

INSTITUTO DE FORMACION Y RECURSOS PEDAGOGICOS
Universidad de El Salvador

INFORME FINAL
EVALUACION CUALITATIVA DEL PAEBA

San Salvador, noviembre de 1996.

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCION | 3 |
| I. CARACTERISTICAS DEL PAEBA | 6 |
| 1.1 Objetivos | 6 |
| 1.1.1 Objetivos generales | 6 |
| 1.2 Estrategia | 7 |
| 1.3 Etapas | 7 |
| II. RESULTADOS DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA | 8 |
| 2.1 Incidencia del programa en las comunidades | 8 |
| 2.1.1 Conocimiento del programa en las comunidades | 8 |
| 2.1.2 Incidencia del programa en los participantes | 9 |
| 2.2 Incidencia del PAEBA en la conformación del SINEA | 13 |
| 2.3 Planificación, organización y funcionamiento de las instancias del programa | 15 |
| 2.3.1 funcionamiento de la CTA | 15 |
| 2.3.2 Funcionamiento de la coordinación departamental PAEBA-MINED | 19 |
| 2.3.3 Evaluación del desempeño de promotores | 20 |
| 2.3.4 Evaluación del desempeño de facilitadores | 22 |
| 2.3.5 Evaluación del funcionamiento del sistema de distribución de medios didácticos | 24 |
| 2.4 Calidad y pertinencia de los medios didácticos utilizados | 24 |
| 2.4.1 Calidad de las capacitaciones impartidas a promotores y facilitadores | 24 |
| 2.4.2 Evaluación técnica de la calidad de los cuadernos de los niveles I y II | 27 |
| 2.4.3 Uso de los materiales educativos por parte de los facilitadores | 28 |
| 2.5. La Deserción: Causas y Medios para Reducirla | 29 |
| 2.5.1 Deserción de facilitadores | 29 |
| 2.5.2 Deserción de asociados | 32 |
| III. CONCLUSIONES | 37 |
| IV. RECOMENDACIONES | 40 |
| ANEXOS | 41 |
| Informe Final de Talleres | 41 |
| Memoria Taller con ONGs | 41 |

INTRODUCCION

En el presente informe se exponen los resultados obtenidos durante la evaluación de carácter cualitativo, del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA).

La evaluación fue realizada por el Instituto de Formación y de Recursos Pedagógicos, adscrito a la Universidad de El Salvador (INFORP), de acuerdo a los términos del contrato suscrito por el Instituto universitario con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), en San Salvador, el 20 de junio de 1996.

Los aspectos generales del diseño de la evaluación, fueron elaborados por la Comisión Técnico Administrativa del PAEBA (CTA), instancia que en la fase de preparación del estudio determinó sus objetivos generales y específicos, así como las técnicas e instrumentos que se aplicarían en la ejecución.

Los objetivos de la evaluación consisten en conocer la incidencia del PAEBA en las comunidades, en los participantes y en el subsistema de educación de adultos; determinar el desempeño de la unidades funcionales del programa y la calidad de los medios didácticos utilizados; examinar la deserción de asociados y de facilitadores y la incidencia del estímulo económico sobre la segunda.

Por su parte, los instrumentos seleccionados comprenden talleres, entrevistas y análisis de fuentes secundarias.

Los talleres fueron diecisiete en total y se realizaron dos en cada uno de los ocho departamento en que se ejecuta el PAEBA y uno en San Salvador. En los eventos se contó con la participación de:

- asociados, de los niveles I y II; ocho talleres departamentales.
- facilitadores de los mismos niveles, ocho talleres departamentales.
- técnicos de ONGs que coordinan actividades con el PAEBA; un taller.

Por otra parte, mediante entrevistas, se obtuvo información de los siguientes participantes:

- Líderes comunales
- Técnicos en educación de adultos; nivel central
- Técnicos en educación de adultos; nivel departamental PAEBA
- Técnicos en educación de adultos; nivel departamental no PAEBA
- Promotores PAEBA

- Facilitadores I Nivel
- Facilitadores II Nivel
- Asociados I Nivel
- Asociados II Nivel
- Asociados que abandonaron la alfabetización

Para realizar la evaluación se organizaron tres equipos de trabajo:

- Un equipo técnico, integrado por un coordinador y tres técnicos; uno de los técnicos tuvo a su cargo el desarrollo de los talleres. Para el análisis lingüístico de los materiales educativos del Nivel I se contó con servicios de consultoría externa.
- Un equipo de coordinación del trabajo de campo, formado por cuatro coordinadores regionales, quienes fungieron como responsables operativos en dos departamentos y quienes fueron distribuidos así: uno para los departamentos de Chalatenango y Cabañas; otro para San Vicente y La Paz; un tercero para Usulután y La Unión; y el último para Morazán y San Miguel.
- Un equipo de investigadores de campo, compuesto por tres grupos departamentales, bajo la responsabilidad de cada coordinador regional.

Los resultados o productos finales de la evaluación se presentan, de acuerdo a los términos del contrato OEI-INFORP, en cinco informes:

- Informe final de evaluación
- Informe ejecutivo de la evaluación
- Informe técnico sobre la metodología utilizada
- Transcripción de las entrevistas realizadas
- Informe sobre tratamiento de la información

En este informe final se abordan los objetivos antes señalados y se anexan los informes de los talleres realizados con facilitadores, asociados y técnicos de ONGs que trabajan en alfabetización, en coordinación con PAEBA.

Los estudios técnicos y lingüístico de los materiales educativos utilizados en el programa, aunque forman parte del informe final de evaluación, debido a su carácter especializado son tratados en informes separados con sus propias conclusiones y recomendaciones.

Por razones de exposición de los temas, se decidió tratar lo referente a la incidencia del estímulo económico en la deserción de facilitadores dentro del apartado que trata sobre la deserción de éstos y sus causas, ya que fue precisamente el bajo estímulo económico el factor determinante en el abandono del programa por parte de los facilitadores. Es decir, no se consideró necesario

dedicar un apartado especial a ese aspecto ya que éste se podría abordar al analizar las causas de la deserción.

También consideramos apropiado iniciar este informe detallando a grandes rasgos la naturaleza del PAEBA, sus objetivos, estrategias y etapas, para facilitar a los lectores no familiarizados con el programa el conocimiento del mismo antes de que se informen de la evaluación de sus resultados.

En el trabajo se sintetiza lo fundamental de los resultados obtenidos en la evaluación, procurando no ser excesivos en el tratamiento de las estadísticas para no hacer pesada la lectura del documento. Los juicios que se exponen, así como las conclusiones y recomendaciones parten de la revisión y análisis de la abundante información que fue recabada durante la investigación.

Es probable que la información disponible rebase el contenido de este documento final, pero como la misma también es parte de los resultados entregados al PAEBA, puede ser utilizada por cualquier interesado en profundizar en los resultados del Programa, para ampliar la comprensión de algunos componentes del mismo o de los objetivos trazados para la evaluación, para revalorizar o remarcar algunos planteamientos o para detectar fallas o vacíos en el tratamiento de algunos temas.

I. CARACTERÍSTICAS DEL PAEBA

El PAEBA está dirigido a apoyar los esfuerzos de pacificación y reconstrucción nacional que se desarrollan en El Salvador. El Acuerdo Marco para su ejecución fue firmado el 28 de mayo de 1993 por los Gobiernos de España y El Salvador y por la OEI.

A fin de integrar la alfabetización con la política y planes de desarrollo del país, el Programa toma en cuenta como base para la programación de las actividades el Plan de reconstrucción Nacional que lleva a cabo el Gobierno de El Salvador con el apoyo de Gobiernos y organismos internacionales. El programa también se definió en el marco de la Constitución Política de El Salvador, se vinculó a los lineamientos de la ley General de Educación y asumió el diagnóstico, las políticas y las estrategias del Plan Sector Educación (1990-94).

1.1 *Objetivos*

Su objetivo general es el de desarrollar una acción intensiva de alfabetización y educación básica de adultos en El Salvador que contribuya a reducir significativamente el índice de analfabetismo existente, propiciando la incorporación de los adultos al proceso de desarrollo productivo y social del país.

1.1.1 *Objetivos generales*

- Promover una acción alfabetizadora que sirva como elemento facilitador para satisfacer otras necesidades de desarrollo, tanto de los individuos como de su entorno, especialmente las relacionadas con el trabajo productivo y el desarrollo de la comunidad.
- Procurar la participación en el programa de las entidades gubernamentales y no gubernamentales y de las organizaciones populares con experiencia y actividad en el campo de la organización de adultos.
- Reformular la estructura orgánica del subsistema de educación de adultos y diseñar una propuesta curricular que incluya la estructuración de modalidades formales y no formales de los niveles correlativos a la educación básica y media, así como la producción de metodologías y medios didácticos cuya aceptación y uso sean generalizados.
- Mejorar el desempeño de los educadores de adultos a través de la potenciación de las actividades de capacitación.

- Fortalecer la capacidad operativa y técnico administrativa de las OG's y ONG's dedicadas a la educación de adultos, tanto en el nivel central, como en el subregional y departamental.
- Dotar y mejorar el equipamiento necesario para los centros de educación de adultos, centros de recursos educativos y unidades administrativas.
- Desarrollar estrategias y métodos de trabajo eficaces a fin de conseguir un efecto demostrativo para futuros programas con características similares en otros países iberoamericanos.

1.2 Estrategia

La estrategia del programa pasa por garantizar el proceso de descentralización educativa. Promueve la participación en la planificación y en la evaluación de las acciones de forma que cada comunidad pueda realizar un análisis profundo de sus problemas educativos, planificar proyectos de desarrollo socio-educativos y establecer los pasos que le permitan utilizar correctamente los recursos para alcanzar los objetivos propuestos.

Es importante la cooperación activa de las OGs, ONGs y organizaciones comunitarias que representan los intereses de los distintos sectores de la comunidad, para garantizar una auténtica democratización de la educación . La participación de personas y organizaciones a nivel local, constituye un recurso humano básico del Programa, en tanto recaen sobre ella muchos de los esfuerzos dirigidos a potenciar y promover la organización y cooperación comunitaria.

1.3 Etapas

El Programa tiene cuatro etapas:

1. De Planificación y organización.
2. De implantación. Iniciado en el Departamento de Cabañas hasta ampliarse a toda la región paracentral.
3. De generalización. Hacia las regiones oriental, occidental, central y subregión paracentral.
4. De evaluación. A finales de 1996 para analizar los resultados del programa en su conjunto, sobre la base de un seguimiento permanente de las actividades y una evaluación continua.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACION DEL PROGRAMA

2.1 Incidencia del programa en las comunidades

2.1.1 Conocimiento del programa en las comunidades

Para conocer las vinculaciones que el PAEBA ha desarrollado en las localidades en que se ejecuta se procedió a recabar las opiniones de los líderes comunales.

Estos líderes consideran que el PAEBA es útil (30%) y muy útil (70%) para el desarrollo de las comunidades a las que pertenecen. Esta opinión sobre los beneficios del programa es compartida por todos los líderes entrevistados.

Consistentemente con la apreciación anterior, para incorporarse en acciones que evidentemente, en la percepción de estos líderes, tienden a favorecer a los integrantes de sus poblaciones de base, éstos manifestaron que, en términos generales, las directivas a las que pertenecen han colaborado activamente para que se lleven a cabo diversas actividades del programa. Las comunidades organizadas habrían constituido, de esta forma, un apoyo importante para movilizar recursos disponibles a nivel local.

La participación de las comunidades se manifiesta, principalmente, en el aporte de locales para el funcionamiento de los círculos de alfabetización. Más del 80% de los líderes que se refirieron a este punto afirmaron que sus directivas se habrían movilizado para que los vecinos facilitaran áreas de sus viviendas para la enseñanza de la alfabetización.

La participación de los vecinos en la ejecución del PAEBA también se ha puesto de manifiesto en la fase de promoción de círculos. En ésta, mediante actividades de divulgación (asambleas, fiestas, convivios u otras) y visitas domiciliarias acompañando a los promotores del programa o a los profesores de las escuelas locales, se destaca ante los residentes locales la enorme importancia práctica de aprender a leer y escribir. El 80% de los líderes entrevistados señaló que las comunidades han cooperado con el PAEBA a través de esas acciones.

Los líderes también afirmaron que sus directivas colaboran con el PAEBA en otras actividades de apoyo, como gestiones ante autoridades y funcionarios locales y apoyos puntuales para evitar la deserción de asociados.

Buena parte de los líderes no están enterados de la existencia de problemas en el desarrollo del PAEBA (44%); y entre los que sí manifiestan conocer sobre esta situación, casi las dos terceras partes expresan que éstos son muy pocos, mientras un 29% considera que no existe ningún problema. Sólo en el departamento de Chalatenango un líder entrevistado afirmó que son muchos los problemas que ocurren en el desarrollo del programa.

Las opiniones que se tienen en la comunidad sobre la calidad del funcionamiento del PAEBA resultan coherentes con las expresadas sobre el punto anterior. Un

77% de los líderes que se refirieron a esta situación considera que el funcionamiento del programa es bueno (46%) o muy bueno (31%); mientras las opiniones sobre funcionamiento regular (7%) o deficiente (15%) son bastante menores. Las últimas opiniones fueron registradas en comunidades de los departamentos de Cabañas y Usulután; por su parte, el funcionamiento calificado como regular se reportó en una comunidad del departamento de Chalatenango.

Otro aspecto abordado durante la evaluación se refiere al conocimiento que existe en las comunidades sobre la entidad internacional que apoya al PAEBA. En 7 de las 25 directivas comunales incluidas en la investigación se desconoce quién financia el programa de alfabetización; entre los líderes que respondieron esta interrogante, un 25% cree que el PAEBA es un programa gubernamental que no cuenta con apoyo externo, mientras el 75% restante manifestó que el PAEBA es apoyado financieramente por España (87%) o la Organización de Estados Iberoamericanos (13%).

Finalmente los líderes opinaron sobre el desempeño de los facilitadores y promotores del PAEBA. Aunque estas opiniones se tratan con amplitud más adelante, se puede establecer que para los líderes comunales aquellos participantes del PAEBA realizan su trabajo en forma buena y muy buena, lo cual confirma las apreciaciones anteriores sobre calidad del funcionamiento y existencia de problemas

2.1.2 Incidencia del programa en los participantes

En base a las apreciaciones de quienes fueron abordados acerca de este objetivo, promotores, facilitadores y asociados, el PAEBA habría contribuido a introducir cambios significativos en diversos aspectos del funcionamiento de las comunidades en las que se desarrolla, así como en el comportamiento de los agentes que participan en el mismo.

a) Cambios en el nivel educativo de la comunidad

Las opiniones de todos los participantes son muy coincidentes respecto al incremento que se puede observar en el nivel educativo de la comunidad, particularmente de sus asociados.

Con frases como “hoy ya es más difícil que nos engañen”, “se siente más confiado en lo que uno sabe”, “hoy tenemos menos pena”, “ya podemos firmar sabiendo en lo que uno se mete”, “pueden leer recados que les dejan otras personas”, “es una gran alegría poder entender las letras y los números”, “ya podemos hacer nuestras cuentas sin ayuda de nadie”, “ya no se pierden en las ciudades o al tomar buses a lugares desconocidos” y otras semejantes, los asociados expresan su satisfacción por los beneficios que han experimentado al participar en los círculos de alfabetización.

De manera similar se expresan los facilitadores y los promotores para referirse al avance en el nivel educativos de los asociados. En la tabla siguiente se resumen las opiniones de los entrevistados sobre este punto.

Tabla No. 1: Opiniones sobre aumento en el nivel educativo en la comunidad

| Entrevistado | No. respuestas | % afirmativo |
|------------------------|-----------------------|---------------------|
| Asociados Nivel I | 80 | 100 |
| Asociados Nivel II | 66 | 98 |
| Facilitadores Nivel I | 92 | 100 |
| Facilitadores Nivel II | 34 | 100 |
| Promotores | 68 | 100 |

Fuente: Entrevistas

Refiriéndose a sí mismos, todos los asociados de nivel I consideran que han aumentado su formación educativa, mientras en el nivel II, con más tiempo de participación en el programa, sólo el 71% opina de esa forma.

b) Cambios en el nivel de vida de la comunidad

Pese a la importante modificación arriba señalada, los entrevistados también aprecian con bastante objetividad, que ello no es suficiente para transformar el nivel de vida de la población, sobre todo en el corto período que lleva la ejecución del PAEBA.

Algunos participantes llegan a expresar que un aumento en el nivel de vida de la comunidad sólo puede originarse en una modificación profunda de las actividades productivas y que ello sólo es posible en el largo plazo. Consideran, sin embargo, que una mejor educación puede contribuir, con el tiempo, a lograr ese propósito.

En el contexto anterior, los entrevistados manifiestan estar enterados de que algunos asociados, ya con capacidad para leer y escribir, se han logrado colocar en algunas plazas de trabajo en las zonas francas de San Salvador.

Los asociados, por otra parte, tienden a identificar la mejoría en el nivel de vida por los efectos que observan en su desenvolvimiento en la vida social y al interior de sus grupos familiares. Así, manifiestan que ahora pueden expresarse libremente y que pueden platicar con otras personas, se relacionan mejor y tienen más comprensión con su compañero/a de vida y sus hijos/as, ayudándoles en los deberes que les dejan en la escuela y dándoles el ejemplo para que sigan estudiando.

El 72% de los asociados de nivel I cree que su propia situación económico-social ha mejorado, mientras un 70% de los asociados de nivel II expresa una opinión semejante. En relación al nivel de vida de la comunidad, la tabla siguiente resume las opiniones positivas acerca de tal incremento.

Tabla No. 2: Opiniones sobre aumento en el nivel de vida en la comunidad

| Entrevistado | No. respuestas | % afirmativo |
|------------------------|----------------|--------------|
| Asociados Nivel I | 49 | 75 |
| Asociados Nivel II | 52 | 57 |
| Facilitadores Nivel I | 92 | 100 |
| Facilitadores Nivel II | 26 | 87 |
| Promotores | 19 | 43 |

Fuente: Entrevistas

c) Aumento en la organización de las comunidades

Como efecto de las nuevas capacidades creadas en las comunidades, todos los participantes que se refirieron a este aspecto consideran que ahora se dispone de mayor potencialidad para que la comunidad se organice y participe en las tareas del desarrollo local. En efecto, los asociados, al interior de los círculos se organizan para velar por el mejor funcionamiento de los mismos, lo cual se considera una primera fase que prepara a los residentes para trabajar posteriormente en núcleos de una organización más amplia, como directivas comunales u otros grupos de intereses específicos.

Por otra parte, los facilitadores estiman que en sus propias personas se han generado nuevos hábitos para organizar su trabajo, lo cual asumen se podrá traducir, en el futuro, en una contribución más calificada de su parte para trabajar organizadamente en favor de las comunidades. En la tabla No. 3 se incluyen las opiniones sobre este punto.

Tabla No. 3: Opiniones sobre aumento en la organización de las comunidades

| Entrevistado | No. respuestas | % afirmativo |
|------------------------|----------------|--------------|
| Asociados Nivel I | 49 | 80 |
| Asociados Nivel II | 34 | 63 |
| Facilitadores Nivel I | 54 | 74 |
| Facilitadores Nivel II | 17 | 80 |

| | | |
|------------|----|----|
| Promotores | 52 | 91 |
|------------|----|----|

Fuente: Entrevistas

d) Mayor equipamiento en las comunidades

Resulta bastante claro para los entrevistados que el PAEBA ha llevado a las comunidades una importante asignación de recursos, tanto financieramente para el estímulo económico de los facilitadores, como también proporcionando materiales educativos y buena parte del mobiliario requerido para el funcionamiento de los círculos. Sin embargo, en lo que respecta específicamente al mobiliario provisto por PAEBA, las opiniones recabadas expresan que ello no ha sido hecho con suficiente solvencia.

Sólo un 60 % de los promotores que contestaron este punto afirma que se dispone de mayor equipamiento de las comunidades; un 74 % de los facilitadores de nivel I expresa la misma opinión; mientras un 85% de los facilitadores de nivel II, lo cree de igual manera. Se debe tomar en cuenta que en estas apreciaciones, la mayor parte de los entrevistados que niegan haya mejoras en equipamiento, lo expresan tomando en cuenta que los círculos que funcionan en escuelas utilizan el mobiliario propiedad de éstas, por lo que no existiría un incremento real en el equipamiento a la comunidad.

e) Cambios en el comportamiento y modo de vida de participantes

Es una opinión generalizada entre los participantes en el PAEBA que efectivamente se puede constatar, como efecto de la ejecución del programa, una modificación notoria en la conducta de los asociados, así como en la de facilitadores y promotores.

Los asociados se perciben a sí mismos como personas satisfechas de los progresos alcanzados, que aprecian sus crecientes posibilidades de un mayor acceso a conocimientos y que habrían experimentado el despertar de nuevas responsabilidades personales y familiares. Los promotores y facilitadores, a su vez, consideran que han tomado más conciencia acerca de la importancia de su trabajo en la alfabetización de adultos y que esta misión les permite poner sus esfuerzos al servicio del progreso de sus comunidades.

Los principales cambios observados en el modo de vida de los asociados, facilitadores y promotores incluyen:

- Mejores relaciones humanas, sociales y familiares
- Elevación del nivel cultural y aprehensión de más conocimientos
- Conocimientos nuevos acerca de los derechos ciudadanos
- Impulso a la superación personal
- Más oportunidades laborales y educativas

- Aumento en la participación en actividades organizativas

Aunque los cambios anteriores muestran que se ha logrado generar interés por la alfabetización, ésta todavía no abarca a sectores de la comunidad numéricamente importantes

2.2 Incidencia del PAEBA en la conformación del SINEA

Todos los técnicos en educación de adultos PAEBA de nivel central consideran que la ejecución del programa constituye un aporte de mucha importancia para la educación de adultos en el país. Antes de que se iniciara el PAEBA, la Dirección Nacional de Educación de Adultos carecía de suficiente fortaleza institucional dentro del MINED, a tal punto que es muy difícil encontrar referencias concretas pertinentes sobre el desarrollo de programas de educación de adultos, tanto en documentos y planteamientos de las instancias técnicas del MINED como en diversos discursos oficiales.

Los recursos provistos para la DNEA, en estas condiciones, eran muy limitados, en tal forma que algunos técnicos, durante las entrevistas, se refirieron a la DNEA como la “cenicienta” del MINED. Así las cosas, puede considerarse que el SINEA, antes de que se iniciara el programa evaluado, no era más que una referencia simple y desproporcionada acerca de una realidad institucional, que para efectos prácticos, se podría considerar casi inexistente.

Los aspectos principales que los técnicos señalaron como aportes del programa al fortalecimiento del SINEA incluyen:

- El desarrollo del curriculum para la educación de adultos, que la DNEA intentaba impulsar desde varios años atrás, pero con limitaciones muy fuertes.
- El desarrollo curricular, el cual condujo a la preparación de programas de estudio para adultos y a sistematizar el correspondiente proceso de educación.
- La producción y diseño de los materiales educativos para los niveles I y II, relativamente innovadores y de aceptable calidad, aunque, como es propio en este campo, a tres años de ejecución del PAEBA, ya resulta necesario proceder a su actualización.
- El sistema de seguimiento y evaluación de la enseñanza, incluido en los materiales educativos.
- El diseño inicial del sistema de evaluación, control y seguimiento del programa, todavía insuficientemente desarrollado.
- La capacitación a promotores y facilitadores, que abarca a personal externo al PAEBA, aunque todavía carece de un adecuado sistema de seguimiento específico.
- La adopción de procedimientos administrativos superiores al burocratismo desproporcionado que afecta la mayor parte de las actividades del MINED.
- Incorporar explícitamente el estímulo económico a facilitadores como parte del presupuesto del programa.

Puede observarse que en las opiniones anteriores no se incluyen referencias especiales sobre mejoras en la modalidad de educación de adultos conocida como habilitación para el trabajo (HATRA), la cual junto al sistema de educación a distancia (SED) y las escuelas nocturnas para adultos (ENA) constituyen el SINEA.

Esta ausencia no resulta casual. Para algunos de los técnicos entrevistados, precisamente esta desvinculación de la alfabetización y el trabajo constituye una falla básica de la concepción educativa asumida por el PAEBA, lo cual tuvo implicaciones prácticas de importancia en la correspondiente ejecución, entre ellas el que la alfabetización no sea para el asociado una oportunidad cercana de mejoramiento de su nivel de ingreso y, en la dimensión operativa del programa, en no haber sincronizado los tiempos de ejecución con los ritmos productivos en los que viven inmersos los asociados.

Independientemente de las última consideraciones, el PAEBA es percibido por los técnicos entrevistados como un factor que además de haber aportado unidad al proceso de educación de adultos, al mismo tiempo ha sido beneficioso para el país por asignar recursos para sectores de la población tradicionalmente excluidos del interés gubernamental y porque adoptó una metodología de enseñanza y de trabajo que favorece un nivel superior de participación de los beneficiarios.

La apertura hacia el involucramiento de las ONGs en el PAEBA también es un punto valorado como importante por los técnicos entrevistados, si bien algunos estiman que tal participación no tomó debida cuenta de los rasgos particulares del trabajo que aquellas desempeñan, lo cual se manifiesta en el establecimiento de vinculaciones desorganizadas, puntuales, que prestan interés privilegiado a los aspectos externos de la interacción institucional.

Los técnicos en educación de adultos no PAEBA coinciden en líneas generales con las opiniones de sus homólogos del PAEBA, en torno a los aportes de éste al SINEA. No obstante, todos los técnicos no PAEBA sostienen que se habría producido un desequilibrio institucional, en todos los órdenes de actividad, entre los departamentos en que funciona PAEBA y aquellos en los que todavía no se implanta, lo que ha derivado en un relativo abandono del MINED hacia la alfabetización en los departamentos de la zona occidental y en la Libertad, San Salvador y Cuscatlán.

Aunque con los técnicos en educación de adultos PAEBA a nivel departamental se exploraron sus opiniones acerca de las relaciones SINEA-PAEBA, desconociendo en la mayoría de casos esta problemática, se refirieron, alternativamente, a los impactos del programa observados en el nivel departamental y local.

Finalmente, un punto examinado con atención por los técnicos entrevistados, de nivel central PAEBA y departamental no PAEBA, es el referente al estímulo

económico, considerándolo desde una perspectiva general en relación a la presunta utilidad que tendría para el buen funcionamiento del PAEBA.

Rompiendo con patrones muy arraigados dentro de las concepciones vigentes sobre la educación de adultos, atinentes al papel del servicio voluntario, el PAEBA decidió dirigir parte de sus recursos para “estimular” la participación de los facilitadores, lo cual, en la práctica, se tradujo en favorecer la estabilidad y permanencia de un cuerpo “docente”. Para algunos de los técnicos no PAEBA el estímulo económico no contribuye significativamente a evitar la deserción de los facilitadores; estos entrevistados, al parecer aferrados a las ideas usuales acerca del voluntariado en la alfabetización, el estímulo económico a los facilitadores se debe fundamentar en motivaciones que invocan razones de conciencia, de compromiso social y de una moral que no se basa en el interés económico.

2.3 Planificación, organización y funcionamiento de las instancias del programa

2.3.1 funcionamiento de la CTA

a) Composición y funciones generales de la CTA

La Comisión Técnico Administrativa del PAEBA (CTA) está integrada por dos miembros: un representante del MINED, contraparte del representante del Gobierno de España. Ambos funcionarios, deciden conjuntamente sobre los aspectos operativos del programa. Dos órganos de nivel jerárquico superior a la CTA deciden sobre aspectos estratégicos del programa.

La CTA presenta a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) los presupuestos anuales y trimestrales, en base a las asignaciones del presupuesto general del programa. La OEI aprueba y autoriza los presupuestos mencionados; los gastos son autorizados por la CTA, mientras el manejo administrativo presupuestario es efectuado por la administradora del PAEBA.

b) Condiciones iniciales para el desempeño de la CTA

Paralelamente al inicio del PAEBA, el MINED comenzó a dar los primeros pasos para poner en marcha su estrategia de descentralización educativa. Esta coincidencia de diseños, cuando las estructuras centrales, regionales y departamentales del MINED aún no estaban adecuadamente preparadas, constituía un marco institucional poco favorable al despegue estable de un programa que como el PAEBA realizaría acciones en sectores y áreas por mucho tiempo relegados de la atención gubernamental.

Debe tenerse en cuenta que durante 1992 y buena parte de 1993, la transitoriedad y la provisionalidad matizaba el desempeño de la mayor parte de las instituciones del país, las cuales experimentaban los impulsos de cambio asociados a la

vigencia de los Acuerdos de Paz, manteniéndose a la espera de que se concretasen las promesas de cooperación internacional, para echar a andar, entonces, los diversos programas de reconstrucción.

La fase inicial de implantación del PAEBA se vio afectada por diferentes retrasos:

- falta de un plan operativo en la fase inicial del programa
- retrasos en la suscripción de acuerdos entre la OEI y la Asamblea Legislativa y en el desembolso de fondos
- atraso en la elaboración de materiales del nivel I y la no utilización de materiales provisionales
- actuación lenta del equipo central

Otro factor que afectó el trabajo de la CTA en su fase inicial fue la intervención de criterios políticos en decisiones relacionadas con la selección de los coordinadores departamentales del PAEBA, y, desde allí, a la selección de los promotores del programa, como en Cabañas y San Vicente, en donde los candidatos a promotores eran sugeridos por los Alcaldes.

Sin embargo, hay que señalar que cuando las acciones se extendieron a la región oriental, se procedió a seleccionar a los promotores a través de un método basado en criterios de naturaleza eminentemente técnica. Mediante un test se medía la madurez personal y la capacidad de trabajar en equipo de los candidatos a promotores, quienes luego eran elegidos por los técnicos que realizaban las capacitaciones.

En algunos departamentos se tomó la decisión de distribuir la coordinación departamental entre funcionarios del MINED y del PAEBA. La reciente participación de los segundos combinada con la antigüedad de quienes trabajaban con el Ministerio no siempre acarreó resultados beneficiosos para la ejecución del PAEBA. Puede señalarse que la vinculación de la política gubernamental con la política educativa, a nivel nacional y local, casi siempre termina fortaleciendo a la primera en detrimento de la segunda, situación que fue claramente discernida durante las entrevistas con los técnicos de nivel central.

También se ha presentado el predominio de factores políticos, en este caso de la política institucional, sobre los objetivos propiamente educativos del PAEBA. Ello se produjo en ocasión de abrir aceleradamente el programa en los departamentos de la zona oriental, en condiciones desvinculadas de los calendarios productivos de las comunidades, bajo la presión de superar los retrasos acumulados en la fase inicial del PAEBA.

c) Planificación general de la CTA

De manera permanente el funcionamiento de la CTA no ha estado dirigido por un plan de acción o por un plan operativo, carencia que ha sido sustituida, hasta

convertirse en un patrón regular de trabajo, por diseños de actividades, en cierta forma espontáneos, preparados en respuesta a los avances observados en la ejecución del programa.

Es Indudable que el vacío en mención ha influido marcadamente en los sistemas y procedimientos de trabajo que se han puesto en práctica en los niveles de operación central intermedio, departamentales y locales del MINED.

La mayoría de los técnicos entrevistados afirman que su trabajo no ha estado enmarcado en un plan conocido apropiadamente. Quienes, por el contrario, expresan haber trabajado con base en un plan, en ausencia del diseño de conjunto, al parecer se refieren a elaboraciones provenientes de sus propios hábitos de trabajo personal.

La constatación realizada a nivel departamental confirma que las unidades operativas del programa continúan adoleciendo de una planificación consistente.

La falta de planes de trabajo comprensivos también se ve expresada en el carácter de la administración del PAEBA. Esta unidad se encarga de la provisión de servicios de apoyo administrativo en la sede de OEI (transporte, aprovisionamiento, contratos y apoyo secretarial) más que de organizar sistemáticamente el conjunto de las operaciones del PAEBA.

La planificación en el PAEBA tampoco se apoya en manuales operativos propios del programa. Aunque se cuenta con versiones preliminares acerca de las funciones de los puestos de trabajo, en la práctica, a causa del incipiente desarrollo que han alcanzado, se ven fácilmente suplantados por los procedimientos y disposiciones del sistema administrativo vigente en el MINED, que como se sabe tiene su origen y marco de referencia en un contexto institucional que ya ha sido sobrepasado por la realidad del país.

En la opinión de los técnicos en educación de adultos de nivel central el funcionamiento de la CTA es aceptable, aunque ello parece referirse más al clima de trabajo propiciado por los funcionarios que integran la Comisión, que a consideraciones técnicas sobre la gestión técnico-administrativa desarrollada por la CTA.

d) Política de personal

No existe una adecuada política para promocionar al personal técnico de la DNEA, por lo cual, con frecuencia, ante mejores oportunidades de trabajo, aún dentro del propio MINED, los técnicos optan por cambiar hacia otras plazas, lo cual tiende a debilitar de manera permanente al equipo de apoyo a la CTA. En este punto la CTA se ve fuertemente condicionada por los métodos y procedimientos vigentes en el MINED.

Sin embargo, en una correcta línea de tratamiento al personal técnico, la CTA aplica estímulos económicos dirigidos a incrementar la productividad del personal técnico y a retribuir el esfuerzo realizado por éste. Aunque esta política aún no se consolida, los técnicos entrevistados sugieren que es necesario avanzar en la sistematización de la misma.

e) Capacidades técnicas del personal de apoyo a la CTA

Algunos técnicos de nivel central estiman que los fortalezas de su personal son sus capacidades técnicas, no así su formación en aspectos propiamente pedagógicos, pero manifiestan su opinión de que ambas características se han podido combinar en el desarrollo del trabajo para producir un buen equipo de dirección técnica.

Las capacidades técnicas de los integrantes de la CTA son consideradas por el equipo que les apoya como aceptables y, aunque se señala que los jefes inmediatos propician relaciones de respeto mutuo y que proveen apoyo técnico a sus subordinados, al mismo tiempo se indica que el dominio de su trabajo no es completo.

f) Sistema de evaluación, seguimiento y control

Esta área de trabajo ha sido desarrollada de manera insuficiente por la CTA. Tal como ahora funcionan las instancia de trabajo del PAEBA no es posible contar con información actualizada acerca del trabajo previsto de los facilitadores, sobre el uso que éstos hacen de los materiales educativos, sobre la continuidad y efectos de la capacitación en promotores y facilitadores, sobre el avance detallado de los progresos de la enseñanza entre los asociados, sobre mejorías en la situación socioeconómica de los asociados, así como sobre otros aspectos de importancia para evaluar objetivamente los impactos del programa.

Sobre los formatos de reporte de actividades se percibe entre promotores y coordinadores departamentales una especie de inconformidad sobre el volumen y utilidad de los mismos. Así, el desarrollo actual del sistema aún no goza de la aceptación consciente de quienes estarían encargados de aplicarlo.

Para algunos técnicos la información que fluye dentro del sistema no es uniforme, se produce sin el orden deseable y no se utiliza como fundamento para tomar las decisiones técnicas y operativas requeridas para una mejor ejecución del programa.

g) El sistema de información

No se ha podido implantar un eficiente sistema de información para el PAEBA y los recursos asignados para el desarrollo de este sistema, materiales, técnicos y humanos, son muy limitados. En correspondencia con las dificultades con que

tropieza el sistema de evaluación, seguimiento y control, la informática del programa no se ha logrado convertir en una herramienta que apoye un nivel de gestión técnica y administrativa de mayor calidad.

2.3.2 Funcionamiento de la coordinación departamental PAEBA-MINED

La opinión de los coordinadores departamentales del PAEBA sobre su coordinación con autoridades del MINED es distinta en cada departamento. Los coordinadores de los departamentos de Usulután, La Paz y San Vicente lograron coordinar su trabajo en algunos casos con el director y en otros casos con los coordinadores y los supervisores. Los tres hicieron referencia a la ayuda que recibieron y a las buenas coordinaciones establecidas.

En cambio, para los coordinadores de San Miguel, Morazán y La Unión, la coordinación operativa con los funcionarios departamentales del MINED fue insuficiente. En los casos de Cabañas y Chalatenango se coordinaron jornadas de evaluación y algunos trámites administrativos.

Además de la coordinación a nivel departamental, la evaluación también recoge información sobre las coordinaciones a nivel local entre promotores y facilitadores del PAEBA con algunos agentes locales del MINED.

En el caso de los promotores se puede apreciar, que la coordinación fue deficiente con los supervisores de distrito del MINED y con los promotores de ONG's, pero fue buena con los directores de las escuelas, con las alcaldías y las parroquias.

Donde se aprecia una menor relación de trabajo es en el caso de los facilitadores de ambos niveles. De los 92 entrevistados del nivel I y los 35 del nivel II, un promedio de 30% de ellos logró coordinar algunas actividades, sobre todo para el desarrollo de capacitaciones, el montaje de eventos, actividades de evaluación y en menor medida sobre la selección del personal. En la mayoría de los casos, los círculos fueron creados por los facilitadores con el apoyo de los promotores, a partir de los lineamientos generales proporcionados por la DGEA y otras direcciones nacionales del MINED. Los departamentos donde los facilitadores reportan haber realizado menos coordinaciones son los de Morazán, La Unión, San Miguel y Cabañas.

En el taller realizado con los facilitadores, la mayoría de ellos dijo que aunque establecían ciertas relaciones de trabajo con profesores del MINED, existía una tendencia en éstos a no identificarse con el PAEBA y a no prestar las aulas ni el mobiliario.

Tanto en las entrevistas de los facilitadores como de los coordinadores departamentales, se aprecia una baja coordinación en los departamentos de Morazán, La Unión y San Miguel, entre el PAEBA y el personal del MINED.

2.3.3 Evaluación del desempeño de promotores

El desempeño de los promotores fue calificado como muy bueno por cerca del 90% de los facilitadores del nivel I. Muchos dijeron que recibían apoyo de los promotores, quienes les orientaban en el desarrollo de su trabajo, y más específicamente en el uso de materiales educativos.

Los facilitadores hablaron bien de la organización de los promotores, de su responsabilidad, organización y vinculación a los asociados y las comunidades. En menor medida se refirieron a su capacidad para trabajar en equipo, a los métodos de promoción que utilizan y al buen uso del mobiliario y de los materiales educativos, aunque sobre estos últimos puntos la mayoría no opinó y sólo 5 de 92 entrevistados emitió un juicio negativo.

Los facilitadores del nivel II tienen una valoración más o menos igual, con la diferencia de que muchos no opinaron sobre los parámetros utilizados para medir el desempeño de los promotores. En la mayoría de los casos sólo hacían referencia a uno o dos de los parámetros mencionados.

Los juicios de los facilitadores sobre el desempeño de los promotores son distintos en los departamentos de Morazán y La Unión a los que vertieron los que trabajan en los demás departamentos. La mayoría de los facilitadores del nivel I de esos departamentos califican de malo o deficiente el trabajo de los promotores en casi todos los aspectos, como se puede ver en la tabla No.4.

En el caso de los facilitadores del nivel II, la opinión es igualmente negativa entre los de Morazán y tiende a ser más favorable entre los de La Unión, como se puede observar en el Informe sobre Tratamiento de la Información.

Tabla No. 4
Valoraciones positivas de los facilitadores del nivel I sobre el desempeño de los promotores (%)

| DEPARTAMENTOS | Organización | Trabajo equipo | Métodos promoción | Conocimientos | Responsabilidad | Administración | Relaciones |
|---------------|--------------|----------------|-------------------|---------------|-----------------|----------------|------------|
| Chalatenango | 81 | 37 | 62 | 87 | 94 | 31 | 87 |
| Cabañas | 77 | 38 | 38 | 85 | 77 | 23 | 92 |
| San Vicente | 100 | 100 | 90 | 80 | 100 | 90 | 100 |
| La Paz | 73 | 80 | 73 | 73 | 100 | 53 | 93 |
| Usulután | 100 | 73 | 53 | 93 | 100 | 87 | 100 |
| La Unión | 57 | 57 | 28 | 43 | 57 | 0 | 57 |
| Morazán | 0 | 50 | 50 | 75 | 50 | 50 | 25 |
| San Miguel | 92 | 25 | 58 | 100 | 92 | 75 | 92 |

Fuente: Entrevistas

La información obtenida de las entrevistas realizadas a los coordinadores departamentales del PAEBA muestra una gran concordancia entre lo que éstos dijeron y lo que opinaron los facilitadores. Por lo general se considera adecuada la selección de asociados, se valora positivamente su trabajo y se afirma que existe un buen seguimiento al mismo.

De nuevo se presentan diferencias entre los departamentos de La Unión y Morazán y los otros departamentos en que se desarrolló el programa. Los coordinadores de esos departamentos dicen que los promotores son ineficientes y que manejan esquemas de enseñanza tradicionales.

En el taller realizado con los facilitadores, éstos resaltaron las cualidades y capacidades que tienen los promotores para orientarles en su trabajo. Indicaron que los promotores los guían, les dan orientaciones positivas y les entregan a tiempo los materiales educativos. Sin embargo, los facilitadores señalaron también deficiencias y limitaciones no mencionadas por los que fueron entrevistados. Concretamente se refirieron a su mala actuación frente a los facilitadores por el poco conocimiento y seguimiento que le dan a los círculos. También hicieron referencia al incumplimiento de algunas funciones, como visitar más frecuentemente a los círculos bajo su responsabilidad y la vinculación insatisfactoria de su trabajo en las comunidades.

Otras valoraciones sobre la calidad y el trabajo de los promotores son las de los técnicos centrales del PAEBA quienes juzgaron adecuada su selección y su desempeño. Algunos los consideraron como muy buenos y otros como regulares. Pero casi todos criticaron la falta de seguimiento a su trabajo.

Un elemento que se destaca de la entrevista a los propios promotores es que muy pocos de ellos se relacionaron con las ONG's para crear círculos. Particularmente en el departamento de La Unión ningún promotor estableció relaciones con ONG's. La mayor coordinación con ONG's la entablaron los promotores de Cabañas.

Los resultados de las entrevistas a facilitadores y coordinadores son importantes para conocer el desempeño de los promotores, pero es necesario relativizar los juicios de aquellos, aunque sea en poca monta, porque están mediados por consideraciones de tipo personales que le restan objetividad. Por un lado, los facilitadores tienden a inhibirse de criticar a los promotores por ser éstos sus jefes inmediatos y los encargados de seleccionarlos, mientras los coordinadores departamentales estarían propensos a mostrar un desempeño favorable del personal bajo su dirección, tomando en cuenta algunas consecuencias desfavorables que podrían derivarse de una evaluación de su propio trabajo. Los casos de Morazán y La Unión parecen expresar una problemática más específica que también se muestra en otros aspectos del programa.

Lo dicho por los técnicos de nivel central también contiene imprecisiones, debido a las fallas en el seguimiento que ellos mismos señalan, ya que tienden a identificar las capacidades técnicas de los promotores en su nivel de estudio, lo que en un programa de alfabetización puede no ser esa una virtud.

Difícilmente se pueda medir con precisión la labor de un promotor si no existe un sistema de seguimiento con parámetros bien diseñados que permitan procesar las actividades y la calidad de su trabajo. Una de las debilidades del PAEBA consistió precisamente en no contar con una unidad de supervisión que permitiera verificar el trabajo de los promotores.

2. 3.4 Evaluación del desempeño de facilitadores

De acuerdo a lo que opinan los promotores, el nivel de responsabilidad, de asistencia a los círculos, de puntualidad y de interés por los asociados, es bueno en la mayoría de los facilitadores. A su vez, el cumplimiento del programa, la entrega de resultados oportunos a los asociados y la iniciativa en el trabajo fue calificada de regular.

En lo que parece ser una constante en todo el desarrollo del programa, los juicios negativos resaltan en los departamentos de La Unión y Morazán, en este caso en los que concierne a la responsabilidad de los facilitadores y al cumplimiento del programa.

El 91% de los promotores calificó de buenas sus relaciones con los facilitadores y el 85% dijo que entre ellos había un proceso de retroalimentación pedagógica. Sobre la experiencia y la formación de los facilitadores, sólo el 7% las consideró muy buenas y el 50% las estimó buenas.

Los promotores también se refirieron al uso de los materiales por parte de los facilitadores y a las explicaciones y aclaraciones que les hacen a los asociados. Sobre esas áreas de trabajo alrededor del 65% de los promotores habló positivamente.

Quienes mejor aprecian el trabajo de los facilitadores son los asociados; tanto los del nivel I con los del nivel II valoran muy positivamente el dominio de los temas por parte de los facilitadores, su claridad expositiva, el uso de los materiales, la labor de motivación, la organización de las clases, la asistencia y el cumplimiento del programa. El único señalamiento negativo es el de su falta de coordinación con los directivos comunales para crear y mantener círculos. Los datos del taller con asociados validan las apreciaciones de los asociados que fueron entrevistados.

La opinión más técnica sobre los facilitadores fue la que emitieron los funcionarios del PAEBA a nivel central. Para ellos, la calidad de los facilitadores oscila entre buena y regular, porque parten de un análisis basado en las realidades del sector rural del país, donde la carencia de recursos humanos calificados es muy notable.

Es decir, entienden que la calidad de los facilitadores debe ser medido en función de la realidad nacional y no de esquemas educativos ideales. Un ejemplo de ello es que, a pesar de que el programa estableció que los facilitadores debían tener un nivel preferiblemente de 9° grado, muchos sólo alcanzan el 6° grado, porque es difícil encontrar un grammo mayor en las zonas rurales.

Estas apreciaciones no constituyen una justificación para mantener facilitadores que no alcanzan el nivel requerido por el programa. Lo que señalan es una realidad que puede ser mejorada con mayores capacitaciones y estímulos y con un seguimiento permanente a la labor que realizan los facilitadores, no tanto para fiscalizar su trabajo como para detectar sus fallas en función del objetivo esencial de apoyarles y ayudarles a superar sus insuficiencias y fallas.

2.3.5 Evaluación del funcionamiento del sistema de distribución de medios didácticos

a) Distribución de mobiliario

El 47% de los promotores dijo que el proceso de distribución de mobiliario fue malo, mientras el 27% consideró que fue bueno; un 23% lo calificó de regular y el 3% restante no contestó esa pregunta. Un porcentaje mayor de promotores (60%) dijo que la distribución no fue oportuna ni puntual. En cuanto a la calidad y la pertinencia, las respuestas fueron positivas en un 54% y 44% respectivamente.

Las opiniones más negativas fueron las vertidas por los promotores de La Unión, Morazán, San Miguel y Cabañas, que son los departamentos más alejados de la sede central del PAEBA, la cual se encuentra en San Salvador.

Las opiniones de los facilitadores de los dos niveles sobre la distribución puntual, oportuna y completa de los materiales, no fue tan negativa como las de los promotores. Tampoco lo fue en lo que respecta a la calidad y la pertinencia del mobiliario. Sin embargo, las valoraciones negativas constituyen alrededor del 40% del total, que en un componente tan importante para un programa educativo es considerablemente alto. La distribución departamental de las opiniones es más homogénea en este caso.

b) Distribución de materiales

En este punto es notable la diferencia de opinión de los promotores con respecto a lo que dijeron de la distribución del mobiliario. Un promedio del 70% consideró como buena la distribución de materiales y su calidad. Las diferencias entre departamentos son mínimas.

Los facilitadores de ambos niveles también consideran que la distribución de los materiales fue mejor que la del mobiliario. Las excepciones siguen siendo los

departamentos de Morazán y La Unión, según lo dicho por los facilitadores del primer nivel.

2.4 Calidad y pertinencia de los medios didácticos utilizados

2.4.1 Calidad de las capacitaciones impartidas a promotores y facilitadores

La calidad de las capacitaciones a los promotores se pudo conocer a través de las entrevistas a los propios promotores, a los coordinadores departamentales del PAEBA, al personal técnico a nivel central del PAEBA y a los miembros de la CTA.

Sobre las capacitaciones a los facilitadores opinaron los mismos facilitadores, los coordinadores departamentales y los técnicos centrales del PAEBA, así con los miembros de la CTA. A través de los talleres también se levantó información sobre esa actividad.

a) Capacitación a promotores

En términos generales, el 77% de los promotores entrevistados consideró buena la capacitación que recibió. El 74% opinó positivamente sobre la organización de los eventos y sobre el contenido de los cursos. Las opiniones también fueron favorables en más del 70%, en lo que respecta a la calidad de los docentes y el tiempo de la convocatoria. En menor medida, aunque en porcentajes que oscilan entre el 55% y el 67% se refirieron a la buena logística, la correcta coordinación operativa y la adecuada metodología empleada.

El único aspecto sobre el que la mayoría de promotores opinó negativamente fue el de la duración de las capacitaciones. Para el 55% de los entrevistados la duración fue corta, mientras sólo el 28% la estimó adecuada.

A nivel departamental se nota una ligera variación en las apreciaciones de los promotores sobre la calidad de las capacitaciones, ya que en los departamentos de Cabañas y Morazán sólo la mitad las consideró buenas. Es notable, además, cómo en los departamentos de Morazán y La Unión, contrario a los otros 6 departamentos, la mitad de los entrevistados los consideró regulares o deficientes la organización, el contenido, la metodología, la coordinación operativa y los materiales utilizados. La crítica negativa al funcionamiento de la logística fue casi unánime entre los promotores de La Unión.

Sobre la duración de las capacitaciones no hay diferencias importantes en las valoraciones de los promotores de los distintos departamentos. En todos es mayoritaria la opinión de que el proceso fue muy corto.

En el caso de los coordinadores departamentales se presenta una situación diferente a la de los promotores. Tres de ellos consideran que las capacitaciones

fueron deficientes, que necesitan ser reforzadas y que se les dio un mal seguimiento. En cambio, para los de Usulután, San Vicente y Chalatenango, las capacitaciones fueron buenas y suficientes. Los departamentales de Cabañas y La Unión no fueron precisos en sus valoraciones.

Hay una concordancia que debe ser tomada en cuenta entre lo afirmado por el coordinador de Morazán y lo dicho por la mitad de los promotores de ese departamento que fueron entrevistados. Parece que en ese departamento realmente hubo fallas importantes en la capacitación a promotores, porque contrario a los casos de San Miguel y La Paz, el juicio del coordinador es parecido al de la mitad de los promotores.

Algunos técnicos centrales del PAEBA dijeron que las capacitaciones fueron suficientes. Otros criticaron la falta de seguimiento y evaluación. Para el miembro español en la CTA las capacitaciones no fueron buenas. Su contraparte nacional afirmó que no hubo continuidad en el proceso, pues no se programó la capacitación intermedia que estaba programada para hacerse cada 15 días y fue sustituida por el tratamiento administrativo de los problemas de la ejecución del programa. Es necesario aclarar que los juicios de los técnicos centrales y los integrantes de la CTA se refieren tanto a las capacitaciones a promotores como a facilitadores.

La información que proporcionan los técnicos centrales, los miembros de la CTA y 3 de los departamentales, permite tener una visión más real de la calidad de las capacitaciones. Los juicios de los promotores son importantes, pero como beneficiarios de la acción es natural que tiendan a exagerar lo positivo de la misma. Además, la falta de seguimiento y la no realización de la capacitación intermedia indican que hubo fallas importantes en el desarrollo de esa actividad y que el porcentaje de cumplimiento de lo programado fue muy bajo.

b) Capacitación a facilitadores

Las apreciaciones de los facilitadores del nivel I sobre las capacitaciones que recibieron son bastante positivas. Tanto en lo que se refiere a la organización como a los contenidos, la metodología y la convocatoria a tiempo, la mayoría (entre el 68 y 91%) opina positivamente. Las opiniones favorables disminuyen cuando se refieren a la logística y la coordinación de los talleres.

Sobre el desempeño de los docentes muchos facilitadores no hablaron, pero entre los que tocaron ese tema, sólo el 31% lo valoró como bueno. El aspecto valorado como más negativo fue el de la duración, la que fue considerada como insuficiente por el 73% de los facilitadores y como buena por apenas el 5%.

En el análisis por departamento se puede notar que de nuevo fue en Morazán y La Unión donde hubo mayores opiniones negativas sobre esa actividad. A diferencia de los facilitadores de los otros departamentos, los de Morazán y La Unión criticaron de forma mayoritaria la organización y coordinación de los talleres, el

desempeño de los docentes (todos los de La Unión) y la duración (todos los facilitadores de ambos departamentos).

Las valoraciones de los facilitadores del nivel II son bastantes parecidas a las que hicieron los del nivel I, pero no ocurre lo mismo cuando se analiza a nivel departamental, pues se destacan diferencias entre lo que dicen los facilitadores de Morazán y La Unión y lo que afirman los de los demás departamentos.

De los 8 coordinadores departamentales, 3 consideraron que la capacitación fue suficiente y aceptable y sólo 1, precisamente el de Morazán, emitió un juicio negativo, sobre todo en lo concerniente al proceso de seguimiento. Los otros 4 no opinaron con precisión sobre este aspecto del programa.

La información de los talleres con los facilitadores valida lo dicho por éstos en las entrevistas. La opinión mayoritaria es que la capacitación fue excelente, pero de muy corta duración, con poca dinámicas y con mala coordinación entre los grupos de trabajo.¹

En la tabla siguiente se resumen las opiniones de los promotores y facilitadores que consideran positivos varios aspectos de la capacitación recibida.

Tabla No. 5 Valoraciones positivas sobre capacitaciones recibidas (%)

| ASPECTOS DE CAPACITACION | PROMOTORES | FACILITADORES | |
|--------------------------|------------|---------------|----------|
| | | NIVEL I | NIVEL II |
| Organización | 74 | 72 | 71 |
| Contenido | 74 | 82 | 77 |
| Metodología | 67 | 76 | 68 |
| Logística | 55 | 60 | 60 |
| Coordinación | 57 | 41 | 48 |
| Convocatoria a tiempo | 78 | 89 | 91 |
| Duración | 28 | 5 | 5 |
| Calidad de docentes | 77 | 31 | 40 |

Fuente: Entrevistas

2.4.2 Evaluación técnica de la calidad de los cuadernos de los niveles I y II

¹ Las opiniones de los técnicos del nivel central del PAEBA y los miembros de la CTA se mencionaron anteriormente.

Este trabajo se realizó mediante un estudio técnico de los cuadernos del PAEBA y de otros que son utilizados por algunas ONG's en la educación de adultos. En el estudio fueron comparados los materiales del PAEBA, CIAZO y ASDI. Los aspectos analizados fueron la cantidad y el tipo de material, los objetivos y logros, la estructura de los materiales, la lógica, el orden y secuencia de los contenidos, la coherencia entre los textos, la perspectiva de género y medio ambiente, el tratamiento de las matemáticas, su adaptación al medio y la forma de evaluación. El resultado de ese trabajo es parte de otro documento.

Para complementar el estudio se les preguntó a los facilitadores, a los técnicos centrales y a los integrantes del CTA su opinión sobre la calidad de los cuadernos de trabajo y materiales de apoyo.

El 84% de los facilitadores calificó de bueno el contenido de los materiales educativos, el 73% consideró buena la metodología, el 82% ve bien la calidad del papel, el 95% entiende que el orden y secuencia de los contenidos es correcto y el 86% valora muy bien las imágenes gráficas que llevan los materiales. El aspecto más criticado fue la encuadernación.

Los facilitadores de segundo nivel tienen una opinión positiva pero no tan favorable como la de los del nivel I. Donde difieren notablemente es en la opinión sobre la calidad de los materiales, que para el 97% de los del nivel I es muy buena y sólo lo es para la mitad de los facilitadores del nivel II.

El análisis por departamento no difiere de lo que dicen los facilitadores en términos generales.

2.4.3 Uso de los materiales educativos por parte de los facilitadores ²

El 95% de los facilitadores del nivel I que fueron entrevistados y el 91% de los del nivel II usaron los materiales educativos de acuerdo con lo esperado, es decir, según las guías y los módulos. Muy pocos señalaron fallas, salvo los que mencionaron el contenido pesado de algunos materiales.

En el taller que fue realizado, los facilitadores dijeron que a partir de la guía y el módulo elaboraban el guión de clase que iban a desarrollar en cada sección. Con el cuaderno desarrollaban la unidad, a través del módulo leían el texto introductorio y por medio de la guía se orientaban en los pasos a seguir. Cuando tenían algunas dificultades se auxiliaban de los otros materiales o buscaban la orientación del promotor.

Los facilitadores también aseguraron que utilizaban los cuadernos de acuerdo a la manera en que se los explicaron: en forma sencilla, para asegurar que los asociados asimilen los contenidos, promoviendo la participación reflexiva y corrigiéndola en el cuaderno de trabajo.

² Los sujetos informantes son los facilitadores y los promotores

Para el 78% de los promotores, los facilitadores hicieron uso de los materiales de acuerdo a como se contempla en el programa. La mayoría también opinó que les explicaban el texto a los alumnos y les hacían aclaraciones. En general, la forma de usar el material fue calificada de aceptable por el 68% de los promotores entrevistados. En esas valoraciones coinciden los promotores de todos los departamentos.

Según la información obtenida de facilitadores y promotores, las guías y módulos constituyeron el principal mecanismo orientador del trabajo de los facilitadores. El taller de validación confirmó ese juicio.

2. 5. La Deserción: Causas y Medios para Reducirla

En este apartado se examinan las causas de la deserción de los facilitadores del primer nivel del PAEBA y se establece una comparación con el abandono de facilitadores en los círculos del Ministerio de Educación que no funcionan bajo el PAEBA. También se señalan las causas de la deserción de asociados y los medios más adecuados para reducirla.

Sobre la deserción de facilitadores opinaron los promotores, los coordinadores departamentales del PAEBA, algunos técnicos del PAEBA a nivel central y algunos de los propios facilitadores.

En el caso de los asociados, las opiniones recogidas en las entrevistas incluyen desde los miembros de la CTA hasta los propios desertores, pasando por los técnicos del nivel central, los coordinadores departamentales y los facilitadores de los niveles I y II. A través de los talleres con facilitadores, asociados y técnicos de ONG's se pudo obtener una información que validó lo esencial de lo detectado en las entrevistas.

2.5.1 Deserción de facilitadores

Según los datos proporcionado por el PAEBA y de acuerdo a lo dicho por los promotores, la deserción de los facilitadores no fue muy elevada.

De los 70 promotores entrevistados, 52, o sea, el 74%, consideraron que hubo poca deserción de facilitadores del nivel I. Sólo 8 (10%) dijeron que hubo mucha deserción, de los cuales 3 son del Departamento de Morazán y 3 de Usulután. Comparada con el nivel II, la opinión de la mitad de los promotores es que en este nivel la deserción de facilitadores es menor. Un 34% no pudo establecer comparaciones y el 14% estimó que era igual o mayor.

La comparación entre departamentos tiene la dificultad de que el 61% de los promotores carecía de informaciones para emitir un juicio con un adecuado nivel de exactitud. Sin embargo, es importante destacar que el 41% de los que

contestaron consideraron que era mayor en los demás departamentos y el 26% afirmó que era similar.

Sobre la comparación entre la deserción del PAEBA y la de otros programas del MINED opinaron 68 de los 70 promotores, de los cuales el 55% dijo que la del MINED era menor. Una minoría de 11% le atribuyó mayor deserción a los demás programas de alfabetización que lleva a cabo el MINED.

Otra opinión importante sobre este aspecto es la de los 8 coordinadores departamentales del PAEBA. Según la opinión de 5 de ellos, en los departamentos donde laboran la deserción de facilitadores fue mínima. Donde parece que hubo un alto grado de deserción fue en los departamentos de San Miguel, La Paz y Morazán. Ningún coordinador estableció comparaciones entre su departamento y los demás donde se ejecuto el programa.

Por otra parte, algunos facilitadores consideraron durante las entrevistas que el nivel de deserción de los otros facilitadores fue bajo y que la mayoría se mantuvo en el programa.

Sobre este aspecto también se trató de conocer la opinión de los técnicos departamentales del MINED que no trabajaron en el PAEBA pero estos dijeron que carecían de la información necesaria para opinar sobre este aspecto.

a) Causas de la deserción de facilitadores

La mayoría de los promotores consideró como principales causas de la deserción de los facilitadores la búsqueda de nuevos trabajos y el bajo incentivo económico que recibían. El 85% de los promotores se refirió a la deserción por motivos de trabajo y el 64% al abandono por la baja cuantía del estímulo recibido. Ambas causas están estrechamente relacionadas, pues el escaso incentivo económico influye en que el facilitador decida buscar otro trabajo con mayor remuneración.

Las otras causas más señaladas fueron el poco apoyo de la comunidad y los problemas familiares.

Lo dicho por los promotores coincide con lo afirmado por la mayoría de los coordinadores departamentales del PAEBA. Para 7 de éstos, los motivos principales de la deserción son la necesidad de nuevos trabajos, el poco incentivo económico y las temporadas agrícolas. Otra causa mencionada por 5 coordinadores fue la falta de apoyo de la comunidad. Como causas menores aparecen el deficiente apoyo de los promotores, el ausentismo de los asociados y la inadecuada formación de los facilitadores.

Para los facilitadores del nivel I y II, la deserción de sus ex-compañeros, aun estimándola poco significativa, cuando se presenta obedece sobre todo al bajo estímulo económico que reciben. Casi todos los entrevistados afirmaron que no

trabajaban principalmente por el estímulo, sino para ayudar a los asociados y a las comunidades, pero la mayoría consideró que el mismo era insuficiente para cubrir sus necesidades y que fue el elemento fundamental en la deserción de sus ex-compañeros de trabajo.

Se puede afirmar, por lo dicho en las entrevistas de promotores, coordinadores y facilitadores, que la deserción de estos últimos durante la ejecución del programa no fue elevada en 5 de los 8 departamentos y que las razones del abandono fueron principalmente el escaso estímulo económico y las necesidades de la subsistencia (que viene a ser lo mismo), así como el poco apoyo de las comunidades.

Los resultados del taller realizado con las ONG's coinciden con lo dicho por los promotores, los coordinadores y los facilitadores, acerca de la incidencia del estímulo económico en la deserción de facilitadores. En el taller mencionado se criticó no sólo el bajo monto del incentivo económico, sino también la complicada y burocrática modalidad de pago que desmotiva a los facilitadores a seguir con su labor. Los técnicos de las ONG's consideran que la insuficiencia del estímulo no compensa el esfuerzo de los facilitadores, quienes a su vez enfrentan múltiples dificultades para cobrar, a causa de retrasos en la preparación de planillas y las imprecisiones que éstas contienen.

No obstante señalar la escasa "remuneración" y la incertidumbre en el cobro como factores que inciden en la deserción de facilitadores, los técnicos de las ONG's estimaron que la principal causa fue el abandono de los círculos por parte de los asociados.

Esa valoración no coincide con la que hacen los promotores, los coordinadores departamentales del PAEBA y los propios facilitadores. Sólo un coordinador departamental relacionó el abandono de los asociados y la deserción de los facilitadores, probablemente por la comprensible desmotivación que se produce en el facilitador a causa del cierre de los círculos que atiende. Sin embargo, la notable autoestima que muestran los facilitadores y su entrega al trabajo, reconocida por las mismas ONG's, es contraria a esa afirmación. Y el cierre de los círculos no se puede considerar como causa de deserción, sino como finalización del trabajo del facilitador, si es que no alcanzan a conformar otro círculo que reemplace al que habría dejado de funcionar.

b) Medidas para reducir la deserción de facilitadores

Las recomendaciones para reducir la deserción de facilitadores fueron hechas por los coordinadores departamentales, tanto del PAEBA como del MINED, y por una parte de los propios facilitadores. Casi todos recomiendan mejorar el estímulo económico para garantizar una menor tasa de deserción. Algunos coordinadores también sugirieron que se proporcione más apoyo por parte de las autoridades educativas, que se refuercen los conocimientos de los facilitadores a través de

capacitaciones y que se haga una mejor selección de los facilitadores. El 80% de los promotores también sugiere que el estímulo económico se aumente.

Existe una relación lógica entre identificación de las necesidades laborales y de ingresos como principal causa de la deserción y el llamado a mejorar el estímulo como medida central para atacar la causa señalada..

Sin embargo, las recomendaciones no se limitan a lo antes mencionado. De las críticas generales al programa y de las sugerencias que los distintos sujetos entrevistados hacen para que éste mejore, se pueden identificar diferentes medidas para combatir la salida de los facilitadores del programa, porque son múltiples los factores que inciden en la deserción. Es decir, todo lo que pueda hacerse para mejorar el programa debería influir en la actitud que muestren hacia él sus participantes directos. En otras palabras, las sugerencias que hacen los coordinadores y facilitadores para reducir la deserción se complementan con otras acciones (mejoramiento de los materiales educativos, entrega a tiempo del mobiliario, cambios metodológicos, etc.) que impactan en el mismo sentido y que son recomendadas por casi todos los entrevistados en la evaluación.

2.5.2 Deserción de asociados

a) Causas

Las razones por las cuales los asociados abandonan los círculos fueron señaladas por los facilitadores, los promotores, los coordinadores departamentales del PAEBA y los mismos asociados que no concluyeron su participación en los círculos.

Al igual que ocurre con los facilitadores, las necesidades de trabajo constituyen el principal factor de abandono del proceso de alfabetización por parte de los asociados. De un total de 40 que abandonaron los círculos y que fueron entrevistados, la mitad adujo razones de trabajo para explicar su salida del círculo. Le siguen en orden de importancia la falta de motivación y de interés del asociado, los problemas familiares, los horarios inadecuados y los problemas de salud. Apenas el 7% se refirió a la mala enseñanza de los facilitadores como motivo de su retiro de los círculos.

Es importante destacar que, con la excepción de Cabañas, los motivos laborales aparecen como la causa principal de deserción en todos los departamentos.

La respuesta de los facilitadores del nivel I es similar a la de los asociados en la identificación de la primera causa de deserción. El 68% de los entrevistados se refirió igualmente a las necesidades laborales como la razón principal del abandono escolar, y un 42% mencionó la falta de motivación de los asociados. Los problemas de salud (principalmente de la vista) fueron mencionados por el

32% de los facilitadores. Otras causas mencionadas fueron los problemas familiares, la carencia de medios económicos y la lejanía de los círculos.

Si se integran las necesidades de trabajo y las carencias de medios económicos, tenemos que el 80% de los facilitadores señaló la problemática económica de los asociados como el motivo fundamental por el cual éstos no concluyen su aprendizaje en los círculos. Esto es muy importante tomarlo en cuenta porque tiene que ver con una falla importante del programa, como es el inadecuado período en que se desarrolla.

El miembro español en la CTA reconoce esa debilidad cuando recomienda que el programa se inicie en el mes de febrero para disminuir la deserción, por las labores de cosecha que los asociados deben realizar en lugares apartados de su residencia.

El análisis por departamento de lo dicho por los facilitadores no contiene ninguna variante. En todos los departamentos es mayoritaria la opinión de que la necesidad de trabajo es la principal causa de la deserción de asociados.

En orden jerárquico, las respuestas de los facilitadores del nivel II son idénticas a las que dieron los del nivel I, tanto en términos globales como departamentales.

La opinión de los promotores es aún más abrumadora en la identificación del aspecto laboral como el factor decisivo en la deserción de asociados. Esa es la opinión del 80% de los promotores entrevistados, aunque también hicieron alusión a los problemas familiares y de salud.

Los coordinadores departamentales del PAEBA también le atribuyen a los motivos laborales y la falta de motivación e interés de los asociados su tendencia a desvincularse de los círculos. En el cuadro N° 4 se resumen las opiniones de los entrevistados sobre los principales motivos de la deserción de asociados.

Cuadro N° 6: Causas de la Deserción de Asociados (% de respuesta)*

| Participantes | Causas laborales | Motivación | Problemas familiares | Problemas de salud | Horarios inadecuados |
|---------------------------|------------------|------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| Asociados que abandonaron | 50 | 12 | 35 | 25 | 27 |
| Facilitadores nivel I | 68 | 42 | 16 | 32 | - |
| Facilitadores nivel II | 54 | 40 | 9 | 28 | - |
| Promotores | 80 | - | 29 | 10 | - |
| Coordinadores Deptales.** | 75 | 50 | - | - | 37 |

Fuente: Entrevistas

Notas:

- * Las columnas y las filas no suman el 100% debido al carácter múltiple de las respuestas
- ** El 37% de los coordinadores también se refirió a la mala enseñanza del facilitador.

Los talleres realizados con los facilitadores también arrojaron una buena información sobre la deserción de asociados, que en lo fundamental coincide y viene a avalar los datos de las entrevistas.

Los facilitadores que participaron en los talleres opinaron que son muchos los factores que inciden en la deserción de asociados. Entre los mas importantes mencionan:

- dedicación a labores de campo y de la casa
- deficiencias visuales de los asociados
- falta de interés de los asociados
- avanzada edad de los asociados
- problemas familiares
- horarios de las clases
- machismo
- cambio de vivienda
- época de lluvia
- pesado contenido de los cuadernos

A todos esos aspectos también se refirieron los facilitadores y promotores entrevistados, lo cual se refleja claramente en el material procesado que acompaña a la evaluación. Lo común es que lo laboral, la falta de interés, los problemas de salud, básicamente las deficiencias visuales, y los problemas familiares, son los elementos más mencionados por todos los sujetos que durante la evaluación opinaron sobre este tema.

El taller realizado con las ONG's también aporta ideas sobre este aspecto tan importante del Programa. Las ONG's no enfatizaron mucho los motivos laborales y valoraron más las malas condiciones de las escuelas, cuyos locales son inadecuados, tienen poco mobiliario y lámparas y se encuentran en lugares que son inaccesibles en épocas lluviosas. También se refirieron a la negativa de los hombres a dejar a sus compañeras asistir a las escuelas, a la profundidad de los materiales y el poco tiempo para asimilarlos, a las deficiencias visuales, al poco debate y reflexión que no motiva a los asociados y a la falta de perspectivas que éstos tienen para en el corto plazo poner en práctica la lectoescritura.

Sin dudas todo lo señalado por las ONG's y los entrevistados incide en la deserción. Sin embargo, la causa señalada como esencial es la necesidad de solventar las necesidades económicas mediante la vinculación a un trabajo que le genere ingresos seguros. De igual importancia son los problemas de salud y

familiares, así como los horarios inadecuados, que muchas veces tienen que ver con el aspecto laboral.

Es curioso que las ONG's no tomen en cuenta esas realidades o se refieran a ellas de forma marginal, cuando fueron destacadas por los facilitadores, promotores, coordinadores departamentales y asociados desertores.

Dadas las condiciones del campo salvadoreño, donde la miseria y las privaciones sociales son tan acusadas, es poco probable que las malas condiciones de las escuelas y la falta de debate y reflexión en un aula induzcan más a un adulto que se está alfabetizando a retirarse definitivamente del aula, que sus preocupaciones reales por realizar un trabajo, recibir un ingreso y llevar los alimentos a su hogar. Porque si bien es cierto que tienen necesidades educativas, más lo es que sus necesidades fundamentales son de subsistencia, necesidades que en un medio rural pobre y marginado, no son satisfechas mediante un proceso educativo, sino mediante la producción de bienes materiales, y que sólo son complementarias con las de educación, si la satisfacción de éstas no dificultan cubrir las otras.

Lo anterior no quiere decir, de ninguna manera, que lo señalado por las ONG's carezca de veracidad. Al contrario, es muy real que las condiciones de la enseñanza, y sobre todo la forma de llevarla a cabo, tiene muchos vacíos y deficiencias. Lo que no parece ser real es que sean esos los factores que más influyan en la deserción escolar. Incluso, tal como se vio en el capítulo IV, para la mayoría de los asociados, el desempeño de los facilitadores es bueno. El 83% de los del primer nivel dijo que dominaban los temas y el 85% afirmó que exponían con claridad. En el caso de los del segundo nivel los porcentajes fueron aún mayores.

b) Medios para reducir la deserción de asociados

La principal sugerencia para reducir la deserción que hacen los propios asociados que abandonaron los círculos, es que se cambien los horarios de clase para que no interfieran en el trabajo. El 47% de los entrevistados formuló esa idea. En mucha menor medida se refirieron a la necesidad de mejorar los círculos, la enseñanza, los materiales educativos y la motivación, que fueron las otras recomendaciones que hicieron.

Como puede verse, existe una relación lógica entre las causas de la deserción y las acciones que los desertores proponen para disminuirla. Y lo más importante es que de los 40 asociados desertores que fueron entrevistados en los 8 departamentos, 38 mostraron deseos de continuar estudiando, principalmente para mejorar sus conocimientos.

El interés por continuar los estudios de alfabetización es abrumadoramente mayoritario en los asociados, pero tal aspiración no significa necesariamente que ellos demanden educación. Lo que quiere decir es que tienen el deseo de alfabetizarse si la acción educativa no interfiere en sus labores productivas.

Los facilitadores, en cambio, recomiendan principalmente acciones centradas en la subjetividad de los asociados, para modificar sus comportamientos. El 80% de los entrevistados propuso que a los asociados se les motive y concientice. En menor medida sugirieron la entrega de lentes y alimentos, la creación de talleres vocacionales y los cambios de horarios. Las propuestas que hicieron en los talleres van en la misma línea, aunque son más específicos en algunos puntos, como promover más el programa, proporcionar mayor material y mobiliario y mejorar la vigilancia policial.

Las propuestas de los promotores fueron más variadas: cambiar horarios, motivar y concientizar asociados, dar ayuda a asociados y promover más el programa. Esas fueron las sugerencias más importantes.

En el caso de las ONG's, aunque no hicieron propuestas en el taller, se puede deducir, por las causas que mencionaron, que lo que proponen es mejorar la acción educativa y el control del programa y dotarlo de mayores recursos materiales. Precisamente son esas las razones que ellas aducen y que están recogidas en la memoria del taller, para decir que el nivel de deserción en sus círculos es menor que en los del PAEBA.

III. CONCLUSIONES

1. El PAEBA ha tenido un impacto positivo en las comunidades y en el Sistema Nacional de Educación de Adultos, pues está reduciendo el nivel de analfabetismo en el país y ayudó a estructurar un nuevo currículum para la educación de adultos. A partir del PAEBA se considera la alfabetización como el equivalente al primer nivel de la educación de adultos.
2. Hay un buen conocimiento del PAEBA en las comunidades, pero existe confusión sobre el organismo que lo está financiando.
3. El impacto en las comunidades es valorado positivamente por los promotores, los facilitadores y los asociados. La mayoría concuerdan en que ha mejorado el nivel educativo en las comunidades y les ha favorecido a ellos en su formación y en su vida social. En menor medida consideran que ha favorecido la organización y muy pocos hablan de la mejoría económica, por la naturaleza misma del programa y por lo difícil que es impactar con un proyecto de varios años en la precaria realidad económica de las comunidades del país.
4. Los juicios positivos sobre el programa, no sólo se deben a las virtudes intrínsecas que el mismo pueda tener; también guardan una estrecha relación con las carencias históricas de los pobladores rurales del país, marginados de la educación y de otros beneficios sociales e inmersos en unas condiciones de vida realmente precarias. En tal situación, es comprensible que un proyecto educativo, y sobre todo de la magnitud que tiene el PAEBA, genere expectativas favorables y una valoración positiva generalizada que está más allá de sus características técnicas y de la calidad de su ejecución.
5. Un componente importante del programa es el de capacitación a promotores y facilitadores, la cual es muy bien ponderada por los propios beneficiarios, salvo en lo relativo a su duración, que es considerada muy corta, y en menor medida en lo que respecta a la calidad de los docentes, cuyo desempeño fue regular y en algunos casos muy deficiente. Otro aspecto negativo de las capacitaciones fue su deficiente seguimiento y su falta de continuidad.
6. El diseño y aplicación de técnicas e instrumentos de planificación en la gestión de la CTA es limitado, lo que se ve reforzado por un desarrollo insuficiente de los sistemas de información.
7. La coordinación entre los miembros del PAEBA a nivel departamental y otras instancias del MINED fue adecuada allí donde se logró establecer, pero muy pocas veces se logró una buena articulación en las comunidades.

8. El desempeño de los promotores y facilitadores se corresponde con la realidad de las comunidades del país, donde los recursos humanos calificados son muy escasos. El nivel de los facilitadores no es el óptimo, pero no impidió el normal desarrollo del programa y el logro de metas importantes en materia de alfabetización y cobertura.
9. El sistema de distribución de mobiliario fue deficiente, aunque en algunos departamentos funcionó relativamente bien. Pero la calidad física de los materiales se considera en lo fundamental buena.
10. El nivel de deserción de facilitadores fue bajo, pero se carece de una apreciación objetiva sobre si fue menor que la que se registra en otros programas del MINED. La deserción de asociados sí se muestra alta.
11. Las principales causas de la deserción de asociados son las necesidades de empleo e ingresos que tienen y las actividades laborales, que se ven interferidas por la acción educativa. También se destacan la falta de motivación de los asociados y sus problemas familiares y de salud.
12. En el caso de los facilitadores se pudo constatar que el bajo estímulo económico fue lo que más incidió en su decisión de abandonar el programa. A pesar de que el estímulo constituye una innovación con respecto a otros programas del MINED, el mismo no permite cubrir más que una mínima parte de las necesidades de los facilitadores. Aunque la deserción de éstos fue baja y la mayoría afirma que trabaja por la voluntad de ayudar a las comunidades y no por el estímulo económico, casi todos los que se retiraron del programa lo hicieron por la necesidad de generar más ingresos que los que les proporciona el estímulo.
13. La coordinación del PAEBA con las ONG's no fue homogénea. Hubo dispersión en el trabajo con las ONG's y pocas de sus observaciones fueron incorporadas al programa.
14. Hay una diferencia entre el desarrollo del programa en los departamentos de Morazán y La Unión, con respecto a los demás departamentos. En esos dos departamentos se aprecia una falta de integralidad entre los participantes del programa, una deficiencia mayor en el trabajo y un menor apoyo recibido. Es muy probable que esa situación se deba a la forma apresurada en que se llevó a cabo el proceso de implantación del programa.
15. Una crítica bastante generalizada al PAEBA es su deficiente sistema de seguimiento e informática, que impide valorar permanentemente la marcha de su ejecución y la adopción de correctivos oportunos. También se le critica la poca promoción de sus alcances y logros.

IV. RECOMENDACIONES

1. Formular y aplicar planes operativos para la CTA y su equipo de apoyo técnico, con parámetros de seguimiento y evaluación que permitan medir constantemente el desempeño de sus integrantes.
2. Desarrollar una política institucional que establezca lineamientos claros para una mayor y más eficiente coordinación departamental entre el PAEBA y los funcionarios del MINED.
3. Modernizar el sistema de información para ir midiendo permanentemente la marcha del programa y adecuarlo a las necesidades de su ejecución.
4. Mejorar el sistema de seguimiento, control y evaluación del programa, mediante la creación de los formatos de control todavía pendientes y la simplificación de los existentes.
5. Para la continuidad del programa es necesario readecuar las fechas de inicio de los círculos, para que éstos empiecen preferiblemente en el mes de febrero y no interfieran con las labores agrícolas de los asociados. Para esto debe tomarse en cuenta la realidad de cada departamento en cuanto a los diversos calendarios agrícolas prevalecientes.
6. Dado el alto nivel de deserción de asociados que ocurre al finalizar los tres primeros cuadernos, es conveniente otorgarles diplomas de alfabetización, ya que a partir del cuarto cuaderno (inicio del segundo grado), se produce un incremento de la deserción ocasionada por la dinámica de trabajo propia del asociado. A partir de entonces se puede valorar incluso la posibilidad de que el círculo continúe.
7. Debe aumentarse el estímulo económico, como medida encaminada a garantizar una menor deserción de facilitadores. Sin embargo, hay que tener presente que tal política debería ser acompañada de otras acciones que ayuden a mejorar el desempeño de los facilitadores y su vinculación al programa, como son el mejoramiento y la continuidad de las capacitaciones, la mejor dotación de materiales educativos, la agilidad en la entrega de los mobiliarios y la permanente supervisión del trabajo que ellos realizan, entre otras.
8. Las capacitaciones a los promotores y facilitadores deben ser reforzadas en aspectos metodológicos y ampliadas en el tiempo. Además, deben ser continuas y estar acompañadas de un seguimiento permanente desde el nivel central del PAEBA.
9. Capacitar adecuadamente a los equipos técnicos departamentales para que asuman la capacitación de promotores y facilitadores de sus departamentos,

para solucionar las limitaciones de personal que tiene el equipo técnico central para cumplir esta función.

10. Es conveniente darles mayores posibilidades de trabajo a las ONG's, de acuerdo a sus capacidades reales y a su disposición de apoyar algunos o todos los componentes del programa. Es preferible que trabajen con sus propios materiales educativos, siempre que éstos tengan coherencia con el curriculum del SINEA.
11. El programa debe ser mejor promovido en las comunidades y a nivel nacional, para lograr un mayor involucramiento de la población en el apoyo a ese importante esfuerzo educativo.

ANEXOS

Informe Final de Talleres

Memoria Taller con ONGs

PRESENTACION

El Instituto de Formación y Recursos Pedagógicos (INFORP) de la Universidad de El Salvador se complace en presentar a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y a la Comisión Técnico-Administrativa (CTA) del Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PAEBA) el presente Informe Final de Evaluación, de Carácter Cualitativo, del PAEBA, cuya realización fue acordada entre las Instituciones e instancias señaladas en el contrato correspondiente, del 12 de junio del presente año.

Haber llevado a buen término la mencionada evaluación constituye para nuestro Instituto un motivo que refuerza nuestro compromiso de contribuir, desde nuestra propia perspectiva universitaria, a impulsar y desarrollar iniciativas dirigidas a alcanzar mejores condiciones de vida para sectores sociales que, por mucho tiempo, han sido postergados de la esfera del interés público. Es indudable que el Programa evaluado contiene importantes elementos favorables al desarrollo de sus poblaciones objetivo, lo cual aumenta nuestra satisfacción por haber tenido oportunidad de participar en diversas facetas de la implantación del Programa.

En efecto, la presente evaluación representa para el INFORP la continuidad del primer trabajo efectuado para el PAEBA a fines de 1992, en la fase de preparación inicial del Programa, cuando nuestro Instituto preparó el Estudio Diagnóstico de Cabañas, departamento en el que finalmente se concentraron las acciones comprendidas en la primera fase de ejecución directa del PAEBA.

El INFORP espera que los resultados producidos en la presente investigación sean de utilidad para quienes se empeñan en hacer del PAEBA un programa cada vez mejor realizado y en lograr un desempeño institucional crecientemente eficaz y eficiente.

PARTICIPANTES EN LA EVALUACION

| | |
|-------------------------------|---|
| Director Ejecutivo del INFORP | Carlos Alberto Ardón Gavarrete |
| Equipo Técnico | Daniel Tirteo Gómez Mendoza César Augusto Sención Villalona Carlos Armando Cotto Castaneda Consuelo Roque Fray Adalberto Arriaza |
| Coordinadores Regionales | Edgar Orbelyz Acevedo Moreno Sara Maricela Escobar López José Luis Medrano Rodríguez Reina América Melara Morán |
| Investigadores de Campo | Julia Morena Alfaro Mejía Macario Ernesto Alvarenga Azucena Guadalupe Carrillo Campos Claudia Liseth Cornejo Santos Carlos Alberto Cuéllar Alfaro Miguel Angel Dueñas Góchez Yesenia Concepción López de Benítez Edgar Samuel López Luis Baltazar Mendoza Carlos Ernetso Morataya René Armando Pinto Valdivieso Marcelo Vladimir Quintanilla Ayala Ricardo Ruballos |
| Secretaria-digitadora | Francisca Romero |
| Asistente administrativo | Deysi Sura |