

9

Informe de evaluación

# El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES  
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

**INFORME DE EVALUACIÓN 9/2000**  
**El Programa de Alfabetización y Educación Básica de**  
**Adultos PAEBA**

# Índice general

## ***PRÓLOGO***

***1. ANTECEDENTES, OBJETIVO, ENFOQUE METODOLÓGICO Y CONDICIONANTES DE LA EVALUACIÓN..... 6***

***2. DESARROLLO DEL PROGRAMA..... 8***

***3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN..... 28***

***4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 41***

***GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS***

## **GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS**

<b>AECI</b>	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional</i>
<b>ALCA</b>	<i>Área de Libre Comercio de las Américas</i>
<b>BID</b>	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
<b>CDC</b>	<i>Comisión de Desarrollo Curricular</i>
<b>CNEDA</b>	<i>Coordinación Nacional de Educación de Adultos El Salvador</i>
<b>DNEDA</b>	<i>Dirección de Educación Continua de Adultos Nicaragua</i>
<b>CTA</b>	<i>Coordinación Técnica Administrativa</i>
<b>INSAFOP</b>	<i>Instituto Salvadoreño de Formación Profesional</i>
<b>INATEC</b>	<i>Instituto Nacional Tecnológico Nicaragua</i>
<b>INTECNA</b>	<i>Instituto Tecnológico Nacional de Granada Nicaragua</i>
<b>MECDE</b>	<i>Ministerio de Educación, Cultura y Deportes España</i>
<b>MED</b>	<i>Ministerio de Educación del Salvador</i>
<b>MECDN</b>	<i>Ministerio de Educación, Cultura y Deportes Nicaragua</i>
<b>SEEC</b>	<i>Secretaría de Estado de Educación y Cultura República Dominicana</i>
<b>SED</b>	<i>Dominicana</i>
<b>NEBs</b>	<i>Secretaría de Estado de Educación Honduras</i>
	<i>Necesidades Educativas Básicas</i>
<b>OEI</b>	<i>Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura</i>
<b>ONGD</b>	<i>Organización No Gubernamental de Desarrollo</i>
<b>OTC</b>	<i>Oficina Técnica de Cooperación</i>
<b>PAEBA</b>	<i>Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos</i>
<b>PAEBANIC</b>	<i>PAEBA Nicaragua</i>
<b>PRALEB</b>	<i>PAEBA República Dominicana</i>
<b>PRALEBAH</b>	<i>PAEBA Honduras</i>
<b>PAEBAELS</b>	<i>PAEBA El Salvador</i>
<b>PET</b>	<i>Proyecto de Educación Trabajo</i>
<b>POA</b>	<i>Programa Operativo Anual</i>
<b>SECIPI</b>	<i>Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica</i>

## **PRÓLOGO**

El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA) originado a iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (1992), es un programa dirigido a población joven y adulta que al no haber alcanzado el nivel de alfabetización o educación básica se encuentran con graves dificultades para poder desarrollar plenamente su participación social y laboral en el conjunto de la sociedad. Además, busca reforzar la educación no formal, promoviendo que la alfabetización y la educación básica de adultos lleguen donde no existen otros recursos educativos para ellos.

En 1994 el programa comenzó en dos países, El Salvador y la República Dominicana, y posteriormente se implantó en Honduras y Nicaragua. En estos momentos se plantea la posibilidad de poner en práctica intervenciones similares al PAEBA en otros países, por lo que los resultados de la evaluación constituirán una guía útil a la hora de diseñar nuevas acciones en el ámbito de la educación de adultos y de la alfabetización. Se trata de un programa que se lleva a cabo en países con altos grados de analfabetismo y con una estructura de educación de adultos deficitaria. Estas carencias son detectadas por los propios países que son los que solicitan la cooperación internacional.

La presente evaluación, primera del Plan de Evaluación 2000, analiza este instrumento a través del estudio del desarrollo del programa en dos países El Salvador y Nicaragua. El programa ya ha finalizado en El Salvador, lo que ha posibilitado la realización de una evaluación final, mientras que en el caso de Nicaragua se trata de una evaluación intermedia.

El trabajo de evaluación ha sido realizado por los expertos Carlos Asenjo y Paz Sánchez-Gil Fernández, de la empresa GPI Consultores.

Por último, destacar el importante papel desempeñado por las conclusiones de la evaluación que aquí se presentan, con motivo del II Seminario del PAEBA, celebrado en Antigua del 19 al 23 de marzo de 2001 con los codirectores de los distintos PAEBA.

## ***I. ANTECEDENTES, OBJETIVO, CONDICIONANTES Y ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN***

### ***1. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN***

La II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 1992 en Madrid decidió declarar su “apoyo a la escolaridad básica en la infancia y la alfabetización de adultos” y aprobó una propuesta presentada por los Ministros de Educación iberoamericanos relativa a la puesta en marcha de un Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA, con el objetivo de reducir en 5 años la tasa de analfabetismo entre la quinta y la cuarta parte de la vigente al inicio del Programa.

Los organismos inicialmente encargados de su puesta en marcha fueron los Ministerios de Educación de los países destinatarios en colaboración con el Ministerio de Educación y Cultura de España (MECDE) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). La financiación del Programa correría a cargo esencialmente de España a través del MECDE, mientras que de su administración se encargaría la OEI.

Los primeros PAEBA se aprobaron en 1993 para su ejecución en El Salvador y República Dominicana. La VI Cumbre celebrada en Viña del Mar en 1996 aprobó su puesta en marcha en Honduras y Nicaragua, con la financiación de la Junta de Extremadura y la AECI, respectivamente. Desde 1997 se ha aplicado un enfoque de cooperación dirigido a establecer crecientes grados de corresponsabilidad técnica y financiera entre la Cooperación Española y las autoridades educativas de los países destinatarios. La AECI ha asumido la cofinanciación del Programa, a la que se han incorporado las Comunidades Autónomas de Madrid y Aragón. Para 2001 se prevé su inicio en Paraguay, con la particularidad de que la acción alfabetizadora se realizará en guaraní.

Habida cuenta del período transcurrido desde su puesta en marcha y las magnitudes financieras y de beneficiarios alcanzadas por el Programa, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores decidió incluir el PAEBA en su Plan de Evaluación de 2000. La OPE, de acuerdo con la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana de la AECI, determinó que el alcance del trabajo de campo a realizar se circunscribiera a la experiencia del PAEBA en El Salvador y Nicaragua.

### ***2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN***

De acuerdo con los términos de referencia establecidos, el objetivo general perseguido por la evaluación del PAEBA ha consistido en comprobar si la actuación de la Cooperación Española se adecua, con carácter general, a los objetivos señalados en la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre los que se cuentan la reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del sector privado, la atención de situaciones de emergencia y la potenciación de las relaciones internacionales de España.

Con carácter particular, la evaluación ha perseguido estimar en qué medida la ayuda ha sido eficaz, eficiente, pertinente y viable, así como apreciar el impacto que la ejecución del PAEBA está produciendo en sus beneficiarios, personas físicas e institucionales, así como en las comunidades en las que se desarrolla.

Los aspectos priorizados en la evaluación han sido aquellos con una mayor incidencia en:

- ◆ Generar una oferta accesible de educación no formal para la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos que posibilite su enlace con el sistema de educación formal y su vinculación a la ocupación laboral;
- ◆ Reducir las tasas de analfabetismo.
- ◆ Facilitar la inserción sociolaboral de los beneficiarios que hayan participado en las acciones capacitación profesional llevadas a cabo, contribuyendo a mejorar sus niveles de ingresos.
- ◆ Implicar activamente en la acción educativa a las organizaciones sociales y la comunidad.
- ◆ Diseñar y producir materiales didácticos metodológicamente adaptados a los niveles educativos de los beneficiarios.
- ◆ Ampliar los cuerpos docentes y la preparación pedagógica de los educadores de adultos y facilitadores de la alfabetización.
- ◆ Fortalecer los subsistemas de educación no formal y de adultos tanto en sus niveles centrales como descentralizados y los medios materiales y técnicos puestos a su disposición en los países beneficiarios.
- ◆ Diseñar estrategias de intervención y mecanismos de seguimiento apropiados y aplicar buenas prácticas en el ámbito de la alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos replicables en otros países.

Con base en los efectos e impactos logrados, la evaluación ha establecido Conclusiones sobre las líneas de acción del Programa y sus perspectivas de viabilidad y Recomendaciones orientadas a mejorar aquellos aspectos de su formulación, funcionamiento y gestión que se consideren más incidentes para el logro de sus objetivos específicos, así como para la aplicabilidad de las enseñanzas obtenidas en las fases futuras del PAEBA en los países destinatarios.

### **3. *CONDICIONANTES DE LA EVALUACIÓN***

Por lo que respecta a los factores que han condicionado la presente evaluación, estos han sido de distinta naturaleza:

- ◆ **Formulación del Programa:** La evaluación se ha enfrentado a la debilidad de los diagnósticos previos y de la formulación inicial del Programa en El Salvador, en la que no se aplicó en Enfoque del Marco Lógico. Esta situación se ha arrastrado a los restantes PAEBA, cuya concepción inicial ha mimetizado la definida para El Salvador. No obstante, las CTA de los Programas han realizado un importante esfuerzo para elaborar las Matrices de Planificación y establecer una formulación del Programa que adecuara las metas propuestas a los recursos disponibles facilitando una programación realista de las actividades.
- ◆ **Indicadores:** La ausencia de indicadores, la debilidad de los sistemas de recogida de información de algunos PAEBA y los diferentes criterios de contabilidad aplicados en las Oficinas de la OEI, han limitado la obtención de la información y restado aplicabilidad a algunos de los indicadores de resultados, eficacia, eficiencia e impacto propuestos inicialmente por los evaluadores al carecer de la base sobre la que estimar el grado de cumplimiento de sus resultados. La disparidad de estimaciones según las distintas fuentes disponibles sobre el número de personas analfabetas existentes en cada país, no ayudan a mejorar la fiabilidad de la información a la que se accede.
- ◆ **Recogida de Información:** La información recogida mediante el Cuestionario de Evaluación ha paliado en parte las lagunas existentes y ha permitido contrastar las apreciaciones directas obtenidas durante la misión sobre el terreno. El Cuestionario sobre El Salvador refleja resultados no coincidentes con los Informes de Gestión de la CTA y los recogidos en el terreno, por lo que

su aprovechamiento ha sido parcial. El relativo a la República Dominicana recoge de manera incompleta los resultados de la 1ª Fase. Los Cuestionarios de estos países han sido remitidos a mediados de enero, lo que ha generado retrasos en su explotación y tratamiento.

- ◆ Trabajo de Campo: La misión de evaluación en El Salvador y Nicaragua se ha producido entre el 10 de noviembre y el 1 de diciembre de 2000, cuando la impartición de los Círculos y cursos ocupacionales en Nicaragua estaba finalizada, por lo que no ha sido posible su visita en funcionamiento. No obstante, se ha entrevistado a facilitadores y asociados egresados de los Círculos. La imposibilidad de apreciar sobre el terreno los PAEBA de República Dominicana y Honduras ha incidido en su conocimiento por los evaluadores.

#### **4. ENFOQUE METODOLÓGICO**

La labor realizada por el equipo de evaluación se ha basado en lo establecido en los Términos de Referencia y en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española. Específicamente se ha tratado de determinar los niveles de eficacia, eficiencia, pertinencia y viabilidad logrados, así como de estimar los impactos que se han derivado de su ejecución. El enfoque aplicado en El Salvador se ha centrado en la evaluación del impacto y la apreciación de su sostenibilidad, mientras que para Nicaragua se ha mantenido el de evaluación intermedia y de fin de fase. Se han tenido en cuenta otros criterios de evaluación como la visibilidad de las ayudas y de la Cooperación Española, así como la incidencia y los efectos recíprocos producidos entre los factores del contexto de ejecución y el Programa.

En la realización de la evaluación, se ha combinado la aplicación de herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo sobre los materiales informativos y documentales producidos por el PAEBA, así como sobre la información primaria y secundaria obtenida de las restantes fuentes de información identificadas. Para lograr una visión lo más global posible del desarrollo y efectos del PAEBA, el evaluador ha diseñado como herramienta de recogida de información un Cuestionario de Evaluación, que se ha enviado previa aprobación de la OPE y de la AECI a El Salvador, República Dominicana, Honduras y Nicaragua para su cumplimentación por la CTA del Programa en cada país.

Entre los indicadores utilizados en la evaluación cabe citar las Tasas de Rentabilidad Educativa y de Cobertura Territorial y Sociodemográfica, que han servido para apreciar el grado de eficacia y efectos alcanzados, mientras que la elaboración de la Estructura de gastos según componentes, los Costes medios unitarios por joven y adulto matriculado y egresado y el coste de la gestión realizada por la OEI han permitido estimar la eficiencia resultante. Los impactos cuantitativos conseguidos por los PAEBA se han valorado, esencialmente, con base en la reducción de las tasas de analfabetismo logradas con respecto a las vigentes a su inicio en cada país destinatario.

De acuerdo a los términos de referencia, la evaluación se ha centrado en El Salvador y Nicaragua, países en los que se han realizado entrevistas en profundidad con las autoridades educativas nacionales y departamentales implicadas, representantes de ONGDs y universidades participantes en las actividades de los Programas, así como con las Coordinaciones Técnico-Administrativas, coordinadores departamentales, promotores, facilitadores y asociados de los Círculos y cursos de formación ocupacional realizados por el Programa. Igualmente, se han mantenido reuniones con los responsables de las Embajadas de España y las OTC en ambos países, y en Madrid con responsables de la OPE, AECI, MECDE, Comunidad de Madrid, OEI y con los Codirectores españoles de los PAEBA de República Dominicana y Honduras.

Con base en el análisis documental realizado, en la explotación de los Cuestionarios, en las ideas, opiniones y valoraciones surgidas en las reuniones, visitas y entrevistas realizadas en España y sobre el terreno, se ha elaborado este Informe de Evaluación.





## **II. DESARROLLO DEL PROGRAMA**

### **1. CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO**

#### **1.1. Búsqueda de la estabilidad económica y de la consolidación democrática**

Una vez finalizados los conflictos armados centroamericanos, el principal rasgo definitorio del escenario político centroamericano de mediados de los 90 radicaba en las reformas emprendidas en los campos de la liberalización y apertura internacional de sus sistemas económicos, el fortalecimiento del sector privado, y la reforma del Estado a través del impulso de la descentralización y la privatización del sector público empresarial. Los gobiernos han estimulado la participación de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales ante la incapacidad presupuestaria para mantener niveles de cobertura suficientes para una población con elevada afectación de la pobreza.

Las consecuencias del Huracán Mitch han acelerado la necesidad de cambios institucionales que favorezcan una estrategia regional de reconstrucción, como puso de manifiesto la Reunión de Estocolmo de mayo de 1999.

Se ha producido en los países en los que se ejecuta el PAEBA un reforzamiento de las tendencias hacia la dualización económica y social, especialmente perceptible en las zonas rurales, como consecuencia de la acentuación de las barreras de acceso a la educación y el enquistamiento de la pobreza. Ello ha intensificado el éxodo hacia los principales centros urbanos y hacia el exterior.

#### **1.2. Una cobertura educativa insuficiente y elevado analfabetismo**

En El Salvador, la Ley General de Educación de 1990 declaró prioridad social la Educación de Adultos mientras que los Planes del Sector Educación 1989/93 y 1994/1999 establecieron las estrategias y políticas a llevar a cabo, que incorporaron de manera innovadora la capacitación laboral como instrumento del proceso de alfabetización y educación de adultos, con el objetivo de contribuir a mejorar las posibilidades de inserción productiva de las personas alfabetizadas y al desarrollo del país. El Gobierno ha realizado significativos esfuerzos presupuestarios en favor del sector educativo al crecer, entre 1994 y 1999, el porcentaje del gasto público central en educación del 13,7% al 19,9%.

Las tasas de analfabetismo afectan oficialmente (diciembre de 1998) a más de la quinta parte de la población de 10 y más años e incidan especialmente en las áreas rurales y entre los grupos sociales más pobres. La educación de adultos forma parte de la educación básica y está conceptualizada como programa destinado a atender a personas jóvenes y adultas de entre 15 y 30 años, analfabetas o semiescolarizadas, de las áreas rurales y urbano marginales. La Estrategia Nacional de Educación, aprobada recientemente, contempla la ampliación de los Programas de Alfabetización y está sirviendo para avanzar en la formulación del Plan Nacional de Educación. Nicaragua destina el 18% del presupuesto nacional al sector educativo.

En Honduras, la educación permanente de adultos depende de la Secretaría de Educación Pública SED que definió un Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1994/97 dirigido a mejorar la calidad y la cobertura de la educación básica del grupo de edad de 10 a 29 años. El analfabetismo alcanzaba una tasa del 20% de la población mayor de 10 años en 1995 pero la cifra de analfabetos funcionales suponía el 14% de la población. La lucha contra el analfabetismo se ha articulado a través del Plan Nacional de Educación para el Desarrollo Humano-Productivo de Jóvenes y Adultos 1995/2001, escenario en el que se inscribe el PRALEBAH.

En República Dominicana, la Secretaría de Estado de Educación y Cultura SEEC a través de la Dirección General de Educación de Adultos es la encargada de la alfabetización a través de una red de educadores de adultos que cubre la práctica totalidad del país. En este ámbito, la educación de adultos dominicana estaba más desarrollada que la de los países centroamericanos, aunque el analfabetismo en el medio rural era significativo.

Las estimaciones del número de analfabetos varían de rango según las distintas fuentes. Su incidencia en los países PAEBA en el momento en el que se planteó su acceso al Programa era relevante, como puede apreciarse en el cuadro nº 1.

**Cuadro nº1: Tasa de analfabetismo por país\* PAEBA**

PAIS	PERSONAS ANALFABETAS	%
<b>El Salvador</b>	639.228	18,13
<b>República Dominicana</b>	988.990	18,0
<b>Honduras</b>	1.053.992	20,0
<b>Nicaragua</b>	511.570	25,0

*Fuente: DOCUP Base de Programación Nicaragua y Honduras, CTA PAEBAELS, Cuestionarios de Evaluación y BID*

\*En Nicaragua sobre mayores de 15 años, El Salvador sobre mayores de 14 años, Honduras y República Dominicana sobre mayores de 10 años.

### ***1.3. Intensa presencia de la Cooperación Española en el sector educativo.***

La reconstrucción y mejora de las infraestructuras educativas ha sido el destino de créditos concesionales otorgados por los organismos financieros internacionales en los años 90, mientras que la formación de docentes, la formación profesional, las becas e intercambios educativos y la mejora de materiales educativos han sido áreas apoyadas por los agentes bilaterales y multilaterales de la cooperación internacional. Para la UE, la educación y formación son dos sectores priorizados en el Programa Regional para la Reconstrucción de Centroamérica puesto en marcha en los países afectados por el Huracán Mitch. El Programa, dotado con 250 millones de euros, contempla como objetivos específicos del área educativa rehabilitar, mejorar e incrementar las infraestructuras y equipamientos educativos y, reforzar la capacidad de gestión de las instituciones gubernamentales, mejorando la eficacia, calidad y acceso a la educación, en particular de los más desfavorecidos.

El esfuerzo presupuestario en educación en América Latina de España, está siendo relevante, con un importante volumen de recursos canalizados a través de ONGDs. Miles de docentes, investigadores, estudiantes, funcionarios y expertos educativos iberoamericanos participan en Programas de la Cooperación Española de ámbito regional iberoamericano como son: General de Becas, Becas Mutis, Cooperación Interuniversitaria, Sabáticos, Cooperación Científica con Iberoamérica. En igual sentido, en los denominados Programas CUMBRE gestionados por la OEI como los de Modernización de las Administraciones de Educación IBERMADE, Diseño de la Formación Profesional IBERFORP y Evaluación de la Calidad de la Educación.

A través del PAEBA, la Cooperación Española ha abordado 3 objetivos principales: Reducir las tasas de analfabetismo, en especial en el medio rural y urbano marginal; Fortalecer los subsistemas de educación de adultos, y Contribuir a la consolidación democrática y al desarrollo a través de la educación. Desde su inicio en 1993, se han destinado casi 3.250 millones de pesetas a la lucha contra el analfabetismo en los 4 países en los que ejecuta, que han permitido atender a centenares de miles de personas jóvenes y adultas de los colectivos sociales más desfavorecidos.

El Programa de Cooperación Educativa del MECDE a través del Curso Iberoamericano de Educación de Adultos, que organiza anualmente la Dirección General de Educación Permanente, facilita estadias en España a un significativo número de responsables y técnicos de los subsistemas de

educación de adultos de los países iberoamericanos y concede una atención especial a los distintos PAEBA. Un apoyo adicional radica en las facilidades otorgadas para el intercambio y formación en materia educativa a través del Centro Iberoamericano de Formación de la AECI de Antigua de Guatemala, en el que se celebró en septiembre de 1998 el primer Seminario del PAEBA. En el contexto de las acciones puestas en marcha como consecuencia del Mitch, el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural está llevando a cabo en varias ciudades de El Salvador, Nicaragua y Honduras Escuelas Taller con el doble objetivo de colaborar en la reconstrucción y en la formación ocupacional de jóvenes.

La entrada en vigor de la Ley 23/98, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2001/2004 han reforzado los objetivos relativos a la extensión de la cobertura educativa, la educación de adultos y la vinculación de la educación con el empleo, a través del fortalecimiento de la formación profesional y la utilización de las nuevas tecnologías de la información, en el marco de los sectores de Cobertura de Necesidades Básicas e Inversión en el Ser Humano.

En Centroamérica, el apoyo a la formación profesional y a la educación básica se sitúan entre los pilares fundamentales, bajo la hipótesis de que la educación es un elemento generador de igualdad de oportunidades y factor clave en la reducción de la pobreza por lo que posibilitar el máximo acceso a la misma, en particular a los más desfavorecidos, se ha convertido en el objetivo de las intervenciones bilaterales en el sector. Su aplicación se articula a través de 2 objetivos específicos: extender la educación mediante el aumento de la cobertura escolar y la alfabetización y educación de adultos y vincular la acción educativa con el empleo a través del fortalecimiento de la formación profesional. Ambas líneas se apoyarán en la aplicación de nuevas tecnologías y modalidades de educación a distancia –AULAS MENTOR- y la formación de educadores de adultos como vía para lograr efectos multiplicadores y la optimización de los recursos financieros.

## **2. CONCEPCIÓN INICIAL**

Los elementos esenciales de la formulación del PAEBA fueron establecidos a su inicio en El Salvador y República Dominicana. Los PAEBA de Honduras y Nicaragua se han inspirado en el modelo desarrollado en El Salvador, que ha influido también en la 2ª Fase del PRALEB.

El **Objetivo General** fijado fue Desarrollar una acción intensiva de alfabetización y educación básica de adultos que contribuya a reducir en 5 años el índice de analfabetismo entre la cuarta y la quinta parte de la tasa existente al inicio del Programa.

Los **Objetivos Específicos** establecidos fueron:

- Promover una acción alfabetizadora que sirva como elemento facilitador para satisfacer otras necesidades relacionadas con el trabajo y el desarrollo del país.
- Promover la participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales con experiencia y actividad en el campo de la educación 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, 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 las estructuras técnico-administrativas de la educación de adultos.
- Dotar o 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 para lograr efectos demostrativos.

**El Grupo Meta** establecido eran personas mayores de 15 años y de manera especial las mujeres, afectadas por índices de analfabetismo superiores a la población masculina, con deficiencias graves de lectoescritura y cálculo, residentes en zonas con sustanciales déficits educativos, que se enfrentan a serias dificultades para su integración sociolaboral reduciendo las posibilidades de desarrollo de su comunidad. En Honduras, la edad de participación se fijó en los 12 años.

**Las Líneas Estratégicas de Intervención** del Programa son las siguientes:

- ✓ Potenciar y mejorar el Subsistema Nacional de Educación de Adultos SINEA
- ✓ Reforzar las estructuras educativas de adultos ya existentes y experimentar y prefigurar nuevas estructuras con una orientación descentralizadora y de elevada operatividad
- ✓ Considerar en la implementación las características de cada territorio y población local, su propio desarrollo cultural y sus intereses y expectativas específicas.
- ✓ Priorizar presupuestariamente los recursos humanos y materiales del Programa.
- ✓ Implantación en 4 etapas: diagnóstico, elaboración de normas y materiales y selección del personal; aplicación inicial.
- ✓ Extensión si los recursos lo permiten y, evaluación.
- ✓ Apertura a la participación y cooperación con ONGDs y otras entidades gubernamentales que por la coincidencia de intereses o por su experiencia acumulada en educación de adultos tengan los mismos objetivos.
- ✓ Promover la participación voluntaria de carácter popular y local.

**Estructura y Organización:** La dirección, coordinación y ejecución del Programa se desempeña por los Ministerios de Educación de España y de los países destinatarios y la OEI. La estructura organizativa se articula en 2 niveles:

#### **Dirección**

**Comité Directivo:** principal órgano de decisión, integrado por los Ministerios de Educación de los países, el Secretario General Técnico del MECDE y el Secretario General de la OEI, que aprueba los Programas Operativos y Presupuestos Anuales, así como conoce y aprueba los informes de gestión y de evaluación del Programa.

**Comisión de Coordinación y Seguimiento,** integrada por las Secretarías o Direcciones Generales de Educación de los Ministerios de Educación de los países, Subdirección General de Educación Permanente de la Secretaría General Técnica del MECDE y Dirección General de Programación de la OEI. Además de la coordinación y seguimiento, se encarga de facilitar la vinculación interinstitucional del Programa; conocer e informar de los Programas Operativos Anuales (POA) y Presupuestos anuales y proponer su aprobación al Comité Directivo; realizar las acciones necesarias para la evaluación del Programa e informar de sus resultados. En el marco de esta Comisión, la OEI establece el sistema de gerencia, administración y control de los recursos y efectuará el seguimiento de su ejecución presupuestaria.

#### **Gestión**

La ejecución y gestión se realiza por una *Coordinación Técnica-Administrativa (CTA)*, conformada por 2 Codirectores, uno designado por el MECDE y otro por el Ministerio de Educación de cada país. La CTA diseña, elabora y ejecuta los POA, coordina la capacitación del personal y la aplicación del presupuesto con la OEI. Cometidos específicos de la CTA son la definición de modelos curriculares, metodológicos y medios didácticos; la planificación del equipamiento, logística y presupuesto; la promoción, difusión e información que estimule la participación y la orientación técnica de las estructuras territoriales de educación de adultos de los Ministerios de Educación a través de las que se aplica el PAEBA.

Los recursos financieros asignados al PAEBA por el Gobierno español fueron de 200 millones de pesetas por año, a aportar por el MECDE durante la Fase 1994/96. Las contribuciones locales de El Salvador y República Dominicana se materializarían en infraestructuras y equipamientos y en la dedicación del personal de las Direcciones de Educación de Adultos, aunque ninguno de los Acuerdos Marco de aprobación incluyó estimaciones cuantificadas de las posibles aportaciones locales. Otros medios humanos y técnicos serían aportados por la OEI, MECDE y el Instituto de la Juventud del Ministerio de Asuntos Sociales de España.

### **3. MODIFICACIONES DE LA CONCEPCIÓN INICIAL**

La aprobación de una 2ª Fase en El Salvador y República Dominicana y del PAEBA en Honduras y Nicaragua en 1996 implicó la introducción de modificaciones en el Programa, derivadas de la aplicación del enfoque de cooperación y de criterios de cofinanciación y corresponsabilidad con las entidades de contraparte. Ello ha implicado la entrada de la AECI en los órganos de dirección de los PAEBA y del titular de la OTC en las CTAs.

Consecuentemente con la sustitución del MECDE por la AECI como principal donante español, la financiación del Programa es asumida progresivamente por los Ministerios de Educación a razón del 50% el primer ejercicio de la 2ª fase, 75% el segundo y su totalidad en el tercero. Este esquema se ha trasladado a las 2ª fases de los PAEBA en Honduras y Nicaragua, aunque en este país la duración de la 2ª Fase se ha extendido entre el 2001 y 2004, con una senda de cofinanciación del 75% el 2001, 50% el 2002 y 25% el 2003.

La Oficina de Gestión de la OEI en el PRALEB fue cerrada al final de su 1ª Fase y sus activos transferidos a la Embajada de España en Santo Domingo. Hoy la administración del PRALEB corre a cargo de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura SEEC. La del PAEBAELS finalizó su implicación en el Programa a principios de 1999, una vez realizada la transferencia de los activos al Ministerio de Educación de El Salvador.

Las metas establecidas en materia de reducción del analfabetismo se han demostrado sobredimensionadas con relación a los presupuestos asignados, lo que ha motivado que la implementación del componente de capacitación laboral haya corrido diversa suerte en los PAEBA. En Nicaragua su puesta en marcha se ha producido en el 2000 gracias a la financiación de la Comunidad de Madrid. En el PAEBAELS alcanzó su máxima ejecución en 1997 y 1998 mediante aportaciones adicionales del MECDE aunque su continuidad desde 1999 es sobre todo simbólica. En República Dominicana se prevé su impartición en 2001 mientras que su alcance en Honduras está siendo limitado. Los subproyectos de Diseño Curricular y Materiales Educativos han perdido peso a medida que los Cuadernos se han revisado.

Una modificación relevante en la estrategia operativa del PAEBAELS se ha producido como resultado de la participación de las universidades y ONGDs en su gestión e implementación. La estructura y organización del Programa ha sufrido un cambio significativo a lo largo de su 2ª Fase, adoptando un *Modelo Organizativo Mixto* en el que el MED se concentra en el establecimiento de las pautas, normas y criterios del proceso educativo, así como de la supervisión y evaluación de los servicios prestados por los operadores a través de la CNEDA y de las Coordinaciones Departamentales del MED. El PAEBANIC registra también una elevada implicación de ONGDs, que utilizan crecientemente los materiales educativos elaborados.

### **4. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN**

La estructura del PAEBA definida en los Acuerdo Marco constituye la base del desarrollo organizativo implementado por las CTA en el marco de las estrategias de implantación y de incorporación de recursos humanos. La contratación y el pago de los sueldos y complementos del personal se realiza por la OEI a propuesta de las CTA. En el PRALEB, la gestión y el personal depende de la SEEC una vez desechada en la 2ª Fase la estructura técnico-administrativa creada en la 1ª Fase.

El primer eslabón operativo de los PAEBA se sitúa en las Direcciones Departamentales o Provinciales de los Ministerios de Educación a través de un **Coordinador/a Departamental**. En la actualidad, los Coordinadores de los PAEBA de El Salvador, República Dominicana y Honduras son funcionarios educativos mientras que en Nicaragua coexiste un sistema mixto, con amplia mayoría de funcionarios del MECDN. Entre las funciones asignadas se encuentran las de Mediar entre el Ministerio de Educación y las autoridades departamentales y municipales, y, en algunos casos, las ONGDs; Coordinar el desarrollo técnico y operativo del PAEBA a nivel Departamental; Diseñar y realizar campañas de motivación, información y promover la participación de ONGDs y otras organizaciones gubernamentales; Orientar técnicamente la labor de entre 15 a 20 promotores y Coordinar las acciones de capacitación de promotores y facilitadores con la CTA.

El segundo nivel operativo radica en el **Promotor/a de Área**, que bajo la dependencia del Coordinador Departamental desempeña funciones de *Planificación* (Investigar la situación de la comunidad, Identificar líderes y organizaciones con potencial educativo, Conocer las políticas institucionales, y los fundamentos y enfoques curriculares y metodológicos de los procesos educativos, Establecer metas, incluida la organización de entre 20 y 25 Círculos, Focalizar los procesos educativos de acuerdo a las demandas de las comunidades, Planificar y desarrollar acciones de capacitación hacia los facilitadores); *Promoción* (Motivar a la población para que se inscriba en los Círculos, Crear un ambiente positivo en los grupos educativos, Impulsar el desarrollo de actividades de aprendizaje); *Organización* (Apoyar el trabajo de los facilitadores, Gestionar y distribuir los materiales educativos, mobiliario y fungibles, Recoger y procesar la información obtenida por los facilitadores, Identificar las personas más adecuadas de las comunidades para ejercer como facilitadoras/es y participar en su selección, Seleccionar con el facilitador/a los lugares de desarrollo de los Círculos); *Capacitación* (Generar un clima de confianza y cooperación para el desarrollo de las actividades educativas, Conocer los materiales y metodología educativa de los distintos Niveles y proporcionar apoyo técnico a los facilitadores/as); *Supervisión* (Identificar las necesidades de asistencia y apoyo para la organización y funcionamiento de los grupos educativos, Supervisar el desempeño docente de los facilitadores y el funcionamiento de los Círculos) y *Administración* (Controlar el uso de los materiales y mobiliario, y el inventario de los recursos asignados)

La figura de Promotor de Apoyo, cuya función principal es asistir a la Coordinación Departamental en el desarrollo de sus funciones, así como sustituir de forma temporal a los promotores que renuncian o no puedan desempeñar sus cometidos temporalmente, existe en los PAEBA de Nicaragua y Honduras. En el Salvador existió hasta 1997.

El tercer nivel operativo es del **Facilitador/a** o educador de adultos que, bajo la dependencia del Promotor, se encarga de cometidos relativos a la *Promoción* (Divulgar y promover las acciones de educación de adultos, motivar a los asociados para que asistan al Círculo); *Planificación* (Planificar labor educativa y la evaluación del aprendizaje, diseñar e implementar actividades extracurriculares formular su plan de clase permanente); *Desarrollo Docente* (Organizar el grupo educativo con 15-25 personas, desarrollar el contenido curricular del nivel que se le asigne, realizar 5 sesiones educativas semanales, de dos horas cada una, en el horario establecido de forma conjunta con los asociados, desarrollar el proceso educativo conforme a lo indicado en los instrumentos curriculares y materiales educativos, evaluar periódicamente el proceso de aprendizaje); *Administración* (Inscribir a los

asociados, participar en las reuniones de control y seguimiento, elaborar y presentar los informes que sean solicitados, atender los requerimientos técnicos y administrativos solicitados por la supervisión).

Al mismo nivel operativo se sitúa en El Salvador el **Instructor/a laboral**, seleccionados entre profesionales de las comunidades en las que se imparte el curso de capacitación ocupacional, no se les exige titulación sino conocimiento de su oficio.

Los PAEBA disponen de servicios centrales propios como el PAEBANIC o se apoyan en las plantillas de las entidades de contraparte como ocurre en el PRALEB y PRALEBAH.

## **5. ACTIVIDADES DESARROLLADAS**

### **5.1. Diagnóstico y Preparación**

La preparación de la puesta en marcha de los PAEBA ha sido similar en todos los países. Suscritos los Acuerdos Marco y creados los órganos de Dirección y Coordinación, la primera acción ha consistido en la realización de misiones por el MECDE y la OEI para establecer la concepción inicial del Programa. En los casos del PAEBANIC y PRALEBAH, las autoridades educativas presentaron Documentos Base de Programación que establecían las metas y coberturas a alcanzar en la 1ª Fase.

Posteriormente, se envía al Codirector español que integra, junto al Codirector local, la CTA y se instala la Oficina de la OEI. Se realizan los primeros estudios diagnósticos sobre la reforma del diseño curricular, la metodología de elaboración de los materiales educativos y la identificación de necesidades de capacitación de los educadores, en unos casos contratando a expertos locales y en otros con la participación de expertos españoles y de la OEI. El PAEBAELS constituyó un Comité de Consulta y Asesoramiento al que se incorporaron las ONGDs miembros de la Concertación Educativa del MED.

Se definen los perfiles de los coordinadores departamentales, promotores y facilitadores y se diseñan los procedimientos e itinerarios de su selección y capacitación. Se estiman las necesidades de equipos y consumibles y se prepara el sistema logístico y operativo del Programa, así como los mecanismos de información y seguimiento.

### **5.2. Implantación del Programa**

El despliegue de la 1ª Fase se ha realizado de acuerdo a las líneas estratégicas y esquema organizativo previstos en los Acuerdos Marco. Los PAEBA se han articulado en 4 subproyectos: Alfabetización y Educación Básica de Adultos, Diseño Curricular y Materiales Educativos, Formación y Capacitación de Recursos Humanos y Educación para el Trabajo.

Una vez seleccionada el área inicial de actuación, se difunde el Programa y se inicia la búsqueda y selección de coordinadores, promotores (excepto en República Dominicana que no se incorpora la figura hasta la 2ª Fase) y facilitadores. Se procede a su capacitación inicial y se seleccionan los asociados de los Círculos a organizar.

En El Salvador se implantó en 1994 el componente de alfabetización de Nivel I con carácter piloto en el Departamento de Cabañas, se extendió a 6 Departamentos más en 1995 y a la totalidad del país en 1997. La continuidad educativa de Nivel II se inició en 1996 en aquellos Departamentos donde habían finalizado el Nivel I. El componente educación para el trabajo se inició en 1995 en Cabañas, se extendió en 1996 a los mismos 6 Departamentos en los que se organizaron en 1995 los Círculos de Nivel I y se amplió a todo el país en 1997.



El PRALEB inició la alfabetización en 1995 en 5 provincias, extendiéndose en 1996 a 5 más. Diversos problemas interrumpieron el Programa entre 1997 y 1998, iniciándose la 2ª Fase en 1999, que ha abarcado la totalidad del país excepto Monte Plata, región en la que se ha implantado en el 2000. La continuidad educativa de Nivel II ha comenzado en el 2000.

El PAEBANIC puso en marcha la alfabetización en 1998 en 4 Departamentos, extendiéndose en 1999 a 6 Departamentos más ubicados en el Pacífico y Región Central. En el 2000, el Programa ha ampliado su cobertura, por lo que se extiende a 14 de los 17 Departamentos de Nicaragua. Los Círculos de Nivel II se iniciaron en 1999 en los mismos Departamentos en los que se organizaron en 1998 los de Nivel I y los Círculos de Nivel III en el 2000, al igual que la Capacitación Laboral a través de la contratación de 7 Institutos y Centros de Capacitación del INATEC y privados.

El PRALEBAH se inició en 1996 en 5 Departamentos, 2 más que los previstos en el Documento Base de Programación. La continuidad educativa y la capacitación laboral se han iniciado en 1998 en esos mismos Departamentos. La extensión del PRALEBAH está pendiente del fin en el 2001 del Proyecto de Alfabetización que financia USAID en el resto del país.

### **5.3. Diseño Curricular y Producción de Materiales Educativos**

El Diseño Curricular de la Educación de Adultos lo inició el PAEBAELS a través de una Comisión de Desarrollo Curricular formada por consultores locales, técnicos de la CNEDA y del PAEBA. Expertos españoles asesoraron en áreas concretas. Se elaboraron los fundamentos curriculares básicos de la Educación Básica de Adultos, el diagnóstico de las necesidades educativas y el Plan de Estudios (I, II y III Nivel), así como los Cuadernos y material docente de apoyo, que han sido tomados como base por los restantes PAEBA, adaptándolos a su realidad educativa y sociocultural.

- Plan de Estudios: Se ha organizado y estratificado en tres niveles, correspondientes a la educación básica escolar de 1º a 6º grado, superándose dos grados por cada Nivel certificado:
- **Nivel I:** (1º y 2º grado). Comprende el proceso de alfabetización y educación básica. Se desarrollan habilidades y destrezas de lectura, escritura y cálculo básico y se orienta a mejorar la capacidad de análisis y reflexión de los asociados que facilite su integración en el entorno.
- **Nivel II:** (3º y 4º grado). Inicia el proceso de continuidad educativa en el que se consolidan las destrezas y habilidades en lectura, escritura, y cálculo, así como el sentido crítico y la reflexión en los ámbitos socionatural y laboral de las personas asociadas.
- **Nivel III:** (5º y 6º grado). Culmina la continuidad educativa. Se consolidan las competencias básicas de aprendizaje en los diferentes ámbitos de conocimiento y las habilidades y destrezas para un óptimo desempeño en la vida cotidiana.

El número de horas lectivas de cada Nivel varía según el país, como puede verse en Cuadro nº2. El PAEBAELS ha reducido la duración a partir de la asunción del Programa por el MED en 1999. Las máximas duraciones las registra el PRALEBAH con 320 horas lectivas en todos los Niveles mientras que el PAEBANIC las reduce a medida que se asciende de Nivel.

**Cuadro nº2. Horas Lectivas por Niveles. PAEBA. 2000**

Niveles	Países	Total Horas
Nivel I	El Salvador	240
	República Dominicana	S/D
	Honduras	320
	Nicaragua	326
	El Salvador	240
	República Dominicana	S/D

	<b>Honduras</b>	320
	<b>Nicaragua</b>	312
<b>Nivel III</b>	<b>El Salvador</b>	240
	<b>República Dominicana</b>	S/D
	<b>Honduras</b>	320
	<b>Nicaragua</b>	300

*Fuente: Cuestionarios de Evaluación*

- **Materiales educativos.** El enfoque metodológico es constructivista: La persona es la responsable de su propio aprendizaje. Se parte de sus conocimientos previos y su vida cotidiana. Su validación se lleva a cabo de forma continua mediante Talleres con promotores, facilitadores y asociados. Los materiales educativos elaborados han sido los siguientes:

**Nivel I:** Los Cuadernos varían según los diferentes PAEBA en número y contenidos específicos. Se han realizado Guías metodológicas para promotores y facilitadores. En Nicaragua, además, se ha elaborado un complementario autoformativo "Sacuanjoche", para que los asociados repasen lo aprendido una vez finalizado el curso de alfabetización.

**Nivel II:** Los Cuadernos corresponden a Unidades Generadoras que abordan temas transversales relativos a Educación para la Salud, Educación Ambiental, Educación en Población, Educación para la Equidad de Género, Educación para el consumidor, Educación preventiva integral, Educación en valores, Educación para padres y madres y Educación para la Paz. Se han realizado Guías metodológicas para los promotores y facilitadores. El PAEBANIC ha elaborado un material complementario autoformativo: "¿Quieres saber cuánto sabes?", que sintetiza el contenido de los Cuadernos de Nivel II y sirve de repaso.

**Nivel III:** Los contenidos se abordan desde una perspectiva comunitaria aplicada al entorno. La transformación curricular en el Nivel III ha consistido en la elaboración de la Matriz de Contenidos y de los Cuadernos de trabajo.

- **Manuales de Evaluación del aprendizaje:** Este Manual se ha elaborado inicialmente para la evaluación del aprendizaje del Nivel I por los promotores y facilitadores, ampliándose sus contenidos a medida que se han desarrollado los materiales educativos de los Niveles II y III. Se parte de la evaluación del aprendizaje y se incluye la planificación y técnicas evaluativas, así como los instrumentos de evaluación y cómo se aplican. En la actualidad, los materiales generados por los PAEBA son utilizados prácticamente por la totalidad de las organizaciones que trabajan en Educación de Adultos en El Salvador y Nicaragua.

#### **5.4. Alfabetización y Educación Básica de Adultos**

La actividad principal del Programa radica en la realización de Cursos de Alfabetización de I Nivel y la continuidad educativa con un II y III Nivel de Educación Básica. Los cursos se articulan a través de los denominados Círculos de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (EDA). La EDA se inicia con la *selección de los recursos humanos* -coordinadores departamentales, promotores y facilitadores- que participan en el proceso. En El Salvador, la selección realizada por la CNEDA incluye tanto las entidades operadoras como los promotores, facilitadores e instructores laborales a contratar por las mismas.

Los promotores se encargan de buscar y preseleccionar a los facilitadores en la comunidad de impartición de los Círculos, que deben buscar personas de la comunidad interesadas en alfabetizarse,

así como el local donde impartir los cursos. Los promotores y los Coordinadores Departamentales seleccionan los facilitadores.

Hecha la selección, se *capacita al personal* a través de una capacitación inicial, previa al inicio de los cursos y, otra, de carácter permanente a lo largo del curso, sobre aquellos aspectos demandados por los promotores y facilitadores para un mejor desempeño de sus tareas. Es una capacitación en cascada, los Coordinadores Departamentales capacitan a los promotores y estos a los facilitadores de su área. La capacitación inicial forma parte en algunos países, como El Salvador y Nicaragua, del proceso de selección y se dirige a la adquisición y afianzamiento de conocimientos técnicos, metodológicos y administrativos y se centra en los Cuadernos, así como en las herramientas metodológicas, evaluativas y de seguimiento y control de la asistencia. La capacitación inicial de los instructores laborales se orienta a la transferencia de metodologías de trabajo con adultos y seguimiento del aprendizaje.

La duración de la capacitación inicial de promotores y facilitadores varía de 1 a 5 días según país. La permanente de los promotores consiste en 1 día cada quincena y la de los facilitadores en 1 día al mes durante la reunión de coordinación con el promotor.

Para la *organización de los Círculos*, se utilizan escuelas o salas comunales y, en caso de no existir otra alternativa, las propias casas de los facilitadores o de los asociados. Alguno de los PAEBAS electrifican salas comunales y escuelas en las que se imparten los Círculos para facilitar su impartición nocturna.

Para la *logística y seguimiento* de los Círculos, los diferentes PAEBA han adquirido vehículos todo terreno y motocicletas, e incluso bicicletas y caballos como en Nicaragua, que se asignan por Departamentos o Provincias, dedicados a la asistencia técnica y asesoramiento educativo, pagos, suministros de material didáctico, fungible y mobiliario y para facilitar el acceso a los cantones y caseríos más alejados e inaccesibles. Los PAEBA han acondicionado y equipado locales de las Direcciones Departamentales de los Ministerios de Educación para su conversión en oficinas de las Coordinaciones Departamentales y construido centros de recursos educativos.

El *equipamiento* comprado y asignado por los PAEBA a los Círculos consiste en mesas, bancos, pizarra y lámparas. Los Fungibles (tizas, sacapuntas...) son facilitados a los asociados para la realización de los ejercicios de cada Cuaderno, así como a promotores y facilitadores.

En la capacitación inicial se entrega al promotor y al facilitador el *material didáctico* de cada Nivel: la Guía didáctica y el Primer Cuaderno de Alfabetización y/o Educación Básica. El primer Cuaderno se entrega a los asociados al comienzo del Círculo mientras que los siguientes a medida que se finaliza cada Cuaderno. Las entregas sufren demoras de hasta dos semanas, ya sea por retrasos en la edición o por problemas de transporte.

La *impartición de los Círculos* se realiza entre febrero-marzo y octubre-noviembre de cada año para todos los países, aunque existen particularidades como en el caso de República Dominicana que han llegado a comenzar en Septiembre. En El Salvador la duración de los Círculos se ha reducido de 8 a 6 meses provocando serias dificultades para finalizar la totalidad de los Cuadernos. Se ha adaptado el calendario académico a las necesidades laborales de la población beneficiaria rural, sufriendo en ocasiones alteraciones con el comienzo de las clases en fechas posteriores, lo que ha causado dificultades en la normal realización de los Círculos y provocado abandonos.

La *metodología docente aplicada* se basa en los conocimientos previos, vivencias, experiencias y sentimientos del adulto, y se potencia la participación y expresión del asociado/a a

través de técnicas adecuadas. Se desarrolla un proceso sistemático y progresivo, al ritmo de los participantes, que permite hacer “descubrimientos” teóricos desde la propia realidad del adulto.

La *evaluación del aprendizaje* se realiza de forma continua por el facilitador, con base en las herramientas evaluativas desarrolladas y con el apoyo del promotor. Se utilizan fichas registro donde se anotan los resultados obtenidos al finalizar cada Cuaderno de Trabajo.

El *seguimiento y supervisión* de la actividad docente y del funcionamiento de los Círculos es realizada esencialmente por el promotor, que tiene que visitar cada Círculo al menos 2 veces al mes, mientras que la supervisión se lleva a cabo por el personal técnico y las Coordinaciones Departamentales de los Ministerios de Educación y, en el caso de El Salvador, por los coordinadores designados por las entidades operadoras. La intensidad de las actividades de seguimiento realizadas por los promotores se debilita a medida que el número medio de Círculos a su cargo se va incrementado y las facilidades de transporte se van reduciendo. Ello hace que en el medio rural sea difícil cumplir el requisito de las 2 visitas al mes.

La finalización de los Círculos implica la *certificación* y entrega por los Ministerios de Educación de un Diploma que acredita la superación del curso satisfactoriamente.

### **5.5. Educación para el Trabajo**

Los PAEBA de El Salvador, Nicaragua y Honduras han puesto en marcha el componente de Educación para el Trabajo para complementar mediante una oferta de Formación Ocupacional la acción de alfabetización. Su objetivo es permitir a la población joven y adulta de baja escolaridad acceder al mundo laboral y productivo, o, alternativamente, poner en marcha iniciativas de autoempleo.

Su comienzo se produjo en El Salvador en 1995, formando a asociados egresados de Nivel I en oficios adecuados a su nivel educativo. Los cursos se han realizado tanto en Centros Fijos de capacitación laboral, situados en las cabeceras departamentales en locales del MED acondicionados con el apoyo del PAEBAELS como facilitados por las alcaldías y en los propios talleres de los instructores laborales acercando la formación ocupacional a las comunidades. El PAEBAELS adquirió en 1997, con cargo al Proyecto de Educación Trabajo cofinanciado por el MECDE, 79 equipos docentes para la realización de cursos ocupacionales móviles.

En 1998 se inició en Honduras, exigiéndose Nivel I y para determinados cursos Nivel II (electricidad, carpintería y soldadura). En el 2000 se ha implementado en Nicaragua, Departamento de Managua, a través de la contratación de Centros de Formación Profesional públicos y privados. El requisito para acceder a los cursos de capacitación laboral es estar realizando el curso de Nivel II.

Un problema común en la puesta en marcha de la capacitación laboral es la ausencia de competencias y de experiencia programática y organizativa en el ámbito de la formación ocupacional de los Ministerios de Educación de los respectivos países. La inadecuada relación entre los recursos financieros asignados y las metas de alfabetización establecidas, han obligado a las CTA a retrasar su implementación y reducir el alcance y cobertura de la formación ocupacional ofrecida originalmente por el Programa.

Las especialidades ocupacionales impartidas hasta el momento han sido 19 y se distribuyen por país según se detalla en el siguiente cuadro n°3:

**Cuadro n°3: Especialidades de Capacitación Laboral por País. PAEBA**

El Salvador	R. Dominicana	Honduras	Nicaragua
-------------	---------------	----------	-----------

Electricidad		Agricultura	Electricidad
Carpintería		Carpintería	Carpintería Soldadura
Soldadura		Soldadura	Mecánica
Fontanería		Corte y confección	Corte y confección
Mecánica		Panadería /repostería	Panadería/repostería
Corte y confección		Preparación de alimentos	Peluquería
Panadería/repostería		Computación	Refrigeración y aire acondicionado
Peluquería			Construcción civil
Preparación de alimentos			Elaboración de piñatas
			Operador máquina de coser industrial plana
			Refrigeración domiciliar

*Fuente: Cuestionarios de Evaluación*

La duración de los cursos oscila entre las 115 y las 240 horas. Son eminentemente prácticos y se imparten por las tardes en el caso de El Salvador y los sábados o domingos en el caso de Nicaragua, con horarios de 2 a 4 horas diarias. Actividades de orientación sociolaboral sólo las está desarrollando el PRALEBAH, aunque se prevén en el PAEBANIC en el 2001.

### **5.6. Capacitación de los Recursos Humanos**

La capacitación realizada por los PAEBA tiene 2 niveles de actuación. El primero se centra en el personal técnico de los servicios centrales y departamentales de las entidades de contraparte, mientras que el segundo se orienta al personal de promoción y docente. La capacitación del personal de los servicios centrales se ha realizado, de una parte, a través del intercambio con expertos españoles que han realizado misiones de asistencia técnica especializada, en especial durante la 1ª Fase y, de otra, mediante la participación en los Cursos de Educación de Adultos organizados por el MECDE.

El PAEBAELS ha prestado asistencia técnica al resto de PAEBAs a través de las misiones realizadas por grupos de responsables y técnicos de Honduras y Nicaragua con el objetivo de conocer la experiencia desarrollada en El Salvador.

### **5.7. Gestión y Administración**

La gestión administrativa y financiera de las contribuciones españolas se realiza por la OEI desde su sede en Madrid para los gastos fuera del país y desde las Oficinas en los países para los gastos generados en los mismos. En el PAEBAELS, la Oficina de la OEI se ha transformado en Oficina Regional a partir de 1999. La gestión del PRALEB se realizó por la OEI hasta 1997.

Las funciones de la OEI consisten en controlar el nivel de ejecución de las partidas de gasto y velar porque la imputación de los gastos se realice en aquellas partidas y conceptos autorizados según los presupuestos aprobados: paga las nóminas y estímulos del personal local, firma y paga los contratos de prestación de servicios, adquiere, titula y conserva los equipamientos docentes y medios de transporte, contrata y paga las obras de acondicionamiento de locales, edita los materiales formativos y compra los fungibles del Programa, convoca y resuelve licitaciones y concursos, etc.

La OEI elaboró una Guía sobre la estructura y proceso administrativo-financiero a aplicar en los PAEBA, pero ha sido la Oficina de Nicaragua la que ha elaborado un Manual de Gestión adoptado por la OEI Madrid para su aplicación por las otras Oficinas de la OEI. La OEI ha sido autorizada a retener hasta un 8% de las aportaciones españolas en concepto de gastos de gestión, aunque un acuerdo formal en tal sentido no consta en ningún documento.

### 5.8. Evaluación

El único PAEBA que ha realizado un ejercicio de evaluación ha sido el PAEBAELS en 1996, al finalizar su 1ª Fase.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. En la Alfabetización y Educación Básica de Adultos

El número de Círculos de Nivel I organizados por los PAEBA y la evolución en cuanto a la extensión progresiva de la intervención en los 4 países puede apreciarse en el cuadro n°4. Se ha tomado como año de referencia el posterior al inicio de la implantación de los Programas en los distintos países. Se producen incrementos de 2.868 círculos en El Salvador, 60 en República Dominicana, 2.145 en Honduras y 731 en Nicaragua.

**Cuadro n°4: Evolución número de Círculos por País. PAEBA.**

PAÍS	CURSO	Nº CÍRCULOS
El Salvador	Año Referencia (95)	2.457
	2000	5.325
República Dominicana	Año Referencia (96)	1.872
	2000	1.932
Honduras	Año Referencia (98)	1.041
	2000	3.186
Nicaragua	Año Referencia (99)	1.909
	2000	2.640

Fuente: Cuestionarios de evaluación

La acción alfabetizadora y de educación básica de adultos ha permitido atender hasta el 2000 a 707.026 personas - el 78,58% en Círculos de Nivel I, 15,75% en Nivel II y el 5,66% en Nivel III.-, de las que algo más del 54% lograron superar el nivel formativo iniciado. La acción educativa se ha mostrado más efectiva en el Nivel II.

**Cuadro n°4: Personas atendidas y egresadas según niveles. 1994/2000.PAEBA**

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL	
El Salvador	NI	Matriculados	5.842	47.996	29.121	37.751	34.860	29.190	**98.500	283.260
		Egresados	3.165	19.975	15.115	20.763	20.777			79.795
	NII	Matriculados			10.771	7.133	14.500	3.500*	**8.000	36.704
		Egresados			6.684	4.279	6.948			17.911
	NIII	Matriculados				3.291	3.150		**4.000	10.441
		Egresados				1.974	1.983			3.957
República Dominicana	NI	Matriculados		39.942	46.730			34.619	21.564	142.855
		Egresados			27.444	30.116		22.811	10.674	91.045
	NII	Matriculados							11.462	11.462
		Egresados							7.080	7.080
	NIII	Matriculados							7.184	7.184
		Egresados							4.292	4.292
Honduras	NI	Matriculados				9.140	14.199	21.119	18.498	62.956
		Egresados				7.002	12.832	16.832	15.890	52.556
	NII	Matriculados					6.593	10.410	14.426	31.429
		Egresados					5.642	7.967	12.717	26.326
	NIII	Matriculados						4.333	9.707	14.040
		Egresados						3.566	8.252	11.818
	Matriculados					14.394	28.793	23.345	66.532	

		<b>Egresados</b>					12.170	23.209	18.964	54.343
	<b>NII</b>	<b>Matriculados</b>						11.167	20.592	31.759
		<b>Egresados</b>						9.065	16.865	25.930
	<b>NIII</b>	<b>Matriculados</b>							8.374	8374
		<b>Egresados</b>							6.793	6793
<b>Total</b>	<b>NI</b>	<b>Matriculados</b>	5.842	87.938	75.851	46.891	63.453	113.721	161.907	555.603
		<b>Egresados</b>	3.65	19.975	42.559	32.933	45.779	62.852	45.528	277.739
	<b>NII</b>	<b>Matriculados</b>			10.771	7.133	21.093	25.077	54.480	111.354
		<b>Egresados</b>			6.684	4.279	12.590	17.032	36.662	77.247
	<b>NIII</b>	<b>Matriculados</b>				3.291	3.150	4.333	29.265	40.039
		<b>Egresados</b>				1.974	1.983	3.564	19.337	26.860

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

\* Corresponde a Nivel II y III \*\* Corresponde a población meta

Entre 1994 y 2000 el número de personas alfabetizadas ha alcanzado la cifra de **277.739**, en el **Nivel II las personas egresadas han sido 77.247** y en el **Nivel III 26.860**. Estos resultados reflejan las dificultades que encuentra la continuidad educativa ofrecida ante las limitaciones presupuestarias.

La distribución por sexos de la población atendida marca ligeras diferencias, según el país, como se aprecia en el Cuadro n°5. Esta situación se ha mantenido tanto en el año de referencia como en el 2000.

En el PRALEB, las mujeres han supuesto en torno al 10% más en ambos ejercicios, en Honduras los hombres se situaron por encima del 50%. En Nicaragua, el porcentaje es muy similar.

**Cuadro n°5: Resultados personas atendidas y egresadas según sexo. PAEBA**

PAÍS	CURSO	SEXO	Matriculados		Egresados	
			Nº	%	Nº	%
El Salvador	Año Referencia (95)	Total	47.996*	100	19.975*	100
	2000	Total	110.500*	100		
República Dominicana	Año Referencia (96)	♂	21.075	45,29		
		♀	25.455	54,71		
		Total	46.530	100	27.444*	100
	2000	♂	18.488	43,80	9.471	42,96
♀		23.722	56,20	12.575	57,04	
Total		42.210	100	22.046	100	
Honduras	Año Referencia (98)	♂	11.020	53,00	9.554	53,00
		♀	9.772	47,00	8.472	47,00
		Total	20.792	100	18.026	100
	2000	♂	23.461	51,93	18.798	51,00
♀		21.713	48,07	18.061	49,00	
Total		45.174	100	36.859	100	
Nicaragua	Año Referencia (99)	♂	19.804	49,56	15.873	49,18
		♀	20.156	50,44	16.401	50,82
		Total	39.960	100	32.274	100
	2000	♂	26.037	49,77	20.552	48,22
♀		26.274	50,23	22.070	51,78	
Total		52.311	100	42.622	100	

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

\* En los cuestionarios de El Salvador ( se ha utilizado el informe de evaluación) y R. Dominicana el nº de matriculados y egresados no está diferenciado por sexo.

La distribución de los asociados por intervalos de edad, figura en el Cuadro n°6. **La participación de menores de 15 años se situaría en torno al 15% de todas las personas atendidas.** Los Círculos

quedan como única opción educativa para muchos menores del medio rural y urbano marginal por lo que las CTA tiene cierta permisividad en su incorporación a los Círculos.

El problema generado por los menores de 15 años radica en la pérdida de idoneidad de materiales y metodologías educativas diseñadas para adultos, así como en los distintos ritmos del aprendizaje y las relaciones entre menores y adultos, que pueden generar disfunciones en la marcha de los Círculos.

Los PAEBA estarían sustituyendo al sistema educativo formal pese a que la educación primaria es prioritaria en los países y no la educación de adultos.

Cuadro nº6: Resultados personas atendidas y egresadas según edad. PAEBA.

País	Curso	Edad	Matriculados		Egresados	
			Nº	%	Nº	%
El Salvador	Año Referencia (96)	Total	47.996*	100	19.975*	100
	2000	Total	110.500*	100	----	
República Dominicana	Año Referencia (96)	-15				
		16 -35	31.104	66,70		
		+36	15.526	33,29		
		Total	46.630	100	27.444*	100
	2000	-15	1.770	4,19		
		16 -35	30.698	72,72		
		+36	9.742	23,07		
		Total	42.210	100	22.046*	100
Honduras	Año Referencia (98)	-15	3.119	15,00	2.704	15,00
		16 -35	12.475	60,00	10.816	60,00
		+36	5.198	25,00	4.507	25,00
		Total	20.792	100	18027	100
	2000	-15	6.776	15,00	5.529	15,00
		16 -35	27.104	60,00	22.115	60,00
		+36	11.294	25,00	9.215	25,00
		Total	45.174	100	36.859	100
Nicaragua	Año Referencia (99)	-15	6.238	15,61	4.393	13,61
		16 -35	24.036	60,15	20.760	64,32
		+36	9.686	24,23	7.121	22,06
		Total	39.960	100	32.274	100
	2000	-15	8.173	15,62	5.833	13,68
		16 -35	34.401	65,76	29.828	69,98
		+36	9.737	18,61	6.961	16,33
		Total	52.311	100	42.622	100

Fuente: Cuestionarios de Evaluación. PAEBA

\* Para El Salvador se ha utilizado el Informe de Evaluación

El perfil de los promotores se refleja en el cuadro nº7. Los hombres superan a las mujeres en todos los países, excepto en Honduras donde las mujeres constituyen el 80,55% de los promotores. El grado académico más frecuente es el de Secundaria, con un 60,32% del total.

Cuadro nº7: Perfil Promotores PAEBA.

País	Curso	Primaria		Secundaria		Universitaria		Total	
		♂	♀	♂	♀	♂	♀	♂	♀



<b>El Salvador *</b>									
<b>República Dominicana</b>	<b>Año Referencia (96)</b>								
	<b>2000</b>					86	14	86	14
<b>Honduras</b>	<b>Año Referencia (98)</b>			6	35	3	6	9	41
	<b>2000</b>			11	53	3	5	14	58
<b>Nicaragua</b>	<b>Año Referencia(99)</b>			58	32	9	8	67	40
	<b>2000</b>			93	33	10	7	103	40
<b>Total</b>	<b>Año Referencia</b>			<b>64</b>	<b>67</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>76</b>	<b>81</b>
	<b>2000</b>			<b>104</b>	<b>86</b>	<b>99</b>	<b>26</b>	<b>203</b>	<b>112</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación.

\* Los datos facilitados en el cuestionario de El Salvador no corresponden a la realidad.

Las características más sobresalientes de los facilitadores aparecen en el Cuadro n°8. La presencia de mujeres supera ligeramente – un 52,21% del total - a la de hombres en todos los PAEBA, salvo Honduras, lo que resulta coherente con la tradicional mayor dedicación femenina a las tareas docentes. El grado académico más frecuente es Secundaria (61,11%). El porcentaje de Primaria también es elevado, un 23,90%, y los estudiantes universitarios, docentes y licenciados supera el 14% del total, de los que el 80,5% son mujeres.

**Cuadro n°8: Perfil Facilitadores. PAEBA**

<b>País</b>	<b>Curso</b>	<b>F Básica</b>		<b>Primaria</b>		<b>Secundaria</b>		<b>Universitaria</b>		<b>Total</b>	
		♂	♀	♂	♀	♂	♀	♀	♂	♂	♀
<b>El Salvador *</b>											
<b>República Dominicana</b>	Año Referencia (96)						1.205**		410*		
	2000			51	258	162	612	189	624	402	1.494
<b>Honduras</b>	Año Referencia (98)			289	149	392	202	6	3	687	354
	2000			883	455	1.199	617	21	11	2.103	1.083
<b>Nicaragua</b>	Año Referencia (99)			23	57	239	983	132	475	394	1.515
	2000			37	90	328	1.299	158	728	523	2.117
<b>Total</b>	Año Referencia			<b>312</b>	<b>206</b>	<b>631</b>	<b>1185</b>	<b>138</b>	<b>478</b>	<b>1.081</b>	<b>1.869</b>
	2000			<b>920</b>	<b>545</b>	<b>1830</b>	<b>1916</b>	<b>179</b>	<b>739</b>	<b>2.929</b>	<b>3.200</b>

Fuente: Cuestionario de Evaluación

\* Sin datos ...\*\*R. Dominicana, en el año de referencia ofrece datos sin especificar sexo.

En cuanto a la participación de entidades privadas en la ejecución de los PAEBA, el PAEBAELS es impartido en su totalidad a través de Convenios entre el MED y universidades y ONGDs especializadas, mientras que el PAEBANIC registra una elevada implicación de ONGDs. La situación contraria registran PRALEB y PRALEBAH.

## 6.2. En la Capacitación Laboral

En relación con el componente de Educación para el Trabajo, los cursos de capacitación organizados por los PAEBA en el año 2000 han sido 311 permitiendo atender a 5.762 personas, según se muestra en el cuadro n°9. El Nivel exigido para cursar cada especialidad varía según el país, como se refleja en el cuadro n°10.

La continuidad de la capacitación laboral desarrollada por los PAEBA se enfrenta tanto a los limitados recursos disponibles como a la falta de competencias y de recursos de los Ministerios de Educación en un campo formativo que depende de organismos especializados en FPO.

**Cuadro n°9: Cursos Capacitación Laboral PAEBA**

<b>País</b>	<b>Curso</b>	<b>Nº</b>	<b>Matriculados</b>	<b>Egresados</b>
<b>El Salvador</b>	Año Referencia (95)			

	2000	190	3.800	
<b>República Dominicana</b>	Año Referencia (96)			
	2000			
<b>Honduras *</b>	Año Referencia (98)			
	2000	77	1.348	1.301
<b>Nicaragua</b>	Año Referencia (99)			
	2000	44	621	480
<b>Total</b>	Año Referencia			
	2000	311	5.762	

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

\* Datos de 1998-2000

**Cuadro n°10: Especialidades de capacitación Laboral por países. PAEBA**

Especialidades	Países y Nivel exigido							
	El Salvador	N	*R. Dominicana	N	Honduras	N	Nicaragua	N
Agricultura					*	I		
Electricidad	*	III					*	III
Carpintería	*	III			*	II	*	III
Soldadura	*	III			*	II	*	III
Fontanería	*	I						
Mecánica	*	I					*	III
Corte y confección	*	I			*	I	*	III
Panadería/repostería	*	I			*	I	*	III
Peluquería, etc.	*	III					*	III
Preparación alimentos	*	I			*	I		
Cantería								
Forja/herrería								
Textil y cuero								
Refrigeración y aire acondicionado							*	III
Construcción civil							*	III
Elaboración de piñatas							*	III
Operador máquina de coser industrial plana							*	III
Refrigeración domiciliar							*	III
Computación					*			

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

### 6.3. En el Diseño Curricular y producción de materiales educativos

Los resultados logrados con relación al componente de Diseño Curricular y producción de materiales educativos han sido satisfactorios al haberse incorporado nuevos currículos de alfabetización y educación básica de adultos en todos los países. Los Cuadernos de los diversos Niveles, herramientas metodológicas y de evaluación del aprendizaje elaboradas y distribuidas gratuitamente a los asociados, se han generalizado como instrumentos de la alfabetización y educación básica de adultos. Los juegos de Cuadernos habrían superado en el 2000 los 1,1 millones, mientras que los juegos de materiales escolares entregados sobrepasan los 205.000.

**Cuadro n°11: Materiales Docentes distribuidos. PAEBA**

País	Año	Juegos Cartillas Alfabetización Todos Niveles(en miles)	Juegos Material escolar Todos Niveles (en miles)
El Salvador	Año Referencia(95)	207,18	39,32
	2000	483,70	150
República Dominicana	Año Referencia(96)		
	2000	109,00	
Honduras	Año Referencia(98)	45,25	22,400
	2000	102,30	48,400
Nicaragua	Año Referencia(99)	390,0	40
	2000	410	52,5
Total	Año Referencia	<b>642,43</b>	<b>101,72</b>
	2000	<b>1.105</b>	<b>205,9</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

#### 6.4. En la Capacitación de Recursos Humanos

Buena parte del personal directivo y técnico de los servicios centrales y departamentales de las entidades de contraparte se ha beneficiado de acciones de capacitación en España con el patrocinio del MECDE y del intercambio técnico facilitado por las asistencias especializadas realizadas por expertos educativos españoles, en especial en la 1ª Fase. Las acciones de capacitación inicial y permanente llevadas a cabo entre 1994 y 2000 han permitido reforzar los perfiles docentes y técnicos de 37.333 personas, promotores y facilitadores de los PAEBA. De ello se han derivado mejoras en la disponibilidad de recursos humanos adecuados para la alfabetización y educación básica de adultos.

**Cuadro n°12: Promotores y Facilitadores Capacitados. 1994/2000. PAEBA**

	El Salvador	R. Dominicana	Honduras	Nicaragua	TOTAL
Promotores	847	196	216	290	<b>1.549</b>
Facilitadores	16.172	7.047	7.348	5.216	<b>35.783</b>
Total	<b>17.019</b>	<b>7.243</b>	<b>7.564</b>	<b>5.506</b>	<b>37.333</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

#### 6.5. En el Fortalecimiento institucional y reforzamiento de la estructura técnico-administrativa del Subsistema de Educación de Adultos.

Las entidades de contraparte han resultado fortalecidas en sus capacidades planificadoras y de programación como resultado de la incorporación de las estrategias de intervención aplicadas y de la capacitación recibida tanto localmente como a través de acciones formativas en España. El modelo de gestión descentralizado está permitiendo ampliar la oferta alfabetizadora.

Los PAEBA han contribuido al reforzamiento de la estructura técnico-administrativa de los SINEA por la introducción de las figuras del Coordinador Departamental y del Promotor, inexistentes hasta la ejecución del Programa, que permiten una aplicación y seguimiento territorial de las actividades de alfabetización y educación de adultos más cercanas a los Círculos y sus asociados. No obstante, la ampliación de las capacidades técnicas instaladas en los Subsistemas de Educación de Adultos a nivel central, medida a través del incremento de sus plantillas, ha sido limitada, provocando que las funciones de seguimiento y supervisión presenten debilidades.

#### 6.6. Presupuestos y Gestión financiera

Los recursos financieros dispuestos entre 1994/00 y la cuantía de las contribuciones de los donantes españoles y las asignaciones presupuestarias de los Ministerios de Educación aparecen en el

Cuadro nº13 (el detalle anualizado figura en el Cuadro nº 14). Los compromisos de financiación han alcanzado los 4.351,7 millones de pesetas, de los que 3.045 han sido aportados por donantes españoles y 1.306,7 por las entidades de contraparte. De ello resulta una **estructura de cofinanciación en la que el 69,97% procede de la Cooperación española y el 30,03% de los Ministerios de Educación de los países destinatarios.**

El MECDE ha aportado el 41% de los fondos españoles y la AECI el 51,4%. La contribución de las Comunidades Autónomas ha supuesto el 7,5 % de las contribuciones españolas. La aportación de la Junta de Extremadura al PRALEBAH ha alcanzado el 34,4% de la financiación española..

A las aportaciones españolas a los PAEBA habría que añadir las realizadas por el MECDE a través de los funcionarios docentes asignados como Codirectores de los Programas, las pasantías facilitadas a responsables y técnicos de las entidades nacionales de contraparte. La estimación realizada por los evaluadores cifraría estas contribuciones por encima de los 204 millones de pesetas entre 1994 y 2000, por lo que las **contribuciones financieras y en especie de la Cooperación española habrían alcanzado una cifra cercana a 3.250 millones de pesetas.**

**Cuadro nº13: Contribuciones financieras comprometidas. PAEBA 1994//00. (Mptas. corrientes)**

	EL SALVADOR	R. DOMINICANA	HONDURAS	NICARAGUA	TOTAL
MECDE	650	600			1.250
AECI	215	200	400	750	1.565
J EXTREMADURA			210		210
CM				20	20
<b>SUBTOTAL COOPERACIÓN ESPAÑOLA</b>	<b>865</b>	<b>800</b>	<b>610</b>	<b>770</b>	<b>3.045</b>
MED	1.042,2	196,2	47,0	21,3	1.306,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.907,2</b>	<b>996,2</b>	<b>657,0</b>	<b>791,3</b>	<b>4.351,7</b>

Fuentes: MECDE, AECI, OEI, DOCUP PAEBA

**Cuadro nº14: Contribuciones financieras anuales comprometidas. PAEBA (Mptas. Corrientes)**

El Salvador								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
MECDE	200	200	200	50				650
AECI				150	65			215
MED				162,7	192,5	136,5	550,5	1042,2
<b>Total</b>	200	200	200	362,7	257,5	136,5	550,5	1907,2
República Dominicana								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
MECDE		200	200	200				600
AECI					3,02	113,6	83,4	200,02
SEEC						99,6	96,6	196,2
<b>Total</b>		200	200	200	3,02	213,2	180	996,22
Honduras								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
AECI			70	70	70	70	120	400
Junta Extremadura			20	60	12	58	60	210
MEDH						10	37	47
<b>Total</b>			90	130	82	138	217	657
Nicaragua								

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
<b>AECI</b>				50	200	200	300	<b>750</b>
<b>Comunidad de Madrid</b>							20	<b>20</b>
<b>MECDN</b>				0,74	2,25	4,33	14	<b>21,32</b>
<b>Total</b>				50,74	202,25	204,33	334	<b>791,32</b>
<b>Gran Total</b>	<b>200</b>	<b>400</b>	<b>520</b>	<b>743,4</b>	<b>564,8</b>	<b>667</b>	<b>1257</b>	<b>4351,74</b>

*Fuentes: AECI, OEI, CTA PAEBA, Ministerios de Educación*

Las transferencias financieras realizadas desde la OEI Madrid a sus Oficinas en los PAEBA han tenido generalmente una periodicidad bimestral. Esta práctica ha permitido a la OEI Madrid mejorar su overhead a través de los intereses bancarios generados por las contribuciones de los donantes españoles, que se transfieren generalmente de una sola vez, pero también mantener un prudente colchón financiero dirigido a cubrir los posibles retrasos en la recepción de las aportaciones de los donantes y/o adecuar los flujos financieros a las necesidades presupuestarias, de manera que las actividades del Programa no se vean afectadas.

Los gastos de funcionamiento de la OEI en El Salvador entre 1994 y 1998 habrían supuesto entre el 7 y 8% de los ingresos recibidos por el PAEBAELS de la Cooperación Española. Por su parte, los gastos asociados a la gestión de la OEI en el PAEBANIC habrían ascendido el 6,6% de los gastos totales realizados con cargo a las contribuciones de la Cooperación Española mientras que en el PRALEBAH el coste derivado de la gestión de la OEI habría alcanzado el 12 % del total.

### III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

#### 1. Eficacia

□ *En la acción alfabetizadora, de educación básica de adultos y de capacitación laboral*

El indicador utilizado como medidor de la eficacia de la acción alfabetizadora y de educación básica de adultos es la tasa rentabilidad educativa media, medida a través del porcentaje de egresados de los Círculos de los diversos Niveles que han acreditado el logro del 2° (Nivel I), 4° (Nivel II) y 6° Grado (Nivel III) de educación primaria mediante la concesión por las autoridades educativas del Certificado reconociendo la superación del curso.

Las tasas de rentabilidad educativa obtenidas a lo largo del período 1994/00 se muestran en el Cuadro n°15. Con la salvedad de que su posible comparación es limitada, habida cuenta de los diversos tiempos de ejecución registrados y las adaptaciones realizadas en sus estrategias operativas de acuerdo a las condiciones y posibilidades de cada país, de los resultados se desprende que la tasa de rentabilidad educativa media del Nivel I más alta se sitúa en Honduras con el 83,5%, seguida por Nicaragua con el 81,7%, República Dominicana, con el 63,7% y El Salvador con el 51,3%. La misma clasificación resulta para el Nivel II mientras que con respecto al Nivel III, la última posición la ocupa el PRALEB.

**Cuadro n°15: Tasas de rentabilidad educativa según Niveles y Países. 1994/2000.PAEBA**

PAISES	NIVEL	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
El Salvador*	I	54,2	41,6	51,9	55,0	59,6			51,3
	II			62,1	60,0	47,9			55,3
	III				60,0	62,9			61,4
	<b>Total</b>	<b>54,2</b>	<b>41,6</b>	<b>54,6</b>	<b>56,1</b>	<b>56,9</b>			<b>52,3</b>
R. Dominicana	I			68,7	64,4		65,9	49,5	63,7
	II							61,8	61,8
	III							59,7	59,7
	<b>Total</b>			<b>68,7</b>	<b>64,4</b>		<b>65,9</b>	<b>49,9</b>	<b>63,4</b>
Honduras	I				76,6	90,4	79,7	85,9	83,5
	II					85,6	76,5	88,1	83,8
	III						82,3	85,0	84,2
	<b>Total</b>			<b>68,7</b>	<b>76,6</b>	<b>88,8</b>	<b>79,1</b>	<b>86,5</b>	<b>83,6</b>
Nicaragua	I					84,5	80,6	81,2	81,7
	II						81,2	81,9	81,6
	III							81,1	81,1
	<b>Total</b>					<b>84,5</b>	<b>80,8</b>	<b>81,5</b>	<b>81,6</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

\* No se computan 1999 y 2000

Las rentabilidades educativas medias registradas por el conjunto de los PAEBA entre 1994 y 2000 se incluyen en el cuadro n°16, aunque no se computan los egresados del PAEBAELS de 1999 y 2000 por lo que estarían subestimadas, especialmente en el Nivel I. La rentabilidad educativa global media más elevada se habría obtenido en los Niveles II y III, con porcentajes del 69,35% y 67,08, respectivamente, mientras que la acción alfabetizadora realizada habría permitido superar la situación de analfabetismo al 49,98% de las personas matriculadas en los Círculos de Nivel I.

**Cuadro n°16: Tasa de Rentabilidad Educativa Global. PAEBA. 1994/2000**

	<b>MATRICULADOS</b>	<b>EGRESADOS</b>	<b>%</b>
<b>NIVEL I</b>	555.603	277.739*	49,98
<b>NIVEL II</b>	111.384	77.247*	69,35
<b>NIVEL III</b>	40.039	26.860*	67,08
<b>TOTAL</b>	<b>707.026</b>	<b>381.846*</b>	<b>54,00</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

\* No están computados los egresados 1999 y 2000 del PAEBAELS

De las 707.026 personas que han participado en las acciones alfabetizadoras y de educación básica de adultos habrían finalizado con certificado 381.846, lo que situaría la rentabilidad media global en el 54%, porcentaje que se aprecia adecuado con respecto a los recursos y capacidades dispuestas por los PAEBA en el período de ejecución considerado.

En cuanto a la eficacia formativa alcanzada en la capacitación laboral, las tasas de rentabilidad logradas figuran en el cuadro n°17, del que se desprende una rentabilidad media global del 67%. El PRALEBAH se ha mostrado como el más eficaz en la Educación para el Trabajo. En cualquier caso las magnitudes absolutas alcanzadas reflejan el escaso peso logrado por la Formación Ocupacional como opción educativa de los PAEBA al enfrentarse tanto a las limitaciones presupuestarias como a su difícil inserción en los Ministerios de Educación.

**Cuadro n°17: Tasa de rentabilidad educativa en capacitación laboral. PAEBA. 1994/2000**

<b>País</b>	<b>N° de Cursos</b>	<b>Matriculados</b>	<b>Egresados</b>	<b>%</b>
<b>El Salvador *</b>	656	16.918	10.866	64,2
<b>Honduras</b>	77	1.348	1.301	96,5
<b>Nicaragua</b>	44	621	480	77,3
<b>Total</b>	<b>777</b>	<b>18.887</b>	<b>12.647</b>	<b>67,0</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación e Informes de Gestión CTA PAEBAELS

\* Resultados 1996/98

- *Con relación a la promoción de la participación de las entidades gubernamentales y no gubernamentales con experiencia y actividad en la educación de adultos.*

Los PAEBA de El Salvador y Nicaragua se han demostrado como un instrumento eficaz en la promoción de la participación de entidades no gubernamentales con experiencia en Educación de Adultos.

El PAEBAELS se está ejecutando en la actualidad a través de convenios del MED con 14 universidades y ONGDs salvadoreñas. El MED establece, a través de la CNEDA, las orientaciones metodológicas y técnicas, asigna las áreas de actuación y ejerce el control y supervisión de la ejecución del Programa. Los mecanismos de coordinación con las entidades operadoras son de carácter sobre todo bilateral, lo que constituye una debilidad del modelo de intervención. En este sentido, se ha generado un modelo organizativo mixto que, aunque con debilidades derivadas de la todavía limitada implicación financiera y técnica de las entidades operadoras y la ausencia de instrumentos de coordinación conjunta, puede constituir una vía que asegure la sostenibilidad del Programa tanto en El Salvador como en otros países iberoamericanos.

En el PAEBANIC, la implicación de las ONGDs se está produciendo a través de la utilización de los materiales educativos desarrollados y la aplicación de la metodología de trabajo implantada. Las ONGDs organizan sus propios Círculos y contratan a sus facilitadores, mientras que el seguimiento de la acción educativa la realizan los promotores del PAEBANIC. No obstante, todavía no se han desarrollado mecanismos normalizados de relación y coordinación con las ONGDs nicaragüenses con experiencia en Educación de Adultos.

- *En el diseño de una curricula con modalidades formales y no formales correlativas a las de educación básica y media, la producción de metodologías y medios didácticos aceptados y de uso generalizado.*

La eficacia de los PAEBA en el diseño de un curriculum actualizado para la alfabetización y educación básica presenciales de adultos ha sido satisfactoria.

El Programa ha introducido las figuras del Coordinador Departamental de Educación de Adultos y del Promotor de Área como agentes clave del funcionamiento y supervisión de la acción educativa

Los equipos pedagógicos de los PAEBA han diseñado, producido y validado materiales educativos, cuadernos de trabajo, guías metodológicas, manual de evaluación para los tres Niveles, que se han ido perfeccionando y revisando en distintos momentos del desarrollo de los Programas, con base en la experiencia obtenida en su aplicación en los Círculos. Según las distintas fuentes consultadas (expertos en educación, pedagogos y personal docente) por los evaluadores en los países visitados se aprecian deficiencias en los contenidos de matemáticas. Por otra parte, existen debilidades en la incorporación de la perspectiva de género, aunque ésta haya sido tomada en cuenta en la elaboración de los materiales educativos.

La calidad de los materiales se aprecia consistente y sus contenidos se consideran adecuados al nivel sociocultural y a los intereses cotidianos de los asociados. Ello los ha convertido en los instrumentos de referencia de la Educación de Adultos en los países de ejecución del Programa, cuya utilización se ha generalizado entre las instituciones especializadas.

- *En la mejora del desempeño de los educadores de adultos a través de la capacitación.*

La capacitación de los promotores y facilitadores como vía para mejorar su desempeño docentes y de seguimiento, ha sido una constante en los Programas a lo largo de su ejecución. Ello ha contribuido a mejorar las capacidades docentes de los países. Del sistema de capacitación en cascada se desprenden claros efectos multiplicadores al alcanzar a un mayor número de docentes, que de otra forma sería muy costoso de lograr. No obstante, esta modalidad repercute desfavorablemente en la intensidad y calidad de la capacitación realizada con carácter permanente a lo largo del ciclo educativo.

- *En el fortalecimiento de las estructuras técnico-administrativas del Subsistema de Educación de Adultos*

Las capacidades planificadoras y de programación de las entidades de contraparte han resultado mejoradas, a nivel central y departamental, como resultado de la implantación de la estrategia de intervención desarrollada por los PAEBA, así como por las acciones de capacitación del personal técnico facilitadas. Esta acción ha sido especialmente intensa en el PAEBANIC, a través de la organización de un curso de postgrado en Educación de Adultos impartido por el Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana. Otro aspecto en el que las entidades de contraparte han resultado fortalecidas, salvo en Nicaragua, radica en el aumento de los presupuestos de las políticas de Educación de Adultos, aunque en el caso del PAEBAELS el correlativo aumento de las metas fijadas difumina el efecto de las mayores disponibilidades financieras.

En cuanto a la ampliación de las capacidades técnicas, la evolución de las plantillas en los servicios centrales incluidas las CTA, las cifras figuran en el cuadro nº18. De él se desprende que el PAEBAELS y PRALEB las han reducido mientras que el PRALEBAH y PAEBANIC las han aumentado, en este último caso por la creación de sus propios equipos técnicos. De la distribución y



evolución del personal de los servicios centrales de los PAEBA según sexo, se deduce que las mujeres han aumentado su presencia con respecto a la situación registrada en los ejercicios de referencia.

**Cuadro n°18: Recursos Humanos movilizados según sexo y puesto a Nivel Central. PAEBA.**

País	Curso	Sexo	Dirección		Pedagogos		Informáticos		Auxiliares		Otros		Total	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
El Salvador	Año Referencia (95)	♂	2	12,5	4	25,00	3	18,75	7	43,75			16	100
		♀	3	18,75	6	37,50	1	6,25	6	37,50			16	100
	2000	♂	4	22,20	4	22,20	3	16,66	7	38,88			18	100
		♀	1	9,09	6	54,54	-		4	36,36			11	100
República Dominicana	Año Referencia (96)	♂	2	33,33			1	16,66			3	50,00	6	100
		♀	1	25,00					3	75,00			4	100
	2000	♂	1	0,33			1	0,33			1	0,33	3	100
		♀	1	50,00					1	50,00			2	100
Honduras	Año Referencia (98)	♂	1	8,33	2	16,66	1	8,33	3	25,00	5	41,66	12	100
		♀	2	11,11	4	22,22			3	16,66	9	50,00	18	100
	2000	♂	1	5,8	1	5,8	2	11,76	8	47,05	5	29,41	17	100
		♀	2	9,52	5	23,80	2	9,52	5	23,80	7	33,3	21	100
Nicaragua	Año Referencia (99)	♂	1	10,00	2	20,00	2	20,00	1	10,00	4	40,00	10	100
		♀	2	10,00	10	50,00	1	5,00	4	20,00	3	15,00	20	100
	2000	♂	1	6,66	2	13,33	1	6,66			11	73,33	15	100
		♀	2	6,89	8	27,58	2	6,89	5	17,24	12	41,37	29	100
Total	Año Referencia	♂	<b>6</b>	<b>13,63</b>	<b>8</b>	<b>18,18</b>	<b>7</b>	<b>15,90</b>	<b>11</b>	<b>25,00</b>	<b>12</b>	<b>27,27</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
		♀	<b>8</b>	<b>13,55</b>	<b>20</b>	<b>33,89</b>	<b>2</b>	<b>3,38</b>	<b>17</b>	<b>28,81</b>	<b>12</b>	<b>20,33</b>	<b>59</b>	<b>100</b>
	2000	♂	<b>7</b>	<b>12,06</b>	<b>7</b>	<b>12,06</b>	<b>7</b>	<b>12,06</b>	<b>20</b>	<b>34,48</b>	<b>17</b>	<b>29,31</b>	<b>58</b>	<b>100</b>
		♀	<b>6</b>	<b>9,67</b>	<b>19</b>	<b>30,64</b>	<b>3</b>	<b>4,83</b>	<b>15</b>	<b>24,19</b>	<b>19</b>	<b>30,64</b>	<b>62</b>	<b>100</b>

Fuente: Cuestionarios Evaluación

A nivel Departamental, el incremento de los recursos humanos ha sido general en todos los PAEBA como se aprecia en el Cuadro n° 19, en consonancia con la extensión y aumento de la cobertura territorial y sociodemográfica registrada. En términos generales, las mujeres son mayoritarias en el personal de los PAEBA en razón de su predominio entre los facilitadores.

**Cuadro n°19: Recursos Humanos movilizados, según sexo y puesto, a Nivel Departamental. PAEBA.**

País	Curso	Sexo	Coordinación		Promotores		Facilitadores		Otros		Total	
			N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
El Salvador	Año Referencia (95)*	♂	7	0,22	137	4,47	2.908	95,06	7	0,22	<b>3.059</b>	<b>100</b>
		♀										
	2000*	♂	14	0,02	229	4,41	4.925	95,04	14	0,02	<b>5.182</b>	<b>100</b>
		♀										
República Dominicana	Año Referencia (96)	♂	4	0,66					2	0,33	<b>6</b>	<b>100</b>
		♀	2	0,12			1.605*	99,62	4	0,24	<b>1.611</b>	<b>100</b>
	2000	♂	14	2,78	86	17,09	401	79,72	2	0,39	<b>503</b>	<b>100</b>
		♀	3	0,19	14	0,92	1.494	98,74	2	0,13	<b>1.513</b>	<b>100</b>
Honduras	Año Referencia (98)	♂	1	0,25	41	10,35	354	89,39			<b>396</b>	<b>100</b>
		♀	2	0,28	9	1,28	687	98,42			<b>698</b>	<b>100</b>
	2000	♂	5	0,43	58	5,06	1.083	94,50			<b>1.146</b>	<b>100</b>
		♀			14	0,66	2.103	99,33			<b>2.117</b>	<b>100</b>
Nicaragua	Año Referencia (99)	♂	5	1,14	70	16,01	354	81,01	8	1,83	<b>437</b>	<b>100</b>
		♀	6	0,37	37	2,30	1.555	96,70	10	0,62	<b>1.608</b>	<b>100</b>
	2000	♂	6	0,95	97	15,37	516	81,77	12	1,90	<b>631</b>	<b>100</b>
		♀	8	0,36	46	2,09	2.124	96,94	13	0,59	<b>2.191</b>	<b>100</b>
Total	Año Referencia	♂	<b>6</b>	<b>0,72</b>	<b>111</b>	<b>13,32</b>	<b>708</b>	<b>84,99</b>	<b>8</b>	<b>0,96</b>	<b>833</b>	<b>100</b>
		♀	<b>8</b>	<b>0,34</b>	<b>46</b>	<b>1,9</b>	<b>2.242</b>	<b>97,22</b>	<b>10</b>	<b>0,43</b>	<b>2.306</b>	<b>100</b>
	2000	♂	<b>11</b>	<b>7,09</b>	<b>155</b>	<b>8,72</b>	<b>1.599</b>	<b>89,98</b>	<b>12</b>	<b>0,67</b>	<b>1.777</b>	<b>100</b>
		♀	<b>8</b>	<b>0,18</b>	<b>60</b>	<b>1,39</b>	<b>4.227</b>	<b>98,11</b>	<b>13</b>	<b>0,30</b>	<b>4.308</b>	<b>100</b>

*Fuente: Cuestionarios de Evaluación*

\* En los Cuestionarios de R. Dominicana y de El Salvador no se determina sexo de facilitadores y de la totalidad de los RRHH, respectivamente.

□ *En la dotación y mejora del equipamiento de la educación de adultos.*

La contribución de los PAEBA en dotar y mejorar los equipamientos fijos y móviles de las oficinas de gestión departamental, centros de recursos educativos, centros de capacitación laboral y mobiliario de los Círculos de alfabetización y educación básica de adultos ha sido muy significativa. En el PAEBAELS a través de la construcción y dotación de un Centro de Recursos Educativos, de Centros Fijos de Capacitación Laboral y de los equipos docentes de 79 cursos ocupacionales móviles, en el PAEBANIC del CECAP, y en el PRALEBAH del Centro de Recursos, así como de la adquisición del mobiliario de los Círculos y de medios de transporte.

En El Salvador la falta de mantenimiento y reposición de los activos hace que los equipos disponibles y/o utilizables para proseguir las actividades impulsadas por el PAEBAELS sea inferior al transferido en enero de 1999, reduciendo la calidad de la programación, las condiciones de impartición de los Círculos y, en el caso de la formación ocupacional, la propia continuidad de las acciones educativas.

□ *En cuanto al logro de efectos demostrativos.*

El despliegue metodológico y operativo desarrollado por el PAEBAELS ha servido de pauta para la implementación de los restantes PAEBA, que en su conjunto están adquiriendo la condición de modelo para la intervención en el campo de la educación de adultos. El PAEBAELS y el PAEBANIC han logrado el reconocimiento internacional de la UNESCO como Programas con alta eficacia en la acción alfabetizadora y educativa. Además, los PAEBA están sirviendo para introducir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación de adultos y de la capacitación del personal docente, a través de la próxima aplicación de las Aulas Mentor en Nicaragua y Honduras.

Se han diseñado, elaborado, producido y validado materiales educativos, cuadernos de trabajo, guías metodológicas, manuales de evaluación, cuadernos de repaso, que se han ido perfeccionando con base en la experiencia obtenida en su aplicación en los Círculos. Estos materiales están siendo adoptados por entidades que desarrollan labores en Educación de Adultos en los diferentes países.

## **2. Eficiencia**

La estimación de la estructura del gasto realizado por los PAEBA se incluye en el Cuadro n°20. Los costes de gestión del PAEBAELS corresponden al porcentaje reconocido - 10%- como gastos de gestión a los operadores mientras que los del PRALEB recogen los recursos destinados por la SEEC a la gestión del Programa. En los casos del PAEBANIC y PRALEBAH, la estimación realizada se refiere a los costes asociados a la gestión de la Oficina de la OEI en cada uno de ellos computados con cargo a las contribuciones de la Cooperación Española.

**Cuadro n°20: Estructura del Gasto PAEBA. 1994/2000**

<b>PAISES</b>	<b>Alfabetización</b>	<b>Capacitación Laboral</b>	<b>Gestión</b>	<b>Infraestructura</b>
<b>El Salvador *</b>	85,0	5,0	10,0	0,0
<b>República Dominicana</b>	88,0	0,0	12,0	0,0
<b>Honduras</b>	82,4	4,2	11,8	1,6
<b>Nicaragua</b>	85,7	2,7	6,6	5,0

*Fuente: Cuestionarios de Evaluación, Oficinas OEI, CNEDA MED, CTA PAEBANIC, PRALEBAH, PRALEB y elaboración propia*

\* Correspondiente al 2000. Los porcentajes del resto de Programas son medias resultantes del período de ejecución respectivo.

El gasto realizado en actividades docentes y las adquisiciones asociadas a las mismas han supuesto la principal partida de gasto entre 1994 y 2000, absorbiendo entre el 82,4% y el 88%, del gasto total, según Programas. En segundo lugar aparecen las actividades de gestión y administración, que consumen entre el 6,6% y el 11,8% mientras que las inversiones en infraestructuras y la capacitación laboral suponen porcentajes que van del 1,6% al 5% del gasto total, respectivamente. La estructura del gasto resultante se considera coherente con la naturaleza de las acciones impulsadas.

El PAEBANIC es el Programa entre los actualmente financiados por la Cooperación Española que ha realizado mayores gastos en infraestructura, atribuible a la construcción del CECAP.

Los costes unitarios medios por asociado inscrito en los Círculos y cursos de capacitación laboral figura en el Cuadro nº21. El coste medio unitario más bajo corresponde a El Salvador con 5.491 pesetas por alumno. El coste más alto lo registra Nicaragua alcanzando las 7.375 pesetas, seguido de R. Dominicana donde asciende a 6.168 y de Honduras con un gasto de 5.987 pesetas.

Los costes globales medios resultantes por asociado inscrito alcanzaron las 5.995 pesetas para el período 1994/00 apreciándose muy adecuados a la estrategia de implantación de los Programas y al aumento de las coberturas ofrecidas, por lo que la eficiencia alcanzada se considera satisfactoria.

**Cuadro nº21: Costes unitarios medios por asociado inscrito\*. PAEBA. 1994/00. (en pesetas corrientes)**

PAIS	GASTO	ALUMNOS PAEBA	COSTE UNITARIO MEDIO
<b>El Salvador</b>	1.907.200.000	347.323	5.491,14
<b>R. Dominicana</b>	996.200.000	161.501	6.168,38
<b>Honduras</b>	657.000.000	109.773	5.987,07
<b>Nicaragua</b>	791.300.000	107.286	7.375,61
<b>Total</b>	<b>4.351.700.000</b>	<b>725.883</b>	<b>5.995,04</b>

*Fuente: Informes de Gestión CTA, Memoria de Labores y Elaboración Propia*

\* Incluye matriculados en capacitación laboral

Los costes unitarios medios resultantes por asociado certificado alcanzan en el PAEBAELS la cifra de 12.056 pesetas para el período 1994/2000, cifra atribuible a la carencia de datos sobre los asociados egresados en los años 1999 y 2000. En República Dominicana el coste asciende a 9.726 pesetas, seguido de Nicaragua y Honduras con 9.038 y 7.141 pesetas, respectivamente.

Los costes globales medios resultantes por asociado certificado alcanzaron la cifra de 9.636 pesetas para el período 1994/00, como puede verse en el Cuadro nº22, resultado coherente con las tasas de rentabilidad media obtenidas en la acción educativa.

**Cuadro nº22: Costes unitarios medios por asociado certificado. PAEBA. 1994/00. (en pesetas corrientes)**

PAIS	GASTO	ALUMNOS PAEBA*	COSTE UNITARIO MEDIO
<b>El Salvador **</b>	1.356.700.000	112.529	12.056,44
<b>R. Dominicana</b>	996.200.000	102.417	9.726,90
<b>Honduras</b>	657.000.000	92.001	7.141,23
<b>Nicaragua</b>	791.300.000	87.546	9.038,67
<b>Total</b>	<b>3.801.200.000</b>	<b>394.493</b>	<b>9.635,65</b>

*Fuente: Informes de Gestión CTA, Oficina OEI y Elaboración propia.*

\*Incluye alumnos certificados de capacitación laboral

\*\*No incluye egresados 1999-2000 ni presupuesto MED PAEBA 2000

### **3. Pertinencia**

Pese al crecimiento del gasto público educativo y a los resultados de alfabetización logrados por los PAEBA, la incidencia del analfabetismo en los países en los que se ejecuta sigue siendo elevada. Como puede verse en el cuadro n°23, el analfabetismo vigente en el 2000 oscila desde el 28,52% en Nicaragua hasta el 13,22% en República Dominicana sobre la población total, para un porcentaje medio global del 18,7%.

**Cuadro n°23: Analfabetismo PAEBA. 2000**

PAÍS	NACIONAL		%
	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN ANALFABETA*	
El Salvador	6.276.037	1.098.741	17,50
R. Dominicana	7.089.040	937.183	13,22
Honduras	5.745.512	1.053.994	18,34
Nicaragua	4.938.000	1.408.151	28,52
<b>TOTAL</b>	<b>24.048.589</b>	<b>4.498.069</b>	<b>18,70</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

En cuanto a la incidencia del analfabetismo en los territorios cubiertos por los PAEBA, los resultados obtenidos de los Cuestionarios de Evaluación se presentan en el Cuadro n°24. De estas cifras se desprende que la acción alfabetizadora del PRALEBAH y PAEBANIC se concentra en Departamentos donde la tasa de analfabetismo está por debajo de la tasa nacional. No obstante, en el caso de Nicaragua la extensión de 10 a 14 departamentos en el 2000 ha acercado el perfil del territorio PAEBA al de la situación a nivel nacional.

**Cuadro n°24: Analfabetismo en territorio PAEBA**

PAÍS	CURSO	PAEBA		%
		POBLACIÓN TOTAL	ANALFABETOS TOTAL	
El Salvador	Año Referencia (95)	1.887.962	437.951	23,19
	2000	6.276.037	1.098.741	17,50
República Dominicana	Año Referencia (96)	4.091.696	561.090	13,71
	2000	7.089.040	937.183	13,22
Honduras	Año Referencia (98)	1.069.773	156.724	14,65
	2000	1.069.773	156.724	14,65
Nicaragua	Año Referencia (99)	2.839.680	561.520	19,77
	2000	3.669.706	878.506	23,93
<b>Total</b>	<b>Año Referencia</b>	<b>9.889.111</b>	<b>1.717.285</b>	<b>17,36</b>
	<b>2000</b>	<b>18.104.556</b>	<b>3.071.154</b>	<b>16,96</b>

Fuente: Cuestionarios de Evaluación

La persistencia e incluso crecimiento del analfabetismo siguen siendo elevados ante la convergencia de factores vinculados, de una parte, a las serias carencias de recursos e infraestructuras docentes de los Ministerios de Educación que dejan sin escolarizar a niños y jóvenes y, de otra, a la afectación por la pobreza de una parte sustancial de la población, que obliga a traslados familiares en búsqueda de trabajo y a la temprana incorporación a la vida activa de menores en edad escolar.

Por otra parte, las políticas educativas nacionales, en particular en El Salvador y Honduras, han priorizado la alfabetización y educación de adultos entre los objetivos del desarrollo educativo y de las estrategias de lucha contra la pobreza, asignando consecuentemente importantes recursos presupuestarios. En Nicaragua, el PAEBANIC está deviniendo en la principal política nacional en el ámbito de la educación de adultos y, en tal sentido, la Estrategia Nacional de Educación considera la ampliación y mantenimiento de los Programas y Proyectos de Alfabetización como una parte sustancial de la misma.

Por ello, se considera que los PAEBA mantienen niveles de pertinencia elevados con respecto a los objetivos y recursos asignados por las políticas educativas nacionales en los años 90. El PAEBAELS se ha convertido en la vía de participación de las universidades y ONGDs salvadoreñas en la educación de adultos bajo criterios de concertación institucional y de convergencia de esfuerzos educativos.

#### **4. Impacto**

Considerando como alfabetizados a los asociados egresados con certificado de Nivel I, la contribución estimada del PAEBAELS entre 1994 y 1998 –primer quinquenio de ejecución- a la reducción del analfabetismo registrado en su año de inicio, sitúan el logro en el 13% de la cifra de personas analfabetas de entre 14 y 60 años registradas en 1994 y en 3,2 puntos en términos de la tasa vigente en ese año, es decir una disminución del 15,8% equivalente al 63,2% del resultado máximo propuesto inicialmente -reducir la tasa de analfabetismo entre la quinta y la cuarta parte de la vigente en su fecha de inicio- para los 5 años del Programa.

Por su parte, el PAEBANIC lo habría reducido en el 13% de la cifra de personas analfabetas de entre 15 y 60 años estimadas en 1993 y en el 10,6% en la población de 15 años y más, por lo que también habría superado la meta del 12,5% establecida inicialmente en el Documento Base de Programación. En cuanto a la reducción de la tasa de analfabetismo estimada en 1993 entre la población de 15 años y más, el logro del PAEBANIC se situaría en 2,7 puntos equivalente al 54% del objetivo máximo propuesto para los PAEBA

El PRALEBAH situaba en 1996 el número de analfabetos mayores de 10 años al inicio del Programa en 1.053.992 personas, el 20% de la población total, y el número de egresados de Nivel I conseguido entre 1997 y 2000 es de 52.556, cifra que sobrepasa las 40.000 personas propuestas como meta en el Documento Base de Programación, lo que hace que el número de analfabetos se haya reducido el 4,98% en el conjunto del país y en el 33,6% con respecto a las personas analfabetas de los 5 Departamentos en los que interviene el Programa. Los resultados de la acción alfabetizadora del PRALEB –91.045 personas egresadas de Nivel I entre 1995 y 2000--, supondrían una reducción del 16,2% de las personas analfabetas registradas en 1996.

La reducción lograda del analfabetismo con relación al número total de analfabetos vigente al inicio de los PAEBA aparece en el Cuadro n°25.

**Cuadro n°25: Reducción del analfabetismo. PAEBA 1994/2000.**

	<b>POBLACIÓN ANALFABETA</b>	<b>ALFABETIZADOS</b>	<b>%</b>
El Salvador*	589.957	79.795	13,52
R. Dominicana	561.090	91.045	16,22
Honduras	1.053.994	52.556	4,98
Nicaragua	511.570	54.343	10,62
<b>TOTAL</b>	<b>2.716.629</b>	<b>277.739</b>	<b>10,22</b>

*Fuente: CTA PAEBANIC y Elaboración propia*

\*Egresados Nivel I 1994/98

Los logros pueden valorarse positivamente, aunque el continuo flujo de entrada en las bolsas de analfabetos de nuevas cohortes generacionales hace que el impacto global de los PAEBA en la reducción del analfabetismo resulte más limitado.

La evolución de la cobertura territorial y sociodemográfica del Programa se incluye en el Cuadro n°26. Del mismo se desprende que en el año 2000 en El Salvador y en República Dominicana la cobertura es nacional, mientras que en Honduras y Nicaragua es del 57,09% y un 44,79% del territorio nacional, respectivamente. La cobertura sociodemográfica global del Programa se situaría en

el 20,45%, es decir que una de cada 5 personas analfabetas registradas al inicio de los PAEBA en los 4 países objeto de la intervención habrían sido atendidas a través de los Círculos de Nivel I organizados entre 1994 y 2000. Las mayores coberturas las presentan el PAEBAELS y el PRALEB, resultado coherente con su mayor tiempo de ejecución mientras que el PRALEBAH ha visto limitada su cobertura en razón del limitado ámbito territorial de actuación.

**Cuadro n°26: Tasa de Cobertura Territorial y Sociodemográfica. PAEBA.**

País	Curso	Tasa Cobertura Territorial			Tasa Cobertura Sociodemográfica 1994/2000		
		Nacional	PAEBA	%	Población Analfabeta	Atendidos Nivel I	%
El Salvador	Año Referencia (95)	21.040,79	11.240,45	53,42	589.957	283.260	48,01
	2000	21.040,79	21.040,79	100			
República Dominicana	Año Referencia (96)	68.789	40.280	58,50	561.090	142.885	25,46
	2000	68.789	68.798	100			
Honduras	Año Referencia (98)	112.492	64.225	57,09	1.053.994	62.956	5,97
	2000	112.492	64.225	57,09			
Nicaragua	Año Referencia (99)	121.428	31.386	25,84	511.570	66.532	13,00
	2000	121.428	54.389	44,79			
<b>TOTAL</b>	<b>Año Referencia</b>	<b>323.749,79</b>	<b>147.091,45</b>	<b>45,43</b>	<b>2.716.611</b>	<b>555.633</b>	<b>20,45</b>
	<b>2000</b>	<b>323.749,79</b>	<b>208.443,79</b>	<b>64,38</b>			

*Fuente: CTA PAEBA, Cuestionarios de evaluación y Elaboración propia*

Entre los impactos cualitativos logrados hay que mencionar la asunción e incorporación de las estrategias operativas y metodologías implantadas por los PAEBA a las políticas educativas gubernamentales, la asignación de importantes recursos financieros a los Programas en El Salvador, República Dominicana y Honduras, así como la puesta en valor de la alfabetización y educación de adultos en las políticas nacionales de educación y la generación de una oferta actualizada de materiales educativos específicos, cuya utilización en algunos países, concretamente en El Salvador y Nicaragua, se está generalizando.

El impacto logrado por los PAEBA ha sido relevante, pero el logro de ritmos de disminución del analfabetismo superiores a los de su aumento natural va a depender en gran medida de que se realicen mejoras sustanciales con respecto a la cobertura y calidad de la educación primaria y secundaria, así como de que se logren reducir los niveles de afectación de la pobreza entre la población de los países en los que se desarrolla el Programa.

## **5. Viabilidad**

Las condiciones de viabilidad de los PAEBA presentan grados diferenciados según sea el avance de los procesos de institucionalización.

En El Salvador, la alfabetización de adultos está situada entre las prioridades educativas de la estrategia nacional de desarrollo 2000/04 y ha consignado presupuestos en el 2001 cercanos a los 3 millones de US\$, cuantía similar a los asignados en 2000 que casi cuatuplicaron los dispuestos en 1999. No obstante, los mayores recursos no son suficientes para renovar y reponer los equipamientos y mobiliario de los Círculos y de los talleres ocupacionales, ni tampoco mejorar los sistemas de información y evaluación del Programa.

La implicación de universidades y ONGDs en las acciones educativas en todo el país contribuirá a su consolidación institucional y social. Sin embargo, su participación debe complementarse con la creación de mecanismos efectivos de coordinación. Las principales amenazas apreciadas para la sostenibilidad del PAEBAELS se centran, de una parte, en la tendencia al

establecimiento de metas cuantitativas excesivas para los recursos asignados, concentrar la mayor parte del esfuerzo en la alfabetización, las condiciones de trabajo de promotores y docentes y reducir las dotaciones de materiales fungibles de los asociados, y, de otra, en la práctica desaparición de la continuidad educativa y de la capacitación laboral.

En el PAEBANIC los avances logrados con respecto a la sostenibilidad están ligados, esencialmente, a la incorporación de la alfabetización y educación básica de adultos en la estrategia nacional de educación y de reducción de la pobreza. Existen compromisos financieros adquiridos en el Plan de Institucionalización de la 2ª Fase, que establece una senda de cofinanciación progresiva por el MECDN del 75% en 2001, 50% en 2002, 75% en 2003 y 100% en 2004. En este sentido, un reciente Memorandum firmado entre la UE y el Gobierno de Nicaragua abre perspectivas favorables, máxime cuando la Delegación en Managua ha promovido la incorporación de la metodología de trabajo y los Cuadernos PAEBANIC a proyectos cofinanciados por la UE.

Los criterios técnicos y las condiciones salariales y laborales bajo las que el MECDN incorporará al personal del Programa todavía no están definidas, y se desconoce la capacidad del MECDN para ofrecer condiciones equiparables. También existen dudas sobre la capacidad del MECDN para incorporar el sistema de gestión y control implementado por la Oficina de la OEI. El fortalecimiento del MECDN en este ámbito constituye un reto institucional que va más allá de la búsqueda de recursos financieros y de cuya superación depende en gran medida la viabilidad del Programa en su horizonte de finalización de 2004.

En Honduras, el Ministerio de Educación se propone evaluar la actuación de los 2 programas de alfabetización y educación de adultos que operan en el país: el EDUCATODOS financiado por la USAID y el PRALEBAH. Con base a los resultados de la evaluación se planteará su continuidad. No obstante, se prevé que el PRALEBAH se extienda a todo el país ante la finalización en el 2001 del EDUCATODOS. En cualquier caso, el Gobierno ha incrementado los recursos financieros y técnicos locales asignados a la Dirección Nacional de Educación de Adultos por lo que su proceso de fortalecimiento institucional se aprecia posee bases sólidas.

Los sostenibilidad del PRALEB ante el fin de las contribuciones españolas en 2000 se enfrenta a los limitados recursos de la SEEC para asegurar el mantenimiento y reposición de los equipos de la alfabetización y educación básica de adultos, pero el desarrollo de la red de educadores de adultos y la gestión administrativa ya asumida desde el inicio de la 2ª Fase en 1999 acreditan su continuidad. La Cooperación Española prevé poner en marcha en el 2001 un Proyecto de Formación de Formadores de Adultos y de elaboración de materiales educativos de Nivel IV que reforzarán y acompañarán la plena asunción del Programa.

#### ⇒ **Políticas de apoyo**

La ejecución de los PAEBA ha inducido en diverso grado cambios en las políticas nacionales, ya que se ha producido un reconocimiento programático, y en algunos casos presupuestario, de la importancia estratégica de la acción educativa en favor de los jóvenes y personas adultas analfabetas, como condición necesaria tanto para el desarrollo individual como de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social y económico de las comunidades y de los países.

Para la Cooperación española, el PAEBA ha constituido un adecuado banco de pruebas para validar y sistematizar los procesos de cooperación en el ámbito de la alfabetización y educación básica de adultos, como lo demuestra la extensión del Programa a Paraguay.

#### ⇒ **Capacidad institucional**

De la implantación de un diseño curricular renovado, la elaboración de materiales educativos y herramientas de evaluación del aprendizaje y la introducción del Coordinador Departamental y del Promotor, se han derivado efectos favorables para el fortalecimiento metodológico y operativo de los subsistemas de Educación de Adultos en los países beneficiarios. La mejora de las capacidades de planificación y programación de la acción educativa logradas como consecuencia de la ejecución de los PAEBA son significativas en la mayoría de los países beneficiarios, así como su proyección como instrumento de referencia en el ámbito de la alfabetización y educación de adultos. No obstante, la ampliación de las plantillas orgánicas de las entidades nacionales de contraparte es dispar siendo en ocasiones su fortalecimiento institucional todavía insuficiente, apreciándose avances sólidos en Honduras. Esta insuficiencia se aprecia en el PAEBANIC ya que el Programa ha generado efectos de sustitución de la estructura técnico-administrativa de la DNEDA que una aplicación rigurosa del plan de institucionalización podrá superar.

Con relación a la participación e implicación de entidades privadas en la gestión y desarrollo de las actividades impulsadas por los PAEBA, se observa un variado espectro de situaciones. El PAEBAELS se imparte desde 1998 a través de universidades y ONGDs mediante la concertación educativa con el MED, logrando incorporar a la acción educativa al tejido social privado especializado. El modelo de gestión descentralizada ha reforzado la capacidad institucional de la CNEDA y ha contribuido a ampliar la base social de la educación de adultos. No obstante, se ha constatado la ausencia de mecanismos de coordinación formales lo que constituye una debilidad.

La mejora de las capacidades técnicas y operativas de las entidades de contraparte se ve limitada por las restricciones para contratar personal técnico y la falta de recursos para renovar los equipamientos asociados a las actividades educativas y de capacitación laboral. Ello está incidiendo desfavorablemente en el desempeño de las funciones de supervisión y evaluación competencia de las autoridades educativas. Además, el funcionamiento de las Oficinas de la OEI como instrumentos de gestión administrativa y financiera de los PAEBA permite instalar mecanismos operativos ágiles y sistemas de control eficientes, cuyos efectos son contraproducentes al no constituir un incentivo para el fortalecimiento de las entidades nacionales de contraparte.

### ⇒ Aspectos socioculturales

Los materiales educativos de la alfabetización y educación básica de adultos elaborados por los PAEBA a partir de ideas y palabras generadoras propias de la vida y del entorno cotidianos de las personas analfabetas, han permitido mejorar sustancialmente los utilizados anteriormente por los Subsistemas de Educación de Adultos y lograr niveles elevados de adecuación y adaptación a las necesidades y la idiosincrasia de los asociados. No obstante, su perfeccionamiento y adaptación permanente es un reto al que los PAEBA y los Subsistemas de Educación de Adultos deberán enfrentarse en los próximos años.

La perspectiva de género, incorporada en los materiales didácticos, puede ser reforzada. Una acción en tal sentido se está realizando en el PAEBANIC por jóvenes cooperantes del Instituto de la Mujer.

La selección de promotores y facilitadores obedece a pautas de idoneidad formativa, de conocimiento de terreno y de pertenencia a la comunidad de implantación de los Círculos. En el caso del PAEBAELS han elevado los requisitos formativos exigidos con relación a los vigentes en los primeros años de ejecución del Programa, lo que genera algunas dificultades para su cumplimiento por las entidades operadoras, en particular en los municipios y áreas rurales.

La continuidad educativa ofrecida por los PAEBA, especialmente en Honduras y Nicaragua, está permitiendo a un elevado porcentaje de personas recién alfabetizadas proseguir el proceso formativo iniciado, lo que potencia la efectividad y la durabilidad de la acción alfabetizadora. En el caso de El



Salvador el práctico abandono de la oferta de continuidad educativa está derivando en la ruptura de las expectativas de mejora educativa de muchos de los egresados del Nivel I, restringiendo la efectividad de la acción educativa y provocando desinterés entre los asociados.

### ⇒ **Participación de la Mujer**

La participación de mujeres en las actividades de alfabetización y educación de adultos impulsadas por el Programa en El Salvador y en Honduras es ligeramente menor que la registrada por la de los hombres, al contrario de lo que ocurre en Nicaragua y en República Dominicana. En el PRALEB el número de mujeres es un 10% superior al de hombres.

Con respecto al personal docente, la presencia de mujeres facilitadoras supera a la de hombres en todos los PAEBA, a excepción de Honduras. Sin embargo, la presencia de hombres en los promotores es superior en todos los países, a excepción de nuevo de Honduras.

La presencia de mujeres entre los responsables y técnicos de los PAEBA es amplia, y llega a ser prácticamente el doble que la de los hombres en Nicaragua.

### ⇒ **Factores medioambientales**

Las carencias detectadas en el tratamiento de las cuestiones medioambientales en los primeros Cuadernos de Alfabetización y educación básica producidos por el PAEBAELS fueron corregidas de acuerdo a las recomendaciones de la evaluación de 1996, estimándose que actualmente recogen adecuadamente la perspectiva medioambiental, asociada a la preservación del entorno vital de los asociados.

### ⇒ **Aspectos económicos y financieros**

Los recursos presupuestarios aprobados entre 1994 y 2000 por los donantes españoles y otras aportaciones en especie realizadas sitúan las contribuciones materializadas en el período en una cifra cercana a 3.250 millones de pesetas. Pese al importante volumen de recursos comprometido, su cuantía ha resultado insuficiente para lograr el objetivo de reducción de las tasas de analfabetismo propuesto inicialmente para el PAEBA por la Cumbre Iberoamericana de Madrid. Se ha producido una tensión entre las metas cuantitativas establecidas y los recursos dispuestos, que la eficiencia operativa demostrada por las CTA de los PAEBA y los mayores recursos aportados por los donantes españoles no han logrado resolver en su totalidad. Los retrasos en su implementación y el limitado alcance de la opción educativa de capacitación laboral constituye un ejemplo de esta situación.

El enfoque de cooperación y corresponsabilidad aplicado a partir de 1997 en la planificación de la 2ª fase de los PAEBA ha obligado a las entidades nacionales de contraparte a incrementar los recursos locales destinados a los Programas, hasta la asunción financiera de la totalidad de las actividades impulsadas como ha sido el caso del PAEBAELS a partir de 1999 y del PRALEB a partir de 2001..

## **6. VISIBILIDAD**

En el PAEBAELS, la evaluación cualitativa encargada en 1996 por la CTA puso de manifiesto cierta confusión por parte de los asociados en la identificación del donante. Los materiales educativos editados por el PAEBAELS no incorporaban el logotipo de la Cooperación Española, aunque si el escudo constitucional del Reino de España. Los Cuadernos editados por el PAEBANIC si lo reflejan, aunque la edición realizada por CARITAS de Nicaragua no incorpora ninguna referencia al PAEBANIC ni a la Cooperación Española.

Las entrevistas realizadas por los evaluadores a personal, tanto del PAEBAELS como del PAEBANIC, técnicos pertenecientes a los Ministerios de Educación, Coordinadores Departamentales, promotores, facilitadores y universidades y ONGDs han demostrado una clara percepción de la Cooperación Española como donante de los Programas. No obstante, en Nicaragua se asocia a la OEI como agente financiador y ejecutor, quizá por ser la responsable del manejo y control administrativo, de la contratación del personal y del pago de los salarios y estímulos económicos del personal.

En Nicaragua, los locales cedidos por el MECDN para la instalación de la sede de la CTA no cuentan con identificación externa de la Cooperación Española, mientras que en la sede de la Oficina de Gerencia de la OEI sí esta claramente señalada.

## **7. MECANISMOS DE GESTIÓN**

El funcionamiento del sistema de codirección implantado para la dirección técnica a través de la CTA se ha enfrentado a dificultades derivadas de la ausencia de especificaciones acerca de la distribución de funciones y competencias entre la codirección española y la local. La práctica habitual de designar como codirector local a responsables de las entidades de contraparte ha supuesto evidentes ventajas operativas e institucionales para el desarrollo de los PAEBA pero, en ocasiones, también interferencias y debilidades en la necesaria colaboración e integración de los equipos de trabajo.

El encargo a la OEI de la gestión financiera y administrativa de los PAEBA ha permitido establecer sistemas de gestión administrativa y contable eficientes, así como implementar mecanismos de control satisfactorios. No obstante, la ausencia de corresponsabilidad gestora de las entidades de contraparte, al menos en la primera fase de los PAEBA, resulta desfavorable para configurar condiciones de sostenibilidad de las actividades.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **1ª. Una formulación inicial de los PAEBA poco realista, que ha generado una sobreestimación de las metas propuestas**

Las debilidades apreciadas en la formulación inicial de los PAEBA, en especial en lo que se refiere a la coherencia entre los recursos financieros previstos y los resultados esperados, han provocado dificultades para la correcta planificación de las actividades pese al esfuerzo realizado en tal sentido por las CTA Programas, así como para cumplir con las metas iniciales previstas en la alfabetización, la continuidad educativa y la capacitación laboral de los jóvenes y adultos beneficiarios. Los aspectos con mayores deficiencias han sido los siguientes:

- Adecuación de la cuantía de los presupuestos asignados con las metas de cobertura física y territorial perseguidas por las instituciones nacionales de contraparte, lo que ha incidido negativamente tanto en la efectividad de la continuidad educativa como en la implantación y mantenimiento de la capacitación laboral, y ha obligado a incrementar las contribuciones de la Cooperación Española.
- Ausencia de compromisos iniciales relativos al fortalecimiento institucional y de los sistemas de gestión por las instituciones nacionales de contraparte, particularmente diáfano en las primeras fases de ejecución de los Programas financiadas en casi su totalidad por la Cooperación Española, que ha conllevado en algunos casos prácticas de sustitución de las estructuras y capacidades técnicas locales
- Falta de términos de referencia sobre la distribución de funciones y competencias entre los Codirectores nacional y español, ha generado indefiniciones sobre las responsabilidades respectivas y obligado a esfuerzos de coordinación adicionales.
- Ausencia de previsiones acerca de la participación de la Cooperación Española en los procesos de cierre y transferencia de los Programas a las entidades nacionales de contraparte, lo que ha inducido situaciones como la del PAEBAELS cuyos 2 últimos ejercicios de ejecución se han producido sin presencia técnica española en la CTA y sin que el Acta de Cesión haya previsto ningún mecanismo de seguimiento dirigido a velar por el cumplimiento de la asignación finalista de los activos y equipamientos del Programa a las actividades de alfabetización, educación básica de adultos y capacitación laboral impulsadas.

#### **◆ Recomendación**

Una formulación rigurosa bajo criterios del Enfoque del Marco Lógico se considera una acción necesaria a realizar con carácter previo a la aprobación de futuros PAEBA en otros países iberoamericanos.

Se considera también recomendable una participación más activa de la Cooperación Española en los procesos de cierre y transferencia de los PAEBA. En este sentido, se propone que los Planes de Institucionalización prevean mecanismos de seguimiento conjuntos y formales de los Programas a su finalización en los que participe la Cooperación Española con la finalidad tanto de velar por el cumplimiento de la asignación de los equipos de transporte e instalaciones adquiridos y creadas con financiación española a las actividades impulsadas por el Programa en cada país beneficiario como para mantener un sistema de coordinación e intercambio técnico entre los diversos PAEBA.

### **2ª. El PAEBA se muestra como un instrumento eficaz para el logro de varios de los objetivos específicos propuestos en su diseño inicial. En particular, cabe destacar los avances logrados en los aspectos siguientes:**

- ❑ *Puesta en valor de la alfabetización y educación básica de adultos entre las prioridades de las políticas educativas de los países beneficiarios.*

En el momento de la puesta en marcha de los PAEBA, la alfabetización y educación básica de adultos ocupaban posiciones periféricas en los sistemas educativos nacionales tanto desde la perspectiva de los recursos presupuestarios y docentes asignados como de la obsolescencia de los pensum curriculares y las metodologías de trabajo utilizadas en la acción educativa.

Del enfoque de cooperación y corresponsabilidad aplicados a la ejecución de los PAEBA desde la conversión de la AECI en el principal donante español, se han derivado efectos favorables en cuanto al incremento de los recursos locales dedicados a los objetivos perseguidos, circunstancia que se ha visto favorecida por las exigencias de los organismos financieros multilaterales en materia de diseño y puesta en marcha de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

El Programa se ha desempeñado como un instrumento eficaz de la renovación del diseño curricular de la alfabetización y educación básica de adultos, así como en la implementación de modalidades de educación presencial no formal accesibles en territorios y colectivos sociales tradicionalmente desatendidos.

#### ◆ **Recomendación**

Para mantener el nuevo énfasis puesto en la alfabetización y educación de adultos por las autoridades educativas de los países beneficiarios, convendría que la Cooperación Española impulsara, de una parte, la creación de mecanismos de cooperación e intercambio regional entre los PAEBA y, de otra, intensificara las acciones de seguimiento de los procesos de institucionalización previstos en las 2ª Fases de su ejecución. Ambas acciones facilitarían la ampliación de los compromisos adquiridos y la consolidación de la educación de adultos entre las prioridades de los sistemas educativos.

- ❑ *En la generación de una metodología de trabajo docente apropiada a los entornos de vida y niveles educativos de partida de los beneficiarios y de una oferta renovada materiales didácticos*

La efectividad del Programa como vía para desarrollar metodologías de trabajo docente y generar una oferta de materiales didácticos apropiadas a los entornos socioculturales y niveles educativos de sus beneficiarios se está mostrando elevada con relación a los recursos disponibles.

Las figuras del Coordinador Departamental de Educación de Adultos y del Promotor de Área están produciendo efectos innovadores en la estructuración del subsistema de educación de adultos, ya que facilitan la sistematización de las actividades de seguimiento y supervisión de la acción educativa.

Los materiales educativos elaborados por los PAEBA a partir de ideas y palabras generadoras propias de la vida y del entorno cotidianos de las personas analfabetas, han permitido mejorar sustancialmente los utilizados anteriormente por los Subsistemas de Educación de Adultos y lograr niveles elevados de adecuación y adaptación a las necesidades y e intereses de los beneficiarios. De todo ello, se está derivando una amplia utilización de los materiales educativos en los países beneficiarios, en especial en El Salvador y Nicaragua. No obstante, se han advertido deficiencias en algunos de los contenidos de los Cuadernos de trabajo, en especial en el ámbito del cálculo.

Se han diseñado, elaborado, producido y validado materiales educativos, cuadernos de trabajo, guías metodológicas, manuales de evaluación, cuadernos de repaso, que se han ido perfeccionando con base en la experiencia obtenida en su aplicación en los Círculos.

La prevista introducción con carácter piloto de las AULAS MENTOR en Nicaragua y Honduras como iniciativa dirigida inicialmente a reforzar la capacitación del personal del Programa y de las entidades de contraparte, configura un escenario para la actuación educativa con gran potencial para la réplica y de posible aplicación en la capacitación y formación continua del personal de otros sectores de servicios básicos como la salud, protección civil, formación de formadores.

◆ **Recomendación**

Sería recomendable que la CTA de los PAEBA profundice y dedique mayores recursos al perfeccionamiento y revisión de los contenidos de los materiales docentes dirigidos a su adaptación permanente a los cambios sociales y económicos. En esta acción convendría promover la máxima implicación del personal técnico de las entidades nacionales de contraparte y de expertos locales como mecanismo capaz de asegurar la transferencia e incorporación de las mejoras.

- *Incorporar en la acción alfabetizadora a las entidades no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la educación de adultos*

La participación activa de las entidades privadas especializadas en la educación de adultos ha registrado logros especialmente relevantes en El Salvador, cuyo PAEBA está siendo operacionalizado en su totalidad desde 1998 por universidades y ONGDs. El modelo de gestión descentralizada implantado ha contribuido a ampliar la base social de la educación de adultos y está permitiendo que las autoridades educativas se concentren en las tareas de programación, supervisión y evaluación de las actividades educativas.

No obstante, la ausencia de mecanismos de coordinación formales entre el Ministerio de Educación y las entidades operadoras constituye una debilidad del modelo de concertación educativa que incide desfavorablemente en la calidad de la acción educativa desarrollada actualmente.

El segundo PAEBA en el que destaca la implicación de entidades privadas en las actividades impulsadas es el PAEBANIC, que ha logrado que buena parte del tejido social privado especializado este utilizando los materiales educativos elaborados y aplique la metodología de trabajo docente desarrollada.

◆ **Recomendación**

Con la finalidad de profundizar la participación del tejido social civil en las actividades de alfabetización habida cuenta de sus efectos multiplicadores en la acción educativa y en la consolidación institucional de la educación de adultos, se considera recomendable que tanto las autoridades educativas como la CTA de los PAEBA impulsen la creación de instancias de coordinación y concertación educativa dirigidas a reforzar las relaciones de complementariedad que permitan la convergencia de recursos y el intercambio de experiencias.

Los mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas y los operadores facilitará el logro de grados de eficacia y eficiencia superiores y avanzar hacia esquemas de creciente corresponsabilidad hasta llegar a diversificar la procedencia de los recursos de la alfabetización implicando financieramente no sólo al sector público nacional sino también a las municipalidades y al sector privado de los Departamentos. En este contexto, el modelo de organización y gestión del PAEBAELS podría constituir un referente para el futuro de otros PAEBA.

- *Mejora de las capacidades pedagógicas y técnicas de los recursos humanos locales dedicados a la educación de adultos,*

La amplia acción de capacitación interna llevada a cabo por los Programa entre el personal implicado en la realización de sus actividades está contribuyendo a la renovación pedagógica y la actualización docente de los recursos humanos locales dedicados a la alfabetización y educación básica de adultos. Las acciones de capacitación inicial previas al curso se centran en la adquisición y afianzamiento de conocimientos metodológicos, técnicos y administrativos, así como en el manejo de los Cuadernos de Trabajo y la profundización en sus contenidos. Sin embargo, se han identificado deficiencias en el manejo de algunos contenidos por parte de los facilitadores.

Del sistema de capacitación en cascada aplicado se desprenden claros efectos multiplicadores al alcanzar a un mayor número de docentes, que de otra forma sería muy costoso de lograr. No obstante, esta modalidad repercute desfavorablemente en la intensidad y calidad de la capacitación realizada con carácter permanente a lo largo del ciclo educativo.

Las facilidades concedidas por el MECDE para la participación de personal técnico de las instituciones nacionales de contraparte y de la CTA de los PAEBA en el Curso Iberoamericano de Educación de Adultos es una acción selectiva que está logrando una relevante incidencia en la mejora y actualización pedagógica y técnica de los recursos humanos locales. Iniciativas como la organización de un Curso de Postgrado en Educación de Adultos por el PAEBANIC han supuesto un hito destacable en la modernización del subsistema de educación de adultos en Nicaragua.

#### ◆ **Recomendación**

Se considera recomendable que los PAEBA continúen prestando, con el apoyo del MECDE, la mayor atención a la capacitación del personal técnico local implicado en labores supervisoras, pedagógicas y promotoras de la alfabetización como vía para lograr el reforzamiento de las capacidades técnicas y docentes instaladas en los países beneficiarios en el ámbito de la educación de adultos. En igual sentido, se recomienda poner un mayor énfasis en la formación continua del personal docente de los Programas con la finalidad de mejorar la calidad de la acción educativa desplegada.

- *Validar un modelo de intervención en el campo de la alfabetización y educación básica de adultos aplicable en entornos socioculturales diversos*

El desarrollo metodológico y operativo desarrollado por el PAEBAELS ha sido aplicado en la implementación de los restantes PAEBA, con las necesarias adaptaciones a cada realidad nacional. De ello deriva su conversión en modelo para la intervención de la Cooperación Española en el campo de la educación de adultos. El PAEBAELS y el PAEBANIC han logrado el reconocimiento de la UNESCO como Programas con alta eficacia en la acción alfabetizadora, y el PRALEBAH recibió un premio Noma también de la UNESCO.

Los PAEBA están actuando como plataformas para la introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación en la capacitación del personal docente de adultos, a través de la próxima aplicación de las Aulas Mentor en Nicaragua y Honduras.

Sin embargo, **se aprecian más débiles los logros alcanzados** hasta el momento con relación al objetivo de:

- *Fortalecer las estructuras técnicas y administrativas de los sistemas nacionales de educación de adultos,*

La ampliación de las capacidades técnicas y operativas de las instituciones nacionales competentes en la alfabetización y educación de adultos se ha enfrentado a las restricciones vigentes para incrementar el gasto público y contratar personal, lo que está afectando desfavorablemente el ejercicio de las competencias supervisoras y evaluadoras sobre todo en aquellos países, como El Salvador, en que se ha producido un significativo aumento de las metas anuales fijadas en la atención de personas analfabetas.

No obstante, las capacidades planificadoras y de programación de las entidades nacionales de contraparte de los PAEBA han resultado mejoradas a nivel central y departamental, como consecuencia de la implantación de la estrategia de intervención desarrollada, así como por las acciones de capacitación del personal técnico facilitadas por los Programas. Las nuevas figuras del Coordinador Departamental y del Promotor han generado efectos innovadores, ya que facilitan una impartición y seguimiento de la acción educativa más estrecha y próxima a los Círculos y sus asociados.

La contribución de los PAEBA en dotar y mejorar las instalaciones y equipamientos fijos y móviles de las entidades nacionales competentes en la educación de adultos y el mobiliario de los Círculos ha sido significativa. Sin embargo, la finalización de las contribuciones de la Cooperación española genera dificultades en el mantenimiento y reposición de los activos, deteriora las condiciones de realización de la acción educativa y compromete la propia continuidad de la formación ocupacional como ha ocurrido en el PAEBAELS.

#### ◆ **Recomendación**

Para mejorar y reforzar las estructuras técnicas y administrativas de las entidades nacionales de contraparte se considera recomendable que los Programas intensifiquen las actividades de capacitación llevadas a cabo en materia de planificación y supervisión de la acción educativa, y que, complementariamente, promuevan la incorporación al Programa de las entidades privadas especializadas que operan en el ámbito de la alfabetización y educación de adultos en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza. La dedicación de recursos suficientes para la reposición y mantenimiento de los equipos educativos aportados por los PAEBA se considera igualmente necesaria.

### **3ª Una destacable eficacia educativa cuyo impacto en la reducción del analfabetismo se ve limitado por la persistencia de la pobreza, las carencias del sistema educativo y los escasos recursos locales asignados a la acción alfabetizadora.**

Pese al elevado número de personas beneficiarias y egresadas de los Círculos de Alfabetización organizados, la incidencia del PAEBA en la reducción de la tasa de analfabetismo ha tenido, y previsiblemente tendrá en el futuro, un alcance limitado debido, sobre todo, a la persistencia de sus causas más profundas – escasez de recursos que obliga a los menores a colaborar en la economía familiar abandonando prematuramente el sistema educativo, carencias de cobertura e infraestructuras educativas en los niveles de preescolar y primaria que deja sin escolarizar a un importante número de menores, movimientos migratorios y cambios de domicilio que interrumpen la continuidad educativa, etc.- que reproducen y alimentan el círculo perverso de la pobreza en los colectivos más vulnerables.

Por ello, el impacto neto de los PAEBA en la reducción de la tasa de analfabetismo está siendo menos relevante en razón del continuo incremento del número de nuevas personas analfabetas, cuyo ritmo supera los resultados alfabetizadores alcanzados.

Además, la acción educativa masiva que se afronta se ve enfrentada a una disponibilidad de recursos que, aunque significativos e incrementados por la Cooperación Española y los Ministerios de Educación de los países beneficiarios, constituye una restricción para el logro de unas metas que tienden indefectiblemente a estar sobredimensionadas, como ocurre con la esperada reducción en 5 años de entre la quinta y cuarta parte de la tasa nacional vigente al inicio de los PAEBA. Asimismo, ocurre con relación a las coberturas demográficas y territoriales perseguidas.

#### ◆ **Recomendación**

Para que los PAEBA mantengan los grados de eficacia educativa alcanzados hasta el momento y mejoren su impacto en la reducción del analfabetismo sería necesario que las autoridades educativas asignen volúmenes de recursos adecuados al cumplimiento de los objetivos perseguidos, promuevan un efectivo proceso de fortalecimiento institucional de las instituciones públicas competentes que amplíe sus capacidades técnicas y operativas, así como impulsen la incorporación de las entidades públicas y privadas en las actividades educativas impulsadas.

#### **4ª. Una oferta de capacitación laboral cuyo alcance y eficacia formativa se verían sustancialmente mejoradas mediante su articulación con los organismos nacionales competentes en la formación profesional**

La implementación del componente de educación para el trabajo de los PAEBA se ha visto obstaculizada por limitaciones financieras de los Programas, la falta de competencias, de recursos y de experiencia curricular, programática y organizativa en formación ocupacional de los Ministerios de Educación y la ausencia de vínculos formales con los organismos públicos encargados de la formación profesional en los países beneficiarios.

A diferencia de lo registrado en la alfabetización y educación de adultos, la cobertura y la eficacia formativa logradas en la capacitación laboral ofrecida por los PAEBA han tenido un alcance reducido y quedado muy lejos del cumplimiento de las metas previstas. La puesta en marcha de la formación ocupacional en el PAEBAELS sólo fue posible mediante una aportación financiera adicional del MECDE en 1997. En la actualidad, la continuidad de la capacitación laboral se enfrenta al deterioro y falta de reposición de los equipamientos docentes, que el MED no ha podido renovar y que obliga al pago de cuotas de inscripción por los asociados, y a la ausencia de experiencia en la materia de la mayor parte de las entidades operadoras del Programa, que han llevado a una programación de cursos repetitiva y condicionada a la disponibilidad de los equipos móviles de formación ocupacional. Todo ello ha llevado a que el número de cursos organizados y de personas atendidas ha seguido una senda claramente decreciente pese a la demanda social vigente.

En el caso del PAEBANIC, su inicio con carácter piloto se ha llevado a cabo gracias a la financiación aprobada por la Comunidad de Madrid mientras que la extensión prevista en el 2001 se abordará con recursos aportados por la Diputación General de Aragón. Pese a las adaptaciones asumidas por los Centros contratados y al eficaz desempeño de la Coordinación de Capacitación Laboral del Programa, las restricciones financieras han generado unas condiciones de participación en los cursos que han desincentivado la continuidad de un porcentaje significativo de los inscritos. Ello no ha impedido que los costes medios por egresado hayan superado en casi dos veces y media a los de las personas alfabetizadas.

No obstante, su implementación ha permitido establecer los primeros vínculos formales entre el INATEC y el PAEBANIC y propiciado la certificación oficial de la formación ocupacional organizada, así como asociar en la organización, impartición y seguimiento de los cursos ocupacionales a Centros de Formación Profesional públicos y privados. La vinculación de egresados de los Niveles III del PAEBANIC con las Escuelas Taller en funcionamiento en Nicaragua y con el



INTECNA abre algunas perspectivas de mejorar la continuidad educativa en formación profesional ocupacional ofrecida y supone el logro de interesantes complementariedades con otros proyectos de la Cooperación Española.

Tampoco el PRALEBAH ha logrado que la formación ocupacional ofrecida haya alcanzado un peso significativo en sus actividades, ni que el número de participantes constituya una contribución significativa para facilitar el acceso al mundo laboral de la población joven y adulta de baja escolaridad. El PRALEB no ha implementado todavía la capacitación laboral.

#### ◆ **Recomendación**

Con la finalidad de salvaguardar las virtualidades de la capacitación laboral como instrumento de mejora de la ocupabilidad de los jóvenes y adultos participantes en los procesos de educación de adultos, responder adecuadamente a las expectativas y demandas existentes y mantener vigente como opción educativa de los egresados de los PAEBA la formación ocupacional, sería recomendable que la CTA de los Programas impulsen acciones tendentes a que los Ministerios de Educación y los organismos públicos competentes en materia de formación profesional establezcan convenios de colaboración orientados a articular el acceso a los cursos de FPO, así como a definir las adaptaciones a realizar tanto en los contenidos de los distintos Niveles de los PAEBA como en los curriculum de los cursos ocupacionales.

Ello permitiría configurar, en la medida de lo posible, una oferta formativa específica adecuada a los niveles educativos de los egresados de la educación básica de adultos, que permita el reconocimiento del aprendizaje logrado

De manera complementaria, se sugiere que la CTA de los PAEBA aborde un proceso similar con las municipalidades dirigido a promover la incorporación de la capacitación laboral en las estrategias y proyectos de desarrollo local que pongan en marcha en el contexto de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y de apoyo a la descentralización.

#### **5ª. Unos sistemas de coordinación entre las instituciones públicas españolas corresponsables de los PAEBA que requieren ser precisados ante la incorporación como donantes de las Comunidades Autónomas.**

El carácter tripartito originario – Ministerios de Educación de los países beneficiarios, MECDE y OEI- del PAEBA como Programa de las Cumbres Iberoamericanas y la posición protagonista del MECDE como donante y dirección técnica española en las Fases iniciales de los primeros Programas, salvo en el caso del PRALEBAH cuya iniciativa de puesta en marcha partió de la Junta de Extremadura, colocó en un papel secundario a la AECI y, sobre el terreno, a las OTC.

La aplicación mimética al inicio de los Programas de los esquemas de dirección y coordinación establecido por el PAEBAELS ha difuminado la posición de la OTC, cuya presencia efectiva en la Comisión de Coordinación y Seguimiento se ha producido por razones fundamentalmente presupuestarias.

Este esquema directivo se ha modificado a medida que la AECI ha asumido la mayor parte de la cofinanciación española de los PAEBA, pero las funciones y cometidos de los donantes españoles en el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de los distintos PAEBA no han sido reasignados con la precisión requerida. Las mejoras en la coordinación interinstitucional derivadas de la mayor regularidad de las reuniones celebradas en Madrid entre los agentes españoles involucrados en los PAEBA no se consideran suficientes para lograr la deseable efectividad de su funcionamiento.

La Codirección española – funcionarios del MECDE salvo en el caso de Nicaragua- en la CTA de los PAEBA carece de instrucciones claras sobre la prelación competencial de las diversas instituciones en la toma de decisiones técnicas, lo que en ocasiones genera respuestas contradictorias y crea indecisiones y retrasos en la ejecución de las actividades programadas. La coordinación institucional tiende a hacerse más compleja en aquellos países en los que la proactividad hacia el PAEBA de la Oficina de Gestión de la OEI es más intensa, como ocurre en Nicaragua.

Un nuevo elemento que complica aún más el escenario decisional de los PAEBA se deriva de la incorporación a los mismos de Comunidades Autónomas como agentes financieros de la capacitación laboral - Comunidad Autónoma de Madrid y Diputación General de Aragón en el PAEBANIC-, participación que convendría ordenar y canalizar mediante el establecimiento de procedimientos normalizados.

Hasta el momento, esta participación parece obedecer más a las prioridades de las propias CCAA y a la necesidad de incrementar los recursos disponibles por los PAEBA, que a iniciativas que respondan a estrategias coherentes de diversificación de las fuentes de financiación y de refuerzo del apoyo técnico definidas en el marco de los Comités Directivos y Comisiones de Coordinación y Seguimiento de los Programas.

La aplicación de un enfoque de cooperación bilateral al Programa y la ausencia de instancias de dirección y coordinación de ámbito regional que integren representantes de los países beneficiarios, de la OEI y de los donantes y agentes españoles limita el logro de los efectos demostración perseguidos, la difusión de las mejores prácticas, el intercambio de experiencias y, en general, la visibilidad internacional del PAEBA.

#### ◆ **Recomendación**

La extensión del Programa a Paraguay y la incorporación como donantes de Comunidades Autónomas hace recomendable que la AECI y el MECDE promuevan, de una parte, la creación de instancias efectivas de dirección y coordinación de ámbito regional iberoamericano que contemplen modalidades de toma de decisiones técnicas y administrativo financieras y, de otra, establezcan los procedimientos y criterios técnicos que definan el itinerario a seguir para la incorporación a los PAEBA de otros donantes y entidades operadoras.

Una mayor implicación de las OTC de la AECI en la Comisión de Coordinación y Seguimiento se estima igualmente recomendable con la finalidad de reforzar el respaldo institucional de la Codirección española en la CTA de los PAEBA.

#### **6ª. Las actividades y recursos dedicados al seguimiento de los PAEBA por los donantes españoles se consideran insuficientes**

Los recursos humanos y técnicos dedicados por la AECI y el MECDE al seguimiento técnico de los PAEBA se estiman insuficientes con respecto al volumen de recursos comprometido, a los flujos de información producidos, al número de agentes implicados y a los retos que implica el cumplimiento de los objetivos de fortalecimiento institucional establecidos y la acreditación de los procesos de institucionalización.

La acción de seguimiento sobre el terreno de los PAEBA se realiza sobre todo a través de las reuniones anuales de la Comisión de Coordinación y Seguimiento, en las que la participación y nivel de representación de los donantes españoles no se corresponde con la importancia concedida a las mismas por los Ministerios de Educación de los países destinatarios y la OEI.

La circulación de la información sobre los PAEBA entre las instituciones públicas españolas integrantes de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de los PAEBA no está facilitando con la efectividad necesaria la articulación de las decisiones técnicas y financieras, circunstancia que se reproduce entre la Unidad Técnica del PAEBA del ICI y las coordinaciones bilaterales de los países beneficiarios.

◆ **Recomendación**

El buen fin de los procesos de institucionalización previstos acometer en las 2ª Fases de los PAEBA exige que los donantes españoles y la OEI realicen un más cercano seguimiento de las actividades de los Programas, así como la intensificación del apoyo técnico e institucional prestado a la Codirección española en la CTA. Para ello, una mayor presencia coordinada de los responsables técnicos del Programa en el MECDE y la AECI se estima necesaria sobre el terreno, así como un papel institucional más activo de la OTC ante las entidades de contraparte. En igual sentido, la participación de los donantes españoles regionales en la institucionalización de los Programas debería ser promovida activamente mediante el establecimiento de procedimientos normalizados.

**7ª. La OEI, además de su positiva contribución a la administración de los PAEBA, se ha beneficiado de su fortalecimiento institucional como organismo gestor de proyectos de cooperación al desarrollo.**

La contribución más relevante de la OEI al logro de mayores niveles de eficiencia en la ejecución de los PAEBA, radica en la disponibilidad por los Programas de sistemas de gestión administrativa y financiera más flexibles, que permiten una programación de las actividades menos dependiente del calendario de las transferencias de la AECI. Además, es preciso destacar que el ejercicio por la OEI de la función administradora de los PAEBA ha permitido que la CTA se concentre en las tareas de planificación y dirección técnica, así como disminuir las habituales presiones de las instituciones de contraparte a la hora de la selección y contratación del personal local. Sólo en el PAEBANIC la posición de la Oficina de la OEI parece ocupar una posición con mayores contenidos técnicos.

No obstante, su desempeño como entidad administradora de los PAEBA puede dar lugar a que las autoridades nacionales de contraparte no tengan la necesidad de instalar y/o apropiarse de los sistemas de gestión y control aplicados lo que, en definitiva, podría interpretarse como un factor que debilita las condiciones de sostenibilidad de los PAEBA cuando los países beneficiarios asumen su plena financiación y gestión.

De su participación en los PAEBA la OEI está obteniendo una mayor presencia y visibilidad en los países beneficiarios, la apertura de nuevas oficinas permanentes como ha sido el caso de la Oficina Regional de El Salvador, beneficiaria de los equipos ofimáticos y del personal contratado para fungir como instancia administradora del PAEBAELS, la disponibilidad de infraestructura, personal y vehículos y la adquisición de experiencia institucional y técnica como organismo gestor de proyectos de cooperación internacional.

Todo ello está mejorando su proyección institucional, así como su capacidad para ofrecer servicios especializados y acceder a nuevos recursos de otros donantes. La firma de sendos Convenios de colaboración con la Comunidad de Madrid y la Diputación General de Aragón para gestionar sus respectivas contribuciones al PAEBANIC y la participación de la OEI en la formulación del PAEBA a poner en marcha en el 2001 en Paraguay son buena muestra de estos logros.

Estos efectos se consideran coherentes tanto con la posición reconocida a la OEI en los órganos de dirección y coordinación de los PAEBA como con el papel desempeñado en impulsar su aprobación y puesta en marcha en el marco de las Cumbres Iberoamericanas.

◆ **Recomendación**

Sería recomendable que los dispositivos de gestión administrativa y financiera instalados por la OEI en los PAEBA contemplen e incorporen ya en las 1ª Fases de ejecución de los Programas la participación de personal de las entidades nacionales de contraparte como vía para facilitar la asunción por las mismas de los sistemas de gestión y control aplicados sin esperar a la finalización de las contribuciones españolas.

La normalización de los procedimientos y manuales de gestión aplicados en las Oficinas de la OEI asociadas a la ejecución de los PAEBA es otra acción que se considera necesaria. La utilización como base de la misma de los instrumentos desarrollados por la Oficina de Gestión del PAEBANIC sería recomendable.

**8ª. La asistencia técnica especializada facilitada por los donantes españoles y la promoción de intercambios técnicos entre los distintos PAEBA requieren ser reforzadas con miras a potenciar la calidad de la acción educativa.**

La prestación de servicios de asistencia técnica especializada para la formulación de los Programas, el desarrollo de metodologías educativas, la aportación de bibliografía y la elaboración de materiales didácticos apropiados por los donantes españoles más representativos ha ido disminuyendo desde los niveles de atención prestados por el MECDE durante la primera Fase 1994/96 del PAEBAELS. Sólo la prevista instalación de las Aulas Mentor en el PAEBANIC y PRALEBAH ha reactivado la colaboración técnica entre el MECDE y las entidades de contraparte.

La utilización del PAEBAELS como modelo inspirador de los restantes Programas promoviendo su conocimiento entre los responsables de los demás países beneficiarios y los nuevos Codirectores españoles antes de su incorporación a la CTA de destino, no garantiza por sí sólo su adecuada puesta en marcha y posterior desarrollo de los distintos componentes.

Las iniciativas dirigidas específicamente al intercambio de experiencias entre los responsables y técnicos de los diversos PAEBA, de la Dirección General de Educación Permanente del MECDE, de la AECI y de expertos en alfabetización y educación de adultos de otros países iberoamericanos miembros de la OEI han sido limitadas. Hasta la fecha, sólo el I Seminario del PAEBA, y más recientemente el II Seminario, celebrados en 1998 y 2001, respectivamente, en el Centro Iberoamericano de Formación de la AECI de Antigua (Guatemala) ha permitido una puesta en común sobre las experiencias desarrolladas por los 4 PAEBA en ejecución en estos momentos.

◆ **Recomendación**

En el marco de la creación de instancias regionales de dirección y coordinación, sería recomendable que los donantes españoles destinen una pequeña parte de los recursos financieros aprobados para los PAEBA a configurar un fondo de asistencia técnica en materia de alfabetización y educación de adultos, que permita movilizar expertos españoles e iberoamericanos de acuerdo a una programación de acciones a proponer por las Comisiones de Coordinación y Seguimiento.

**9ª. Una presencia de menores de 15 años aceptada por los PAEBA, que convendría revisar**

El grupo meta de los PAEBA está constituido por la población mayor de 15 años, salvo en Honduras que la edad exigida se ha establecido en los 12 años de edad, con carencias sustanciales en sus niveles de lectoescritura, residentes en zonas rurales y urbanomarginales con graves déficits y/o ausencia de recursos del sistema de educación no formal.

La escasez de recursos económicos, la desestructuración familiar y la necesidad de contribuir a la economía familiar motivan que muchos menores abandonen prematuramente el sistema educativo mientras que los déficit de cobertura de los subsistemas de educación preescolar y de primaria dejan sin escolarizar a partes significativas de la población infantil y adolescente de los países beneficiarios.

Todo ello ha convertido a los PAEBA en la única oferta educativa accesible en muchas áreas geográficas de los países beneficiarios generando una intensa presión para la participación de los menores, generalmente aceptados en los Círculos de Alfabetización bajo determinadas condiciones de perfil sociocultural, económico y de situación familiar. La incidencia de los menores de 15 años se estima que podría situarse, al menos, en la quinta parte del censo de inscritos en los PAEBA.

Esta situación puede estar creando efectos de sustitución del subsistema de educación primaria, así como algunos problemas en la utilización de materiales didácticos pensados y diseñados para la educación de adultos.

#### ◆ **Recomendación**

Habida cuenta de las dificultades que para la CTA de los PAEBA entraña la aplicación de criterios selectivos en la admisión de menores en los Círculos y la demanda social existente, se recomienda que se revisen los criterios de elegibilidad asociados a la edad para acceder a la acción educativa de los Programas y/o que alternativamente se establezca una batería de requisitos que fundamente social y educativamente las excepciones. En cualquier caso, los materiales educativos a utilizar con los menores deberían elaborarse específicamente.

#### **10ª. La sostenibilidad financiera e institucional de los PAEBA presenta grados de avance diversos según el estado de sus procesos de institucionalización**

El PAEBAELS y la alfabetización y educación de adultos forman parte de las prioridades educativas definidas por la estrategia nacional de desarrollo 2000/2004 y las autoridades salvadoreñas han consignado presupuestos en los ejercicios 2000 y 2001 cercanos a los 3 millones de US\$, casi cuatro veces superiores a los asignados en 1999. Correlativamente, se ha establecido una meta de reducción de la tasa de analfabetismo de 5 puntos sobre la vigente en 1999, lo que implica un número de personas mayores de 15 años a atender cada año superior a 110.000.

Este objetivo obliga a concentrar la acción educativa convenida con universidades y ONGDs en la alfabetización y reducir sustancialmente la oferta de continuidad educativa y capacitación laboral. Los mayores recursos no permiten renovar y reponer los equipamientos y mobiliario docentes, cuyo grado de deterioro es cada vez más patente, al igual que las condiciones de trabajo de promotores y facilitadores, ni tampoco mejorar los sistemas de información, supervisión y evaluación.

Aunque la sostenibilidad financiera del PAEBAELS se estima asegurada, se aprecian amenazas derivadas de la pérdida de calidad de la acción educativa que pueden convertirlo en una intervención sin mayor atractivo para sus beneficiarios ante la práctica desaparición de la continuidad educativa y la capacitación laboral.

Los avances logrados en la sostenibilidad del PAEBANIC se derivan de la puesta en valor de la alfabetización y educación de adultos en la estrategia nacional de educación y de reducción de la pobreza. Las contribuciones financieras realizadas han sido muy reducidas y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de la DNEDA muy limitado. Las condiciones de sostenibilidad podrían cambiar con base en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan de Institucionalización aprobado para la 2ª Fase, aunque la estabilidad presupuestaria y la mejora de las condiciones de trabajo en el sector educativo dependen del futuro Plan Nacional de Educación.

Un factor de riesgo para la viabilidad del PAEBANIC radica en la capacidad e interés de las autoridades educativas en incorporar como propio el sistema de gestión y control instalado por la OEI, al que se atribuye buena parte de la eficacia educativa y credibilidad social logradas. El fortalecimiento del MECDN en esta ámbito constituye un reto institucional que va más allá del relativo a la búsqueda de recursos financieros y del que depende en gran medida la futura continuidad del Programa.

El Ministerio de Educación hondureño ha asignado un volumen creciente de recursos a la Dirección de Educación de Adultos y la ha fortalecido técnicamente para responder a los retos del vigente Plan Nacional de Educación. Los resultados alcanzados por el PRALEBAH hacen prever su progresiva extensión al resto del país a partir de 2001, circunstancia que obligará a incrementar sus presupuestos.

El PRALEB se enfrenta a los limitados recursos de la SEEC para el mantenimiento y reposición de los equipos de alfabetización y educación de adultos habida cuenta de la finalización de las contribuciones de la AECI en el 2000. No obstante, la red de docentes de adultos ya disponible y la gestión asumida durante la 2ª Fase facilitarán su continuidad, así como la ejecución del Proyecto de Formación de Formadores de Adultos y elaboración de materiales educativos de Nivel IV que prevé poner en marcha la AECI en el 2001.

#### ◆ **Recomendación**

Con la finalidad de que los PAEBA logren grados de eficacia educativa relevantes y se mantengan como una vía efectiva y accesible para el desarrollo individual y comunitario, sería preciso que las autoridades educativas ajusten las metas de resultados a los recursos disponibles y propicien una articulación coherente entre la alfabetización y la continuidad educativa.

Avanzar en la concertación y coordinación entre las autoridades educativas y las entidades privadas especializadas en la educación de adultos se considera una acción también deseable porque puede contribuir a la ampliación y consolidación de los subsistemas de educación de adultos supliendo las restricciones vigentes en la mejora de sus capacidades técnicas y operativas y facilitando su concentración en las actividades de programación, supervisión y evaluación de la acción educativa.

La CTA de los PAEBA que inician su 2ª Fase deberían diseñar, con el apoyo de la OEI, MECDE y la AECI, para su consideración por la Comisión de Coordinación y Seguimiento planes de acción dirigidos a sistematizar los procesos de institucionalización que establezcan el itinerario formal a seguir hasta llegar a la transferencia de las actividades y de los sistemas de gestión de los Programas a las autoridades educativas nacionales.