 30.6% pertenecen a las zonas urbanas. Si se ajusta la lente podría observarse que las mujeres en zonas urbanas y los hombres en zonas rurales son los grupos mayoritarios desde una perspectiva de género.

Las brechas más acentuadas probablemente puedan observarse en función a grupos etarios. Mientras en la población de 15 a 59 años la tasa de analfabetismo reportada por la ENHOGAR se sitúa en tan solo 4.7%, en la población mayor de 59 años se sitúa en torno al 18%. Este grupo de edad representaría casi 42% de las personas analfabetas del país.

A pesar de las brechas y desafíos que presentan estos datos para el período 2018-2020, se evidencian avances en la reducción del analfabetismo, a juzgar por los resultados suministrados por la DIGEPEP. Sin embargo, conviene señalar también que tanto en la versión del MEPyD de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) como en su versión corregida que señala la DIGEPEP, se muestran resultados similares a la ENHOGAR a partir del año 2013. En tal sentido, es importante resaltar que la tasa de analfabetismo registrada por el MEPyD[2] para el periodo 2012-2016, muestra que la misma habría descendido desde un 8.8% en el 2012 a un 7.0% en el 2016.

En el último año de corte de la ENFT (2016), los datos publicados por el MEPyD revelan que la tasa de analfabetismo se sitúa en torno al 7%, siendo de 7.1% en la población masculina y 7.0% en la población femenina. Por zona de residencia, registraba un 5.2% en las zonas urbanas y un 13.8% en las zonas rurales. Mientras en la región Ozama se situaba en torno al 4%, en regiones como Enriquillo y El Valle el analfabetismo rondaba entre el 13.7 y 17.8%, respectivamente. Por grupos de edad, en la población comprendida entre 15 y 54 años se situaba en torno al 3.7% y en la población de 55 años o más ascendía al 16.6%.

Estos datos de la ENFT son similares a los anteriormente expuestos en la ENHOGAR y cobran especial relevancia justamente porque fueron los que presentó el gobierno dominicano en el mes de julio del año 2018 en su Informe Nacional Voluntario 2018 sobre cumplimientos de los ODS, ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas[3].

Dos elementos llamativos adicionales que vale destacar serían: (i) por nivel de pobreza monetaria, en la población denominada indigente el nivel reportado de analfabetismo supera el 15.4%, mientras en la población no pobre si situaba en tan solo 5.4%, y (ii) por quintiles de ingresos, mientras en el quintil 1 (menores ingresos) la tasa de analfabetismo reportada era del 12.8%, en el quintil 5 (mayores ingresos) era del 1.9%.

Resulta importante que la DIGEPEP, la ONE y el MEPyD se pongan de acuerdo en relación a la fuente y cuantía del indicador del analfabetismo que publican

2 Registro en línea del Sistema de Indicadores Sociales de la Republica Dominicana (SISDOM): https://bit.ly/2JriCnw

3 Informe Nacional Voluntario 2018 - compromisos, avances y desafíos hacia el desarrollo sostenible (MEPyD, 2018): https://bit.ly/2P3BHiE.

para la ciudadanía en general y que es marco común de referencia en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y en el Informe Nacional Voluntario de los ODS. Más aún si los datos anexos al referido Informe Nacional Voluntario que publica el MEPyD ante la ONU indican que durante el período 2013-2016, la reducción del analfabetismo se ha centrado sobre todo en hombres, en la población no pobre o calificada por encima de la línea de pobreza y que, particularmente, en las zonas rurales, siendo casi tres veces más alto el analfabetismo, se reduce apenas en igual proporción que en las zonas urbanas[4].

Este punto de partida resulta fundamental no solo por la deuda social histórica que se arrastra desde hace décadas en el país, sino también porque permite planificar y tomar decisiones de continuidad educativa en los demás subcomponentes del programa de educación de personas jóvenes y adultas, expuestos en los apartados siguientes.

4. Matrícula de educación de personas jóvenes y adultas

En relación a la matricula total del sistema educativo dominicano y la registrada en particular para el subsistema de EDPJA durante los años lectivos del 2013 al 2016, se observa un incremento de la participación de las personas jóvenes y adultas, representando un 9.9 % del total matriculado para el 2015-16. Es importante reseñar que la población matriculada total del MINERD desde el 2013 al 2016 muestra una inscripción sin cambios ni incrementos.

Dentro de la matricula estudiantil de la EDPJA existe una mayor población de mujeres que de hombres. Por ejemplo, en el período 2013-14 por cada 100 mujeres matriculadas se registraban 90 hombres. Para el ciclo 2014-15 la presencia femenina desciende, y por cada 100 mujeres matriculadas existen 93 hombres, y para el 2015-16 la relación es de 100 mujeres por 94 hombres. En República Dominicana, de acuerdo a los datos disponibles pareciera que hay más compromiso por retornar a la educación por parte de las mujeres en relación a los hombres. Esto indica una disparidad a favor de las mujeres en el Índice de Paridad de Género, aplicado a la EDPJA.

Siendo EDPJA la parte marginada del sistema educativo, en donde asisten quienes son excluidos y excluidas del sistema ordinario, resulta una paradoja la presencia de población femenina en este sistema con una mayor cobertura y mejor desempeño en el sistema educativo preuniversitario en general, a pesar de que las mujeres son las que cargan con las tareas de cuidados de los niños, las niñas y la familia en nuestra sociedad. No se puede perder de vista que, con 98 embarazos por cada 1,000 mujeres entre 15-19 años, República Dominicana registra la tasa más alta del continente en embarazo adolescente, y al menos el 22% de las adolescentes en el país entre 12-19 años alguna vez han estado embarazada, promedio que es 34% más alto que la media de América Latina y El Caribe (PNUD, 2017). En tal sentido, la mayor matriculación femenina en el programa de EDPJA pudiera estar siendo una evidencia importante a considerar para

4 Informe Nacional Voluntario 2018 - compromisos, avances y desafíos hacia el desarrollo sostenible; pág. 214 – tablas anexo (MEPyD, 2018): https://bit.ly/2P3BHiE

Tabla I. Nivel de participación y crecimiento de matrícula de EDJA en relación a la matricula total

Matricula / Año Lectivo	2013-14 A	2014-15	2015-16 B	Incremento (B-A)/Bx100
Matriculación total	2,756,063	2,782,826	2,773,255	0.61
Ed. Jóvenes y Adultos	250,238	265,197	274,438	8,81
% Participación	9,07	9,53	9,89	--

Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018.

Tabla II. Inscriptos en EDPJA por año lectivo, sexo y paridad de género

Año Lectivo	SEXO		Índice Paridad Genero	TOTAL
	Masculino	Femenino		
2013-14	118,683	131,555	0.90	250,238
2014-15	127,610	137,587	0.93	265,197
2015-16	133,240	141,198	0.94	274,438

Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018.

las políticas públicas en el contexto de la realidad social en República Dominicana.

En relación a la inscripción de personas jóvenes y adultas según los niveles ofrecidos; Básica Secundaria PREPARA de 4 años, y Secundaria PREPARA ACELERA de 2 años por sexo se observa un comportamiento diferenciado.

En la Básica se evidencia un descenso en la matriculación desde el 2013 al 2016, donde las mujeres tienen una participación menor en la matrícula en relación a los hombres. Sin embargo, la inscripción de las mujeres siempre es mayor que la de los hombres. Resulta contradictorio que, habiendo concluido la mayor parte del proceso de alfabetización iniciado en el Plan QAC, la matrícula del nivel básico, que debería haber aumentado sustancialmente ya que es el primer nivel de continuidad educativa, desciende progresivamente en el periodo considerado. Esto evidencia que la continuidad educativa sigue

Diplomado en formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas en la Regional 02 de San Juan acompañado por el Centro Cultural Poveda (2016).

siendo todavía un reto para la articulación de la política, y que se requiere un mayor esfuerzo que garantice la oportunidad de acceso inmediato a servicios educativos promovidos desde el Plan QAC en el ingreso al nivel básico.

De acuerdo con los anuarios estadísticos del MINERD en el periodo 2013-2016 publicados, la matrícula de Educación Básica para Personas Jóvenes y Adultas se ha mantenido estable, en torno a 100,000 estudiantes. Con esta tendencia, será muy difícil alcanzar la meta de aumentar a 200,000 estudiantes para este nivel para al año 2020 como lo establece el Plan Estratégico del MINERD 2017-2020.

Para el nivel de Secundario denominado PREPARA de 4 años, la matrícula asciende en el periodo con una mayor participación de mujeres inscriptas. En el caso del Secundario llamado PREPARA ACELERA, no tiene cambios sustanciales entre el 2013 al 2016 y la participación de la mujer es también mayor que la del hombre. La población masculina es mayor en Básica de adultos, en cambio, la población femenina es mayor en las dos modalidades del nivel Secundario PREPARA y PREPARA ACELERA.

Es importante destacar que en la Educación Básica de Adultos, el 39.6 % de las personas matriculadas tiene 21 años o menos (MINERD-UNICEF 2017) indicando que una proporción significativa de estudiantes que abandonaron la educación básica y secundaria tratan de completar sus estudios en esta modalidad.

De acuerdo a los datos para el año escolar 2014-15 y analizados por grupo de edad por el estudio UNICEF-MINERD Niños y niñas fuera de la escuela, 2017, en la modalidad de Educación de Adultos incluyendo Básica y Secundaria se detallan las siguientes notas:

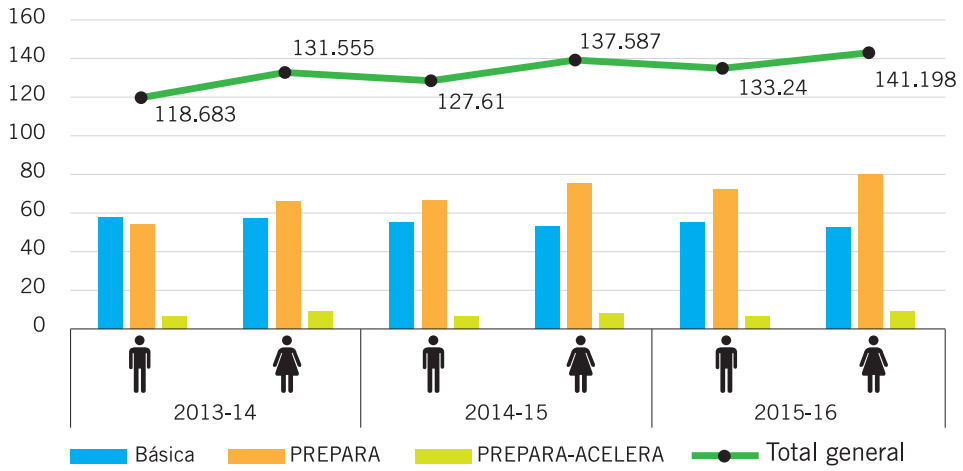
- Casi 2 de cada 10 estudiantes tenía 17 años de edad o menos (18 %).
- Más de 3 de cada 10 estudiantes tenía entre 18 y 21 años (35 %).
- Casi 5 de cada 10 estudiantes tenía 22 años o más (47 %).

Los datos anteriores indican que más de la mitad de la matrícula de EDPJA (53 %) está integrada por estudiantes con 21 años o menos, que al parecer se han incorporado a este subsistema frente a situaciones de fracaso y abandono en su trayectoria por la escuela.

5. Abandono, Promoción y Reprobación

A través del comparativo de los indicadores educativos de todos los niveles del sistema educativo dominicano en general y de la EDPJA en particular, se puede concluir que existe un nivel alto de deserción o abandono escolar entre la población estudiantil de

Gráfico 2. Evolución de Inscritos en EDPJA por sexo Periodo 2013-2016



Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018.

este grupo. Para el periodo 2015-16 de cada 100 personas adultas que iniciaron su formación, 15 de ellas no terminaron el ciclo educativo, mientras que a nivel de toda la población estudiantil el indicador de abandono es 4 estudiantes de cada 100 inscriptos e inscriptas. Cabe mencionar que los indicadores de abandono para la EDPJA han descendido levemente desde el 2013 al 2016. En otras palabras, la tasa de abandono en la EDPJA es 3.5 veces mayor que la registrada en el ciclo educativo ordinario.

Si observamos las personas promovidas, se presentan pocos cambios en este indicador para la EDPJA y complementariamente un aumento en los niveles de reprobación, a pesar de la baja en los abandonos. Los valores incrementales de Abandono y Reprobación son alertas importantes a considerar porque ponen en evidencia fenómenos psicosociales complejos en este subsistema, que deben identificarse para establecer acciones específicas que faciliten la permanencia y promoción de estos grupos sociales.

Tabla III. Inscriptos en EDPJA por año lectivo, sexo y paridad de género

Nivel/ EDJA	Abandono	Promovido	Reprobado
TOTAL 2013-14	4.6	88.7	6.7
EDPJA	17.0	75.1	7.9
TOTAL 2014-15	4.5	90.3	5.2
EDPJA	16.2	75.9	8.0
TOTAL 2015-16	4.3	91.3	4.5
EDPJA	15.0	76.8	8.2

Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018

Si se analiza por sexo del estudiante, se tiene que entre la población masculina en la EDPJA el nivel de abandono escolar es 17 de cada 100 varones mientras que este indicador en la población escolar total masculina, es de 5 de cada 100 estudiantes hombres inscriptos en el ciclo 2015-2016. Por su parte, la población femenina inscrita en EDPJA presenta un nivel de abandono escolar de 13 de cada 100 mujeres, mientras que las estudiantes desertan 4 de cada 100 a nivel general.

Al revisar el porcentaje de personas promovidas por sexo de la EDPJA, el 89.5% de la población masculina es promovida mientras que este indicador en las mujeres es mayor con 93.1%. Si se analizan los indicadores de reprobación, las mujeres han aumentado los niveles de reprobación en el periodo de 2013 al 2016, de cada 100 mujeres que están en la EDPJA, 7 de ellas no son promovidas al siguiente nivel, sin embargo esta situación en las mujeres es siempre menor que en los varones.

Es importante destacar que estos elevados niveles de abandono y reprobación en la EDPJA implican una inversión ineficiente por parte del Estado para este grupo poblacional. Es un ejemplo de pérdida de recursos y, sobre todo, de incapacidad del sistema educativo de retener al estudiantado, facilitar su promoción, y lograr las competencias necesarias para trabajar y convertirse en sujetos de cambio y en personas promotoras del desarrollo nacional.

En razón de ello, deben reasignarse los recursos para este subsistema y articular un modelo realmente flexible y adaptado a los grupos por sexo y edad, que garantice la cobertura anticipada para este subsistema y sobre todo la conclusión de los estudios.

Tabla IV. Registro de Abandono, Promovido y Reprobado de EDPJA por sexo y año

Nivel/ EDJA	MASCULINO			FEMENINO		
	Abandono	Promovido	Reprobado	Abandono	Promovido	Reprobado
TOTAL 2013-14	5.1	86.3	8.6	4.0	91.2	4.8
EDPJA	19.3	71.5	9.1	15.0	78.3	6.8
TOTAL 2014-15	5.1	88.4	6.5	4.0	92.2	3.8
EDPJA	18.3	72.7	9.0	14.1	78.8	7.1
TOTAL 2015-16	4.9	89.5	5.7	3.6	93.1	3.3
EDPJA	17.2	73.8	9.0	12.9	79.7	7.4

Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018

Núcleos de aprendizajes Villa Cerro del Municipio de Higuey, DIGEPEP (2018).

6. Educación de personas jóvenes y adultas y Pruebas Nacionales

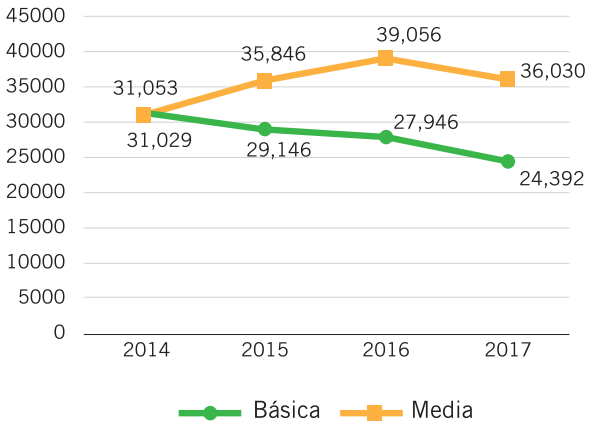
La población de la EDPJA que se presenta a la convocatoria de Pruebas Nacionales al final del año escolar es la que cierra el ciclo o se gradúa del nivel correspondiente. En razón de ello, es importante reseñar sobre sus resultados y logros alcanzados en la conclusión de este nivel. Esta información puede servir a dos propósitos: (i) como indicador de eficiencia en el sentido de aprendizajes logrados, y (ii) de anticipación en la planificación de las ofertas para la continuidad educativa del sector.

Si se analiza el perfil demográfico de las personas participantes en las pruebas, en razón de la edad y sexo en Básica puede observarse que más del 50% de las que asisten tienen entre 15 a 24 años de edad, tanto para varones como mujeres en los años analizados. En el caso de las y los que se presentan a pruebas en Secundaria el 50% de la población que rinde la prueba, tanto para varones como mujeres, tiene entre 20 a 29 años de edad. Estos rangos de edades y sexo coinciden con los parámetros de grupos de edad que se mencionaron en el análisis de la matrícula de EDPJA.

Un elemento a destacar es el descenso en el número de personas que se han presentado en la primera convocatoria para Pruebas Nacionales en EDPJA durante el periodo 2014-2017. En otras palabras, son menos las personas que pueden concluir o graduarse de los ciclos de niveles Básico y Secundaria como puede observase en la gráfica siguiente. Esto es un punto de alerta para el sistema educativo, ya que son estudiantes que perdieron alguna materia en el ciclo, desertaron nueva vez, o decidieron no asistir a esta convocatoria y postergar su examen para las próximas fechas. De cualquier manera, son evidencias de la eficiencia interna del subsistema de educación de personas jóvenes y adultas, que genera un sobrecosto al volver a cursar el grado realizado de los y las estudiantes que repiten, además de establecer un gasto ineficiente ligado al abandono del último grado sin graduación.

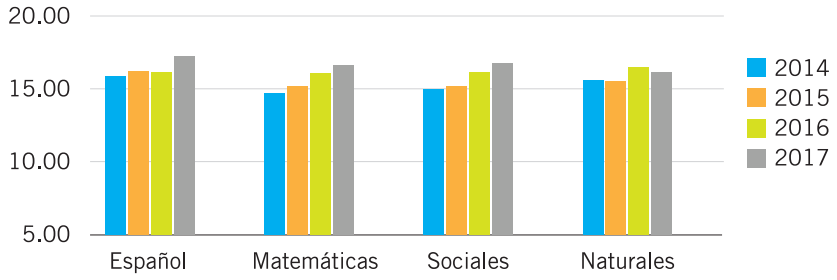
Los promedios de las notas de Pruebas Nacionales en el nivel Básico registrado en las distintas áreas, indican que se están mejorando los resultados logrados en el periodo 2014 al 2017. En la gráfica siguiente puede

Gráfico 3. Número de Estudiantes asistentes a primera convocatoria de EDJA Período 2014 - 2017



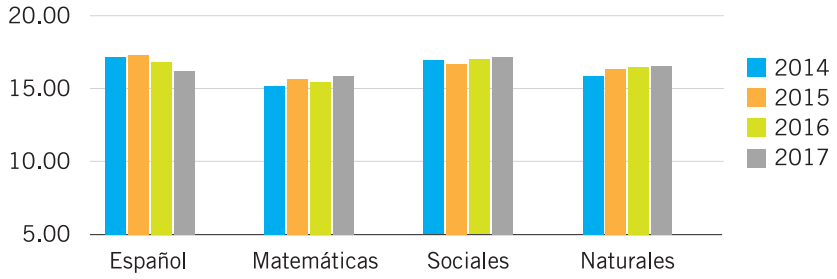
Fuente: MINERD, Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa y del Departamento de Pruebas Nacionales, 2018.

Gráfico 4. **Número de Estudiantes asistentes a primera convocatoria de EDPJA Período 2014 - 2017**



Fuente: MINERD, Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa y del Departamento de Pruebas Nacionales, 2018.

Gráfico 5. **Puntaje Promedio de Pruebas Nacionales en Secundaria de Adultos por asignatura, Período 2014 - 2017**



Fuente: MINERD, Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa y del Departamento de Pruebas Nacionales, 2018.

observarse como los valores en las pruebas ascendieron en las áreas de Español, Matemáticas y Sociales para el periodo considerado, con un leve descenso en Naturales para el 2017.

Los promedios de las notas de Pruebas Nacionales en el nivel Secundario para Personas Jóvenes y Adultas en las distintas áreas también observan mejoras en Matemáticas, Sociales y Naturales, en contraste los resultados en el área de Español donde los valores de pruebas registrados disminuyen considerablemente.

Si se analizan los rendimientos en prueba en razón de sexo se observa que los varones tienen una leve ventaja en los resultados promedios de pruebas sobre las mujeres para el nivel Básico y Secundario En otras palabras, a los varones les va mejor en las pruebas nacionales que a las mujeres. En general, puede observarse que para ambos sexos en Básica y Secundaria los promedios en las pruebas van mejorando progresivamente cada año, con una variación en el incremento de uno o dos puntos en los resultados obtenidos.

Tabla V. **Puntajes promedio de Pruebas Nacionales de EDPJA por año, sexo y nivel educativo**

Año/Sexo	Básica	Secundaria	Básica	Secundaria
2014	16.02	16.42	15.51	14.38
2015	16.04	16.81	15.63	16.31
2016	16.88	16.87	16.39	16.01
2017	17.37	16.80	16.79	16.17

Fuente: MINERD, Departamento de Estadísticas e Indicadores Educativos, 2018

Núcleos de aprendizaje de Educación Continua Los Arroyos, Guanito, El Llano, Elías Piña, InteRed (2017).

7. Evolución histórica de gastos para EDPJA

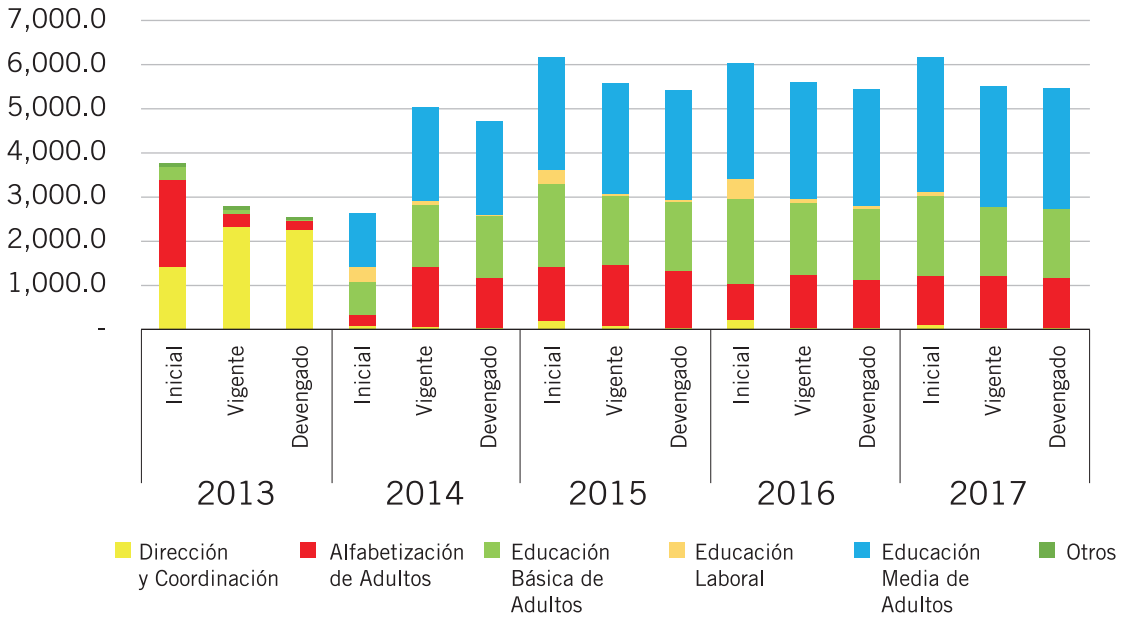
Durante el período 2013-2017, que se ha considerado para este boletín, el gasto en Servicios de Educación de Adultos ha representado alrededor del 3.9% del monto total de recursos del MINERD. La ejecución promedio anual ronda el 95.6% de su presupuesto vigente.

Sin embargo, es importante destacar que al presupuesto original aprobado es común que se le modifiquen sus asignaciones a lo largo del año, y en la mayoría de los casos para reducir recursos. En cuatro de los últimos cinco años fiscales la partida destinada a los servicios de educación de adultos fue reducida en un promedio anual del 14% o lo equivalente a RD$ 569.5 millones. La única excepción fue en el año 2014, puesto que al ser designado por aquel entonces como "Año de la superación del analfabetismo" se inyectaron importantes recursos adicionales para este sub-componente.

Al examinar en detalle cada rubro, en los últimos años se observa que ha sido justamente en el programa de Alfabetización de Adultos que más recursos se ha necesitado agregar, por la insuficiencia del monto original aprobado. Por ejemplo, durante el período fiscal 2014-2017 el presupuesto vigente de este programa se ha incrementado en un 116% respecto al original aprobado. Esto implica que, en promedio, se asignan RD$414 millones adicionales a lo previsto para el programa de alfabetización. ¿Se mantendrá este comportamiento para el año 2018?

En sentido contrario ocurre con los programas de Educación Básica de Adultos y Educación Laboral, los cuales llevan tres años consecutivos de reducción

Gráfico 6. Distribución recursos en Programa 15: Servicios Educación de Personas Jóvenes y Adultas Período 2013-2017 / En millones de RD$



Fuente: Elaborado con base en reportes ejecución presupuestaria del MINERD, período 2013-2017.

de sus montos aprobados, por encima de los RD$260 millones a cada uno. En cambio, el programa de Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos presenta gran volatilidad en su registro de asignación de recursos anuales. En el año 2014 fue el segundo con mayor sobre-asignación, detrás de Alfabetización de Adultos, pero en los últimos tres años fiscales se la han reducido sus asignaciones aprobadas por el orden de RD$118 millones promedio anual. Estas modificaciones administrativas al presupuesto original aprobado también son recurrentes en el componente Dirección y Coordinación. Durante el

Núcleos de aprendizaje de Educación Continua Las Lajitas Arriba, Guanito, El Llano, Elías Piña, InteRed (2016).

Núcleos de aprendizajes Distrito Municipal La Gina en Miches, Provincia el Seibo, DIGEPEP (2018).

período 2014-2017 a este rubro se le ha reducido más de la mitad de sus asignaciones previstas (52.9%), presumiblemente para inyectar recursos a los otros componentes.

Al margen de las modificaciones administrativas antes explicadas, en función a su presupuesto ya modificado (vigente), el sub-componente Educación Secundaria de Jóvenes y Adultos es el que registra el mayor ritmo de ejecución anual, con un 99.4%. Luego de este, le sigue la Dirección y Coordinación, con un 92.8% de ejecución, mientras que la ejecución promedio en Básica de Adultos y Educación Laboral ronda el 88% cada una. El programa de Alfabetización es el que registra mayor rezago en su ejecución, al situarse por debajo del 85% durante este período.

Ante la ausencia de metas desagregadas por cada sub-componente, más allá de lo planteado en el caso particular de alfabetización, no es posible verificar el impacto que está teniendo la ejecución de estos recursos en reducir las desigualdades en el acceso a la educación de personas adultas.

8. Perspectiva de los actores y las actoras de la educación de personas jóvenes y adultas

El gran reto que enfrenta el sistema educativo dominicano en la EDPJA es la continuidad y cómo hacer posible que las personas adultas recientemente alfabetizadas y los y las jóvenes que abandonaron la escuela puedan aprovechar las habilidades básicas adquiridas y tener la oportunidad de desarrollar todo su potencial en las ofertas de continuidad. El desafío mayor es lograr incrementar esas capacidades iniciales de saber leer y escribir y a partir de allí lograr el desarrollo pleno de las personas.

Esto será posible si se garantiza a esta población acceso a los aprendizajes con programas de continuidad educativa que permitan seguir aprendiendo a las personas recientemente alfabetizadas, y también facilitar el reingreso al sistema educativo de personas jóvenes y adultas desertoras en modelos de aprendizajes flexibles y adaptados a las necesidades propias de esta población.

Por ello, a modo de síntesis y considerando lo expresado en este boletín la continuidad educativa debe verse como una parte esencial dentro del subsistema de la EDPJA y no como un sistema remedial o complementario considerando que debe lograr los siguientes puntos:

- Reducir la desigualdad existente en el acceso y la permanencia a la educación y así aumentar el grado de democratización de la educación.
- Facilitar el acceso a través de programas formales y no formales con oportunidades de aprendizaje informal a través de distintos medios impresos y/o digitales.
- Diseñar e implementar estrategias de aprendizaje flexibles y con alternativas que se adecúen a las personas y sus grupos, tomando en cuenta las condiciones locales y con atención especial a ciertos grupos como las mujeres y las personas jóvenes.
- Articular en grado creciente los aprendizajes independientes y auto-dirigidos para una ampliación de los dominios de la vida personal, social, ciudadana y ocupacional para todos y todas.

A partir de esta consideraciones, se incluye a continuación un análisis desde una perspectiva cualitativa, con los mensajes y vivencias educativas de sus actores y actoras en experiencias locales de los procesos de alfabetización y continuidades educativas articuladas por la Sociedad Dominicana Manos Solidarias-SODOMANSOL- en San Cristóbal, Fundación Sur Futuro en Padre Las Casas y de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas- CONAMUCA- en Elías Piña.

Los relatos que han servido de base para este análisis han sido posibles gracias a la colaboración de las personas de las instituciones mencionadas que trabajan en las zonas indicadas. Las experiencias concretas de sus protagonistas reunidas y sintetizadas aquí intentan proporcionar intuiciones valiosas para identificar y valorizar las estrategias y la articulación de la continuidad educativa en estos espacios. Estos aportes pueden ser útiles para comprender el alcance de las políticas, así como observar las condiciones necesarias para el desarrollo exitoso de la continuidad educativa y la inclusión de todas las personas.

La alfabetización se considera un importante paso en el logro de una mejor calidad de vida, no sólo para cada persona sino también para la familia y la comunidad. Por lo tanto, el desafío no solo es lograr que las personas se alfabeticen, sino además conseguir que

Núcleos de aprendizajes Villa Cerro del Municipio de Higuey, DIGEPEP (2018).

las personas recién alfabetizadas retengan las habilidades adquiridas con la alfabetización, logren la estabilización de los conocimientos adquiridos, y continúen con los procesos de aprendizajes necesarios para lograr su desarrollo personal.

"...bueno hasta el momento yo le doy gracias a Dios que tengo por delante que la profesora Sonia y Arelis que me han encaminao, nos han dispertao en esa cuestión del estudio, aunque todavía yo no puedo decir que yo puedo trabajar en una computadora y hay muchísimas cosas que yo no entiendo, pero le doy gracias a Dios que yo hasta el momento aprendí a firmar mi nombre y alguito más....
....Porque el que no sabe está ciego, ta´ ciego usted oye.... el que no aprendió chiquito y va pa´ aprender después de grande, hay que coger paciencia...."

Alfabetización Hombre- 55 años-
Elías Piña

La planificación de los procesos de alfabetización y de continuidad educativa debe realizarse de manera integral y conjunta, es lo único que puede garantizar coherencia y secuencia inmediata entre ambas. Con el Plan Nacional de Alfabetización QAC las energías y esfuerzos se han invertido principalmente en la alfabetización, postergándose la planificación de ese "después de la alfabetización" como puede observarse en las experiencias registradas a continuación:

"...en continuidad no tengo mucho gente ahora pero yo eso ya viene siendo libre, porque todavía la continuidad no ha comenzado a nivel del ministerio, la que continua soy yo porque me gusta y la gente del núcleo sigue viniendo a mi casa...."

Animadora de Quisqueya Aprende Contigo -
Mujer 56 años – San Cristóbal

"....Todavía no han llegado los materiales (de continuidad educativa) y esos profesores deben tomar un taller, todo eso es parte de la espera, estamos esperando esa parte, pero mientras tanto no queremos que los participantes se disgusten y que se desentiendan de los estudios y sigan recibiendo y continuando dándoles sus clases a ver si Dios nos escucha....."

"....básicamente la idea es monitorear o chequear cómo se va a dar la actividad educativa, porque Quisqueya ya si ha arrancado pero la continuidad está lenta...."

"....Si la continuidad tiene mucha, no sé si son sombras o qué pero las sombras son administrativas porque las personas quieren, el personal humano está....no han sido menos de 20 maestras graduadas que han traído su currículum que quieren la continuidad... tenemos las personas interesadas en recibir los conocimientos, estamos esperando que se pongan de acuerdo...."

Animadora de QAC- Mujer 35 años
San Cristóbal

No se percibe a partir de los registros de entrevistas seleccionadas que se haya resuelto la incorporación de las personas graduadas del Plan QAC al proceso de continuidad educativa o a la oferta definida en dicho Plan. Se han registrado las personas interesadas, se han establecido algunos centros educativos para ser puntos de formación, pero no se cuenta con los recursos necesarios y personal suficiente para llevar a cabo estos procesos de acuerdo al número de personas inscriptas en las zonas y a la demanda observada. Existen solicitudes realizadas por las poblaciones en expedientes presentados al Ministerio de Educación con los nombres y apellidos, cédulas y lugar de residencia de las personas interesadas en continuidad educativa como es el caso de La Descubierta que elaboró un expediente con las personas interesadas en continuidad educativa debidamente documentadas y están en espera de respuesta del MINERD para la organización de los servicios de educación primaria y secundaria requeridos.

Se han articulado ofertas del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) en algunas zonas, y los cursos ofrecidos funcionan en diferentes áreas dependiendo de las disponibilidades de infraestructura de las comunidades y de la articulación con las personas interesadas en las capacitaciones. Estas alternativas están funcionando en los propios centros de alfabetización, áreas comunitarias, iglesias, marquesinas de casa particulares, etc., pero no parecen suficientes para las necesidades sentidas de la población, en síntesis no

Núcleos de aprendizajes Distrito Municipal La Gina en Miches, Provincia el Seibo, DIGEPEP (2018).

hay correspondencia entre la oferta y las demandas de la población en referencia.

Las organizaciones no gubernamentales con experiencia en el área de educación de personas jóvenes y adultas están desarrollando diferentes modelos de continuidad educativa adaptadas a las realidades y contextos de sus comunidades trabajando consistentemente con la continuidad educativa. Estos modelos de educación básica flexible y secundaria en zonas específicas, se ofrecen en horarios regulares y también flexibles de acuerdo a las necesidades de las personas, en uno o dos días a la semana, o fines de semana. Se han encontrado formas de dar seguimiento a las actividades de capacitación en la semana en articulación con Radio Santa María, escuchando por radio las lecciones emitidas para el reforzamiento de los aprendizajes que se desarrollan de forma presencial. Los acuerdos de cooperación entre las diferentes instituciones, como el caso de CONAMUCA y Radio Santa María y otras instituciones asociadas, se viabiliza que los grupos que se están apoyando en Elías Piña puedan funcionar, y que las personas cuenten con el reconocimiento del MINERD en esta formación y se puedan presentar a las pruebas nacionales, ya que el programa de Radio Santa María cuenta con el reconocimiento del MINERD.

> "Yo me vi en una situación muy grave. Cuando yo estudiaba mi mama tenía que irse al campo a hacer su cosecha... Yo recuerdo que un día ella me dijo bueno la niña no hay con quien dejarla porque yo tengo que irme a la loma y tú tienes que buscar quien la cuide y la atienda... y yo dije bueno no hay problema y yo tuve que coger el coche y llevarme mi niña a la escuela no tenía nada, no era empleada, tenía que hacerlo así, yo tampoco quería dejar de estudiar, yo recuerdo que yo me llevaba a mi niña a la escuela en un coche y me pasaba el día entero con mi niña ahí, estudiando. Le llevaba su leche, su pamper todas sus cosas, pasaba mi tiempo ahí con mi muchacha...y me gradué de Prepara...."
>
> Graduada Prepara Mujer 32 años
> Padre Las Casas

Las experiencias piloto de Básica con carácter flexible desarrolladas por el Ministerio de Educación, en Jarabacoa y Cotuí presentan importantes hitos a considerar, sin embargo se debe expandir y articular el modelo a nivel nacional observando las lecciones aprendidas y alcances recogidos en la sistematización de estas acciones.

Todavía queda una gran población joven y adulta en el país con baja escolaridad -es decir aquella que hizo en su momento algunos grados de escuela pero que no han completado- que no están conformes y tampoco contentas con la explicación de que su tiempo llegará después, cuando se den las condiciones para ofrecer el nivel que les corresponde. Todas esas personas comparten procesos incompletos de aprendizaje y preparación no sólo por el escaso número de años de escolaridad, sino además por la mala calidad de la educación escolar a la que han sido expuestas. Ellas están interesadas en continuidad tanto a nivel de formación básica como PREPARA, pero fundamentalmente necesitan y requieren ofertas que les permitan una inserción laboral y económica con el propósito de mejorar su calidad de vida sobre todo las personas económicamente activas.

Cuánto tiempo hace que está en Prepara ?... "Aquí en Juanito, empecé en quinto, sexto, séptimo, octavo y después de octavo pase pa´ primero yo tengo como siete ahora. Me siento bien porque yo estaba a lo oscuro, pero ya para mi estoy en la claridad, porque yo ahora mismo no hago lo mismo que lo que están allá en la universidad, pero a nivel de nosotros yo me defiendo bien...."
"..por vía de la escuela he aprendido muchas cosas porque ahí nos dieron curso de electrodoméstico , y ahora queremos hacer un curso de refrigeración, tenemos una lista para entregársela...bien hasta ahora nos ha ido bien porque antes había que ir lejos a hacer esos cursos y ahora lo hacemos aquí en la casa.."

Estudiante Prepara Hombre 54 años
Elías Piña

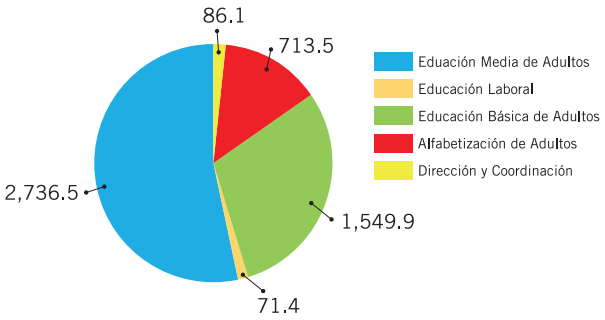
9. Financiamiento actual de la educación de personas jóvenes y adultas

La política de Educación de Personas Jóvenes y Adultas encuentra soporte presupuestario en el programa 15 denominado "Servicios de Educación de Adultos". Para el año fiscal 2018 este programa registra una asignación ascendente a RD$ 5,398.6 millones, equivalente al 3.5% del presupuesto total del MINERD.

En su texto descriptivo dentro del Presupuesto General del Estado se establece que la finalidad de este programa es garantizar los servicios de la Educación de Adultos en los niveles Primario y Secundario (general y laboral) en las modalidades presenciales y semipresenciales y velar por el cumplimiento de una oferta curricular acorde con las personas de 15 años o más que por diferentes razones socioeconómicas no logran insertarse en los niveles tradicionales.

Al examinar cada fase o sub-componente del programa, se observan importantes asimetrías en la distribución de recursos. A las intervenciones enfocadas en Alfabetización de Adultos tan solo se les asigna RD$ 713.5 millones, equivalente al 13.8% del total presupuestado. Luego, al componente Educación Básica de Adultos se le asignan RD$1,550 millones (30.1% del total programático), mientras que a Educación Laboral tan solo RD$ 71.4 millones (equivalente al 1.4% del total previsto). En contraste, al componente Educación Secundaria de Adultos se le asigna RD$ 2,736.5 millones equivalente al 53.1% de los recursos. El 1.7% de los recursos restantes se dedicarían a labores de Dirección y Coordinación.

Gráfico 7. Distribución de recursos en servicios de educación de adultos
En millones de RD$ / Año fiscal 2018



Fuente: Elaborado con base en datos presupuestarios del MINERD, 2018.

Según el presupuesto aprobado por el gobierno central para el año 2018, la cuantía y proporción de recursos previstos en los Servicios de Educación de Adultos encuentra justificación en dos metas generales:

Tabla VI. Presupuesto asignado a Servicios de educación de adultos, según productos y metas. En millones de RD$ / Año 2018 presupuestado y período 2019-2021 proyectado

Productos	Unidad de Medida	2018		2019		2020		2021	
		Meta	Monto Presupuesto	Meta	Monto Presupuesto	Meta	Monto Presupuesto	Meta	Monto Presupuesto
Servicio de Educación de Adultos	Jóvenes y adultos de 15 años o más, matricula dos	297.656	4.443,9	316.980	5.623,0	336.301	6.017,9	351.014	6.921
Servicio de Alfabetización	Personas Alfabetizadas	70.000	713,5	70.000	974,8	-	-	-	-
Total		367.656	5.157,4	386.980	6.597,8	336.301	6.017,9	351.014	6.920,6

Fuente: Elaborado con base en datos del Presupuesto Físico 2018, DIGEPRES.

1. Matricular 297,656 jóvenes o personas adultas en los distintos componentes del programa (educación básica, educación laboral o educación secundaria, para lo cual se prevé destinar alrededor del 86% de los recursos aprobados (RD$ 4,443.9 millones).
2. Alfabetizar 70,000 personas en los núcleos de alfabetización en todo el país, para lo cual se destinaría el restante 13.8% explicado previamente.

Estas metas se mantienen para el período 2019-2021, en particular la cobertura general en los componentes vinculados a educación en básica, secundaria y laboral en adultos. El componente de alfabetización está previsto para concluir en el año 2019 con los últimos 70,000 alfabetizados y alfabetizadas, razón por la cual desaparece del presupuesto plurianual a partir de entonces.

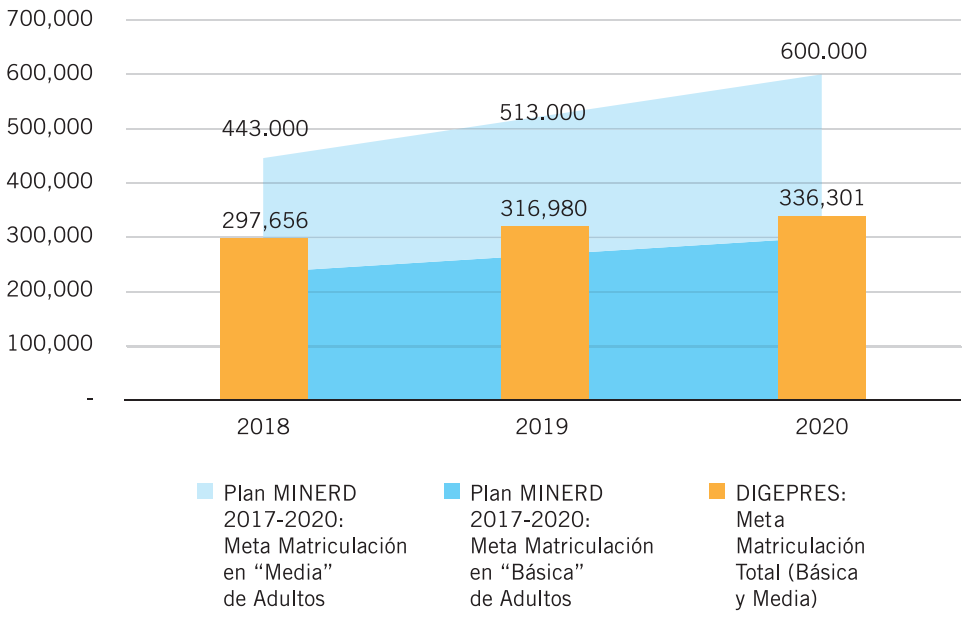
Hay al menos tres aspectos importantes que se destacan al evidenciar estas metas y el volumen de recursos implicados:

1. El primer aspecto tiene que ver con la falta de claridad con que se maneja el programa respecto al ciclo de educación continua de sus beneficiarios y beneficiarias. En otras palabras, no se ofrece información detallada que permita comprobar la cantidad de personas matriculadas en educación básica de jóvenes y adultos, aquellas que pasan a educación secundaria -adultos o qué proporción opta por la modalidad de educación laboral. En función a esto: ¿se distribuye el presupuesto financiero en coherencia con la matriculación desagregada por sub-componente?
2. El segundo aspecto se relaciona con el primero, pero enfocándose más bien en el destino de las nuevas personas alfabetizadas. No se transparenta la cantidad de personas alfabetizadas que han entrado al ciclo de educación continua de adultos, lo cual tiende a generar distorsión en las estadísticas oficiales, puesto que no se establece con claridad qué proporción de las nuevas personas matriculadas en educación de adultos corresponden a personas jóvenes y adultas desertoras del sistema educativo tradicional y qué proporción proviene del programa de alfabetización.
3. El tercer aspecto tiene que ver con la desagregación de metas para personas matriculadas por sexo, tramos de edad y territorio, aspecto ausente y que imposibilitaría introducir perspectiva de género, generacional y territorial al análisis de estos programas.

Incoherencia en las metas fijadas. Si las metas establecidas en el Presupuesto General del Estado 2018 para los Servicios de Educación de Adultos generan cuestionamientos, estos se acentúan aún más al examinar las metas que previamente se había fijado el MINERD en el Plan Estratégico 2017-2020. Prevalecen enormes ambigüedades y contradicciones en los objetivos trazados en ambos instrumentos de planificación y asignación de recursos. Para garantizar la transparencia y rendición de cuentas deberían corregirse estas ambigüedades que dificultan la auditoría social de los compromisos adquiridos por parte del MINERD desde la sociedad civil al no tener claridad sobre los mismos.

Caso de la matriculación por subcomponentes. Como ya ha sido expuesto, en el Presupuesto General del Estado 2018 se plantea una matriculación total, y sin distinguir entre Básica o Secundaria, de 297,656 estudiantes en los servicios de educación de adultos

Gráfico 8. **Diferencias en metas de matriculación entre Plan Estrategico MINERD 2017-2020 y Presupuesto Físico 2018**



Fuente: Elaborado con base en el Plan Estratégico MINERD 2017-2020 y Presupuesto General del Estado (tomo III: Físico) 2018.

(personas jóvenes y adultas de 15 años o más). Sin embargo, en el Plan Estratégico 2017-2020 el MINERD fijó la meta total en 443 mil: alrededor de 233 mil personas matriculadas en educación básica de adultos + 210 mil matriculadas en educación secundaria de adultos. Esta ambigüedad se mantiene para los años fiscales 2019 y 2020.

Los objetivos de matriculación en los servicios educativos de personas jóvenes y adultas fijados en el presupuesto general del Estado para el año 2018 y los dos años fiscales siguientes (2019 y 2020) apenas representan el 62% de las metas previstas en el Plan Estratégico del MINERD 2017-2020. Esto sugiere o que las metas inicialmente contempladas por el MINERD estaban sobredimensionadas o que aquellas fijadas en el presupuesto 2018 revelan una importante brecha en la cobertura y, de paso, que alrededor de 200,000 personas jóvenes y adultas se queden fuera del programa. Se hace necesario que el MINERD pueda clarificar el nivel de coherencia de su plan estratégico con el presupuesto anual aprobado.

Caso de la continuidad educativa de las personas alfabetizadas. Este punto adquiere relevancia porque, al igual que el anterior, revela importantes asimetrías.

En el Plan Estratégico 2017-2020 del MINERD se plantea como objetivo preliminar que, para el año 2018, unas 70,000 personas jóvenes y adultas recién alfabetizadas continúen estudiando. Como ya fue expuesto, en el Presupuesto 2018 no se fija ningún objetivo de cobertura en este renglón, pero sí se retoma en el Plan Operativo Anual (POA) 2018 del MINERD. La meta del POA en materia de continuidad educativa de las nuevas personas alfabetizadas es de apenas 40,000. Esto es poco más de la mitad de los objetivos planteados para el periodo de gobierno en curso, lo que va revelando la magnitud de las brechas que se irán abriendo durante el período.

El POA 2018 y sus (Im)precisiones

Los RD$5,285.1 millones asignados en el año 2018 a los Servicios de Educación de Adultos encuentran justificación en siete productos con sus respectivas actividades, metas y montos desglosados. Del POA 2018 del MINERD es posible resumir estas intervenciones (tabla 7) y plantear lo siguiente:

- Los cuatro primeros productos se refieren a procesos internos de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos para optimizar el servicio a la población beneficiaria. Con el Producto 1 se espera tener diseñado, actualizado y validado el currículo educativo del programa. En el Producto 2 se capacitarían 5,275 integrantes del personal técnico de la institución en todo el país. Mientras que en el Producto 3 se plantea distribuir 478,600 libros y material didáctico y en el Producto 4 habilitar 40 centros educativos de personas jóvenes y adultas. A pesar de la magnitud de estas intervenciones, las mismas apenas representan el 3.5% del presupuesto total asignado al programa en su conjunto.
- El Producto 5 "personas integradas en continuidad educativa en educación básica y capacitación laboral" es el tercero de mayor asignación de recursos, con RD$105.5 millones. Este es el plan que representa la continuidad educativa de las personas alfabetizadas, planteándose incorporar 40,000 de estas a la educación básica y laboral de adultos.
- El producto 6 "personas alfabetizadas" es el segundo con mayor asignación, con RD$953.6 millones o lo equivalente al 18% del monto total. Representa la meta del Plan Nacional Quisqueya Aprende Contigo -QAC-. Llama la atención que en el POA 2018 el MINERD se propone la alfabetización de las 140,000

Tabla VII. Presupuesto asignado a Servicios de educación de adultos, según productos y metas. En millones de RD$ / Año 2018 presupuestado y período 2019-2021 proyectado

Productos/detalle		Monto asignado		Proporción	Producto meta
Producto 1: Currículo educación básica y secundaria de jóvenes y adultos		7,4		0,1%	2 documentos de diseño y actualización y del currículo de EBSPJA.
Producto 2: Personal técnico Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos		10,1		0,2%	5,275 personas capacitadas y acompañadas.
Producto 3: Libros de textos y materiales didácticos		82,8		1,6%	478,600 libros de textos y materiales didácticos.
Producto 4: Centros de Educación de Jóvenes y Adultos		86,5		1,6%	40 centros educativos construidos, acondicionados y equipados.
Producto 5: Personas integradas en continuidad educativa en educación básica y capacitación laboral		105,5		2,0%	40,000 personas de QAC a educación básica y laboral de adultos.
Producto 6: Personas alfabetizadas		953,6		18,0%	140,000 personas alfabetizadas.
Producto 7: Necesidades operacionales de Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos	7.1 Adquisición de equipos	4,8	4.039,2	0,1%	4 actividades para cubrir gastos administrativos y pago de personal y de materiales.
	7.2 Remuneraciones y contribuciones del personal fijo de dirección y coordinación	54,3		1,0%	
	7.3 Remuneración y contribuciones al personal fijo de Educación Básica y Laboral de Adultos.	1.393,2		26,4%	
	7.4 Remuneraciones y contribuciones al personal fijo del Nivel Secundario (PREPARA)	2.586,9		48,9%	
Total Servicios Educación de Adultos		5.285,12		100%	

Fuente: Elaborado con base en el Plan Operativo Anual 2018, MINERD.

Núcleos de aprendizajes Villa Cerro del Municipio de Higuey, DIGEPEP (2018).

personas faltantes de todo el programa, aspecto que se contradice en el presupuesto formulado, que solo contempla la mitad: 70,000 este año 2018.

Más de tres cuartas partes (76.4%) de los recursos programados, equivalente a RD$ 4,039.2 millones, se han de dedicar al Producto 7 "necesidades operacionales de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos", cuyo propósito casi exclusivo es cubrir los salarios de personal de PREPARA, de Educación Básica y Laboral de Adultos y de la Dirección/coordinación del programa.

Sin embargo, a pesar de la enorme proporción de recursos que se manejan en esta intervención, en el POA no se plantea ninguna meta directa de matriculación o cobertura en estudiantes de Básica, Secundaria o Laboral de Adultos, ni siquiera de incorporación de docentes por nivel.

Esto plantea un notable vacío respecto a la planificación plurianual que ha presentado el MINERD a la Dirección General de Presupuesto, así como de su propia planificación interna planteada en el Plan Estratégico 2017-2020. Peor aún, en el POA solo se transparentan las metas de producción física para el 23.6% de los recursos aprobados en los Servicios de Educación de Adultos en el año 2018.

10. Síntesis sobre el presupuesto global del MINERD 2018

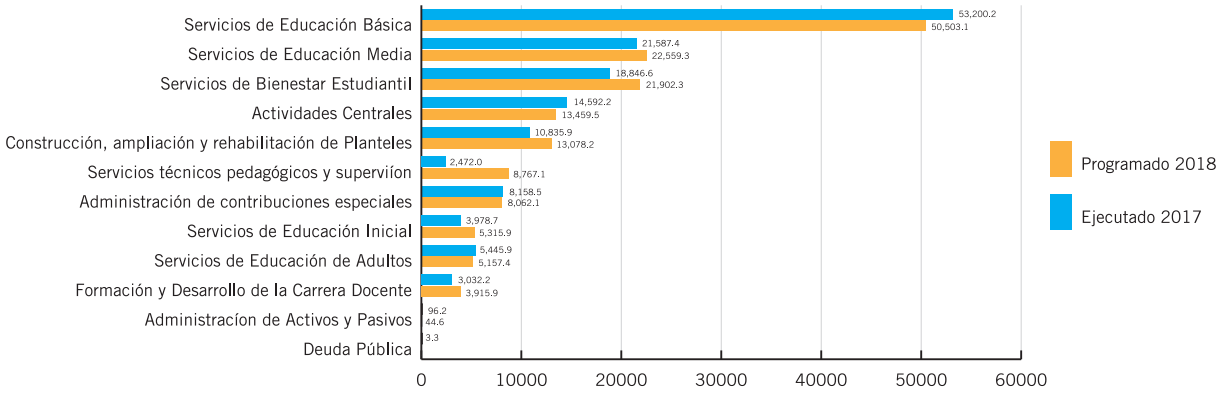
El presupuesto global del MINERD para el año fiscal 2018 asciende a RD$152,764.4 millones. Es el sexto año consecutivo de asignación del 4% del PIB a la educación pública preuniversitaria en República Dominicana. La asignación aprobada representa el 22.1% del gasto total del gobierno central.

En función al presupuesto devengado en el pasado año 2017, la asignación del MINERD se incrementa en un 7.4% en el año 2018.

Distribución del gasto por programa

En función de la estructura programática, para el año 2018 el MINERD presenta 12 programas a través de los cuales se canalizan los recursos hacia las políticas e intervenciones estratégicas. No obstante, la tercera parte (33.1%) del presupuesto de la entidad se concentra en el programa de Educación Básica. A

Gráfico 9. Comparativo del presupuesto por estructura de programas Ejecutado 2017/formulado 2018, en millones de RD$



Fuente: Elaborado con base en documento presupuesto ejecutado por MINERD 2017 y formulado 2018.

este le sigue el programa de Educación Secundaria con 14.8% del total previsto y luego los Servicios de Bienestar Estudiantil con 14.3%. Entre estos tres programas se concentra el 62.2% del presupuesto total del MINERD.

En sentido general, la distribución y peso de los programas muestran una estructura similar a la del año 2017. La única diferencia significativa que vale destacar es el caso del programa 11 de Servicios Técnicos Pedagógicos y Supervisión, cuya asignación para el año 2018 es 3.5 veces superior al ejecutado del año anterior, como resultado de la irrupción del programa ¨República Digital¨, por medio al cual se proclama "un estudiante una computadora – un maestro, una computadora".

Presupuesto por concepto de gasto

En relación al objeto de gasto, alrededor del 56% del presupuesto aprobado se ha de dedicar a remuneraciones y contribuciones. El monto destinado a esta partida (RD$85,325.5 millones), que básicamente concentra los salarios de todo el personal docente y administrativo de la institución, es bastante similar al nivel ejecutado en el año 2017.

Los materiales y suministros son la segunda partida de mayor peso, con el 16% del gasto o lo equivalente a RD$24,410 millones. Esta partida se incrementa en un 17% en relación a lo gastado en el año 2017, sobre todo por el peso que tienen los programas del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), en particular el programa de alimentación escolar en escuelas de jornada escolar extendida.

Entre las remuneraciones de personal y los materiales y suministros educativos se concentran 7 de cada 10 pesos previstos a gastar por parte del MINERD en el año 2018. Las demás partidas de esta clasificación registran una evolución similar a la del pasado año 2017.

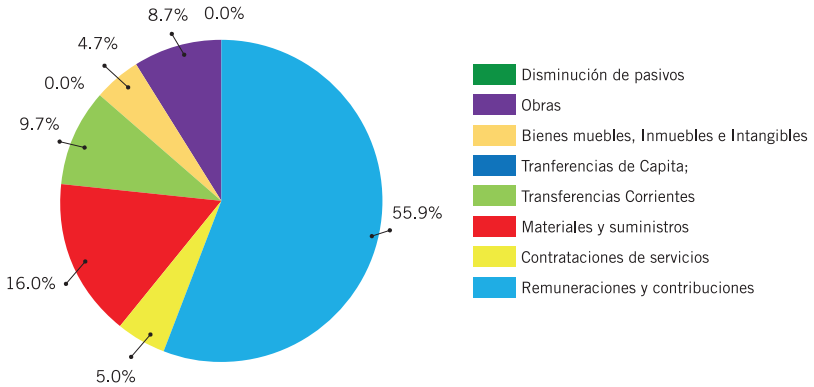
Relación entre resultados y productos esperados para el presupuesto 2018

En el Presupuesto General del Estado 2018 se plantea una serie de metas y productos que justifican casi el 65% del total de recursos programados. Esto es equivalente a RD$98,545.4 millones, con lo cual se generarían los resultados siguientes:

- Incrementar el acceso de los niños y niñas al nivel inicial: RD$5,315.9 millones.
  - Primera Infancia: RD$4,155.5 millones para la cobertura a 122,237 de 0 a 4 años.
  - Educación inicial: RD$1,169.8 millones para la cobertura a 138,445 de 5 años.

- Garantizar acceso y permanencia de más de un millón de estudiantes (1,026,757) en educación básica (6 a 12 años): RD$50,315.1 millones presupuestados.

Gráfico 10. Distribución del presupuesto MINERD según concepto del gasto Año fiscal 2018



Fuente: Elaborado con base en documentos presupuesto ejecutado por MINERD 2017 y formulado 2018.

- Garantizar acceso y permanencia de 728 mil estudiantes en educación secundaria (12 a 18 años): RD$22,357.3 millones presupuestados.
- Incrementar en casi 300 mil matriculados la oferta de educación para personas jóvenes y adultas: RD$4,443.9 millones.
- Reducir el analfabetismo para personas jóvenes y adultas: RD$ 713.5 millones para alfabetizar 70,000 personas mayores de 15 años.
- Mejorar la oferta y la calidad de los servicios educativos: RD$12,816.2 millones.
  - 2,000 aulas construidas por valor de RD$11,904 millones;
  - 27 estancias infantiles por valor de 912.2 millones.
- Mejorar el desempeño de los docentes: RD$2,386.1 millones presupuestados para 32,000 docentes en educación continua, 2,500 docentes certificados, unos 6,000 docentes en formación inicial de excelencia y 760 directores de centros educativos capacitados.

El desglose de metas y productos publicados no ofrece datos detallados sobre cantidades de niños y niñas o la ubicación territorial, lo cual limita el abordaje sobre el impacto diferenciado de estos objetivos en función al género y el territorio, aspectos fundamentales para evaluar el impacto de estas intervenciones y paliar desigualdades.

Diplomado en formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas en la Regional 02 de San Juan acompañado por el Centro Cultural Poveda (2016).

Diplomado en formación de educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas en la Regional 02 de San Juan acompañado por el Centro Cultural Poveda (2016).

Conclusiones generales

- El Plan QAC como política pública es un punto importante a resaltar por la movilización de amplios sectores de la sociedad civil y ONG que han participado en los procesos de alfabetización y continuidad educativa. La producción de materiales y propuesta metodológica es un proyecto Marca País valioso de destacar. Sin embargo, todavía hay tareas pendientes y ajustes necesarios para la consecución de las metas anticipadas.
- Se evidencia la necesidad de mayores niveles de coordinación entre la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en relación a la fuente de datos y criterios para el registro y seguimiento anual al indicador de analfabetismo en el país.
- Llama la atención que la población registrada en la EDPJA es muy joven, se concentra en los grupos de edad entre los 15 y los 29 años. Es decir, aunque existe presencia de los grupos de edades más envejecidos, son las personas jóvenes las que se integran a la Educación para Jóvenes y Adultas, especialmente en el nivel Secundario, articulándose como alternativa ante el fracaso de la educación regular. Todas ellas representan un grupo de alta vulnerabilidad, por el fracaso que acumulan en su trayectoria por la escuela y su exclusión social y económica.
- Los indicadores de abandono y reprobación dentro de la población en la EDPJA son los más altos en el sistema educativo dominicano. La tasa de abandono en EDPJA es 3.5 veces mayor que aquella registrada en el ciclo educativo general. Además, la población masculina es la que más deserta y reprueba en los niveles básico y secundario, respectivamente, lo que incide fuertemente en la calidad de los aprendizajes de este sector.
- A los varones les va mejor en las pruebas nacionales que a las mujeres. En general, puede observarse que para ambos sexos en este subsistema tanto en básica y secundaria los promedios en las pruebas van mejorando progresivamente cada año, con una variación en el incremento de uno o dos puntos en los resultados obtenidos.
- Se observan importantes contradicciones entre el plan estratégico del MINERD 2017-2020, el presupuesto por productos y servicios 2018 de la institución y el propio POA del referido año respecto a metas de cobertura por subcomponentes del programa y el ciclo de continuidad educativa interna. Se destaca

también la ausencia de metas por perfiles de beneficiarios/as, como por ejemplo sexo, tramos de edad y territorio, aspectos de vital importancia para una intervención que pretende reducir desigualdades.

- Los objetivos de matriculación en los servicios educativos de personas jóvenes y adultas fijados en el presupuesto general del Estado para el año 2018 y los dos años fiscales siguientes (2019 y 2020) apenas representan el 62% de las metas previstas en el Plan Estratégico del MINERD 2017-2020. En el caso del POA, solo se transparentan las metas de producción física para el 23.6% de los recursos aprobados en los Servicios de Educación de Adultos en el año 2018.

Recomendaciones para el subsistema de la EDPJA

- Revisar la estrategia de incorporación en la EDPJA, de acuerdo a las experiencias de éxito existentes de continuidad educativa del propio MINERD y de ONGs que realmente promueva una mayor participación e involucramiento de personas jóvenes y adultas que abandonaron sus estudios.
- Deben articularse acciones más eficientes para que se observe avance suficiente en la reorganización de los centros de educación básica de personas jóvenes y adultas y la creación de nuevos centros y espacios de aprendizajes en razón de la demanda creada por QAC y en coherencia con el requerimiento de flexibilidad que requiere el modelo educativo de EDPJA.
- Revisar las causas de abandono escolar, observando las razones de género y edad dentro de la población de jóvenes y adultos que una vez registrada no concluye el ciclo. Tuvo la motivación y se inscribió, pero cuáles son factores que impiden o afectan la conclusión de sus estudios. Una evaluación más específica de la interrelación de personas jóvenes y adultas con el trabajo y la educación permitiría visualizar nuevas líneas de acción que fortalezcan la conclusión de sus estudios y mejores logros en los aprendizajes.
- Respecto al programa de alfabetización, se requiere de estrategias diferenciadas para garantizar igualdad de oportunidades en el acceso y finalización del Programa QAC para poblaciones según el sexo, la zona de procedencia, la edad y el perfil socioeconómico de beneficiarios/as, priorizando los grupos de mayor vulnerabilidad a fin de corregir las brechas que prevalecen en la reducción del analfabetismo al introducir estas variables de corte.

Núcleos de aprendizaje de Educación Continua Los Arroyos, Guanito, El Llano, Elías Piña, InteRed (2016).

Núcleos de aprendizaje de Educación Continua Los Arroyos, Guanito, El Llano, Elías Piña, InteRed (2016).

- La realización de un estudio por cohorte siguiendo a una generación que se inscribe en el nivel básico de jóvenes y adultos, graduado o no de QAC, y ver cómo concluye hasta el nivel Secundario, ayudaría a visualizar qué es lo que pasa con la población a lo largo de su transitar por este sistema.
- Mejorar el sistema de registro de datos relacionados a este subsistema, introduciendo desagregación por sexo, edad, territorio y uso del tiempo entre beneficiarios/as.
- Diseñar e implementar estrategias de comunicación sobre la educación básica flexible y la continuidad educativa de personas jóvenes y adultas acorde con las ofertas y centros disponibles que promueva la integración de esta población y las oportunidades de inclusión social y económica en sus respectivas zonas de residencia.
- Es necesario implementar en el territorio nacional las ofertas de educación secundaria para personas jóvenes y adultas y las técnico- laboral , que incluya ofertas atractivas y económicamente viables con recursos didácticos innovadores que apoyen la participación activa de las personas jóvenes y adultas que lo requieren.
- Los programas de formación de educadores y educadoras para personas jóvenes y adultas en las instituciones universitarias públicas y privadas son esenciales para suplir la demanda de nuevos y nuevas docentes a partir de la reorganización y creación de los nuevos centros de EDPJA. También es necesaria la permanente capacitación del personal técnico y docente actual del subsistema de la EDPJA en los nuevos requerimientos y responsabilidades.
- Seguir con la tarea de fortalecer el subsistema de educación para personas jóvenes y adultas, mediante la promoción de mayor coordinación entre las instancias del Ministerio de Educación y la sociedad civil, y en la promoción y desarrollo de redes y alianzas que articulen ofertas de educación formal, informal y no formal en las diferentes zonas del país que permita la ampliación de la accesibilidad y la pertinencia de los aprendizajes para la vida y a lo largo de la vida.

Recomendaciones sobre aspectos programáticos y presupuestarios

- Se requiere desarrollar un verdadero sistema de datos abiertos para todos los subcomponentes del programa de educación para jóvenes y

adultos, empezando por el Plan Nacional de Alfabetización. A los fines de despejar dudas sobre las cifras reales del analfabetismo en RD, la DIGEPEP debe hacer público el registro interno del Sistema de Información Monitoreo y Gestión (SIMAG). Por su parte, MEPyD debe actualizar y expandir el registro estadístico de analfabetismo en el Sistema de Indicadores Sociales (SISDOM), en particular con los resultados de la ENHOGAR y la ENCFT en sus versiones corregidas en diciembre del 2015.

- Incluir a la DIGEPEP en el equipo técnico de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible (CDS), espacio encargado de elaborar el Informe Nacional Voluntario que RD presenta ante la ONU sobre el desempeño país en el cumplimiento de los ODS, a fines de corregir las contradicciones que MEPyD y DIGEPEP presentan en los datos sobre el analfabetismo.
- Por otra parte, se precisa de un mayor equilibrio entre el presupuesto financiero y el presupuesto físico. En otras palabras, cada centavo que gaste el MINERD debe estar justificado en los bienes y servicios que se producirán. Actualmente solo el 65% del presupuesto de la entidad cumple tal condicionalidad;
- De cara a la revisión de medio término del presupuesto vigente 2018, así como para la formulación de la propuesta de presupuesto 2019, fortalecer la coherencia del presupuesto físico y el POA del MINERD con el Plan Estratégico 2017-2020 de la institución, en lo que respecta a los Servicios de Educación para Personas Jóvenes y Adultos y sus respectivas metas de matriculación por subcomponentes: alfabetización, básica de adultos, secundaria de adultos y capacitación técnico laboral.
- Dotar los Servicios de Educación de Jóvenes y Adultos, y sus respectivos subcomponentes, de metas desagregadas por sexo, tramos de edad y distribución territorial de la matriculación, así como de la asignación presupuestaria que corresponda a cada variable de corte.
- Hacer explícitos los objetivos y metas desagregadas del programa 7 "necesidades operacionales de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos" del POA 2018 del MINERD, el cual concentra más de tres cuartas partes de los recursos previstos para los servicios de educación de adultos. Hace falta precisar además la cantidad de docentes en este servicio, según subcomponentes y distinguiendo entre nuevo ingreso y los de larga duración.
- Realizar evaluación de desempeño físico-financiero intermedia al subcomponente alfabetización de adultos, a fin de corregir las distorsiones anuales que cada año (2013-2017) se registran entre el presupuesto inicial, vigente y ejecutado en este programa.

Este boletín ha sido realizado por el Foro Socioeducativo en el marco del "Proyecto de incidencia para una educación inclusiva, equitativa y de calidad" con los auspicios de la CLADE y el FRESCE.

Está publicación también ha sido realizada con el apoyo financiero de la AECID, con cargo al Convenio 14/C01/389 "Generación de capacidades en titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones del sistema educativo dominicano, en los niveles de educación básica y media, para mejorar la calidad educativa. RD". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva del "Foro Socioeducativo y Fundación InteRed" y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Autora: Liliana Degiorgis, Investigadora asociada de la Flacso-RD.

Autor: Rafael Jovine, Oficial de Programa para Eje de Fiscalidad de Oxfam en República Dominicana.

Edición: Magda Pepén Peguero

Diagramación: Santiago Rivera (santiagoemilior@gmail.com)

Impresión: Distribuidora Gráfica Astana, SRL

www.forosocioeducativo.org.do
www.vigilantes.do
www.intered.org

Con el auspicio de

Este número especial ha sido elaborado en alianza entre: