

Rompiendo esquemas, organizando la esperanza

Miriam Camilo Recio

El desafío de gestionar una política pública nacional de educación de personas jóvenes y adultas en mi país, República Dominicana

En estas líneas intento tejer y compartir mi testimonio sobre la gestión de políticas de educación de personas jóvenes y adultas (EDPJA). En él intervienen múltiples voces; mis vivencias se entrecruzan con los “hilos” de las experiencias de miles de actores, comprometidos con el cambio de hombres y mujeres, jóvenes y adultos excluidos del derecho a la educación. Se trata de compartir una intensa y larga experiencia de trabajo de las últimas décadas, partiendo de referentes que se han constituido en raíces profundas que le dan identidad, sentido, pasión y sustento a lo que hacemos.

Mi compromiso educativo desde las prácticas de educación popular a lo largo y ancho del país, con diferentes sectores, así como los aprendizajes del maestro Paulo Freire, me han proporcionado herramientas teóricas y metodológicas para asumir la esperanza como categoría. En la esperanza, según Freire, “confluyen la ética, la política, lo existencial, lo social y lo pedagógico”. A lo largo de mi trayectoria como educadora he vivenciado “una pedagogía de la Esperanza”, encaminada a aprovechar las oportunidades y a crear nuevos horizontes; a poner nuestro granito de arena para construir otro mundo posible: “mirar a las estrellas y no a los pies”, como expresara Stephen Hawking.

Como educadora, con una militancia de alrededor de 40 años focalizada en educación popular y en educación de jóvenes y adultos, he trabajado para contribuir con la organización de “la esperanza” de los excluidos del derecho a la educación, desde diferentes ámbitos, tanto en educación formal como no formal, sector privado y público, y también desde las aulas universitarias como docente. El relato está centrado, por razones de espacio y de lo solicitado, en mi condición de servidora pública en el ejercicio docente, pues me he desempeñado como Directora General de Educación de Jóvenes y Adultos, en el Ministerio de Educación de mi país, en los periodos 1997-2000 y del 2011 hasta la actualidad.

“En mi experiencia, el desafío de gestionar una política pública nacional de educación de personas jóvenes y adultas en cualquier país de la región, supone romper y superar una cultura institucional en la que la EDPJA no es asumida como prioridad, que mira la realidad de manera parcelada, con visiones reducidas sobre la educación y los aprendizajes, con esquemas preestablecidos que limitan la posibilidad de dar respuestas efectivas, con prejuicios no superados, resistencias por montones y exclusiones no resueltas.”

No es mi intención centrarme en las limitaciones y obstáculos, sino más bien en lo que hemos logrado como país; dar cuenta de procesos más recientes, producto del acumulado que tenemos y de las políticas implementadas en los últimos años.

En la gestión de la política de alfabetización, en particular, hay definiciones, decisiones y prácticas reconocidas como aporte nacional

Voluntad política y educación de personas jóvenes y adultas

Hemos avanzado en la formulación y ejecución de algunas políticas, pero no hubiese sido posible llegar hasta donde estamos sin la voluntad política expresada desde el gobierno central, a través de diferentes instancias: los Ministerios de Educación, de la Presidencia, y de Educación Superior, Ciencias y Tecnología; así como del propio Presidente de la República, quien da seguimiento personal a la ejecución de las mismas, en las reuniones que sostiene dos veces al año con el Equipo Técnico del Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, con la presencia de los tres ministerios mencionados.

De esa voluntad política hay múltiples evidencias. Exponemos a continuación las más relevantes:

- En el 2013 se crea, mediante Decreto 546-12, el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, para alfabetizar a alrededor de 13 por ciento de la población de 15 años y más. Además, el Plan contempla la continuidad educativa, el aumento de inversión y la priorización de políticas de educación de personas jóvenes y adultas. La Presidencia de la República define 10 políticas para dar seguimiento a las metas en la educación del país; la número cinco es *alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas*. Inicialmente estaba definida sólo como alfabetización, no obstante, en coherencia con la visión asumida desde el MINERD, se amplió la mirada y se incorporó la continuidad de estudios a través del

subsistema de EDPJA, sumado al impulso y participación de la sociedad civil. A su vez, a través del Sistema de Gestión Gubernamental (SIGOB), se monitorea y da seguimiento sistemático a las políticas; de esta manera se refuerza la importancia de la EDPJA a nivel nacional.

- El Decreto que institucionaliza las instancias del Plan le da visibilidad y sostenibilidad. El Plan es presidido por la Junta Nacional de Alfabetización y cuenta con un equipo técnico, responsable de su ejecución; la articulación interministerial permite una distribución de funciones de manera que cada institución tiene un aporte que realizar. No obstante, hay dificultades. Estos cambios llevan tiempo y no sólo remiten a metas numéricas; implican cambios de paradigma y de cultura institucional, así como nuevas políticas de formación de los actores para garantizar la continuidad de los procesos y su institucionalización, garantizando la referida visibilidad y sostenibilidad.
- El 2014 es declarado año de la Superación del Analfabetismo mediante decreto 375-13, y ese mismo año se logra que el Ministerio de Educación declare la *gratuidad en educación secundaria* para personas jóvenes y adultas, mediante la Resolución 132-2013. En el marco del derecho a la educación secundaria, esto último constituyó un gran logro.
- El programa de capacitación de alfabetizadores está diseñado y definido como requisito indispensable para integrarse al proceso de alfabetización, sin importar la función ni el nivel académico del alfabetizador. Apelamos al acumulado logrado en los procesos formativos de docentes, llevado a cabo por el MINERD, a través de la DGEA y en coordinación con el Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM). Procedimos a organizar un equipo nacional de formadores de formadores, y un equipo de capacitadores en cada provincia del país; de esta manera integramos alrededor de 500 capacitadores a nivel nacional en diciembre del año 2012. De enero 2013 a diciembre 2017 fueron capacitados más de 78 mil alfabetizadores.
- El Plan de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo es un Plan Marca País, es decir que todo lo definido es producto de personal técnico nacional: los materiales pedagógicos, el diseño del programa de capacitación de alfabetizadores y el sistema de gestión, entre otros aspectos. Con orgullo y humildad, pero con sentido de responsabilidad histórica, me atrevo a afirmar que hemos contribuido significativamente para que Quisqueya Aprende Contigo sea un producto nacional, ya que su gestión ha sido el resultado de la integración de cientos de técnicos docentes de educación de personas jóvenes y adultas y de un personal contratado especialmente para la implementación del Plan a nivel nacional.

Continuar aprendiendo en educación básica y para el trabajo

Otra novedad contemplada en la gestión de la política nacional de EDPJA, que trasciende y va más allá de la alfabetización inicial, es la continuidad educativa en básica, educación para el trabajo e incluso secundaria, como una política de inclusión para los que deciden seguir aprendiendo dentro del sistema escolar.

En una reciente sistematización de dos experiencias piloto realizadas en dos regionales educativas del país (La Vega y Cotuí) (MINERD/OEI, 2018) se presentan algunos resultados del proceso de construcción de un modelo de educación básica flexible que tiene el propósito de garantizar la sostenibilidad de los aprendizajes logrados en alfabetización y, fundamentalmente, un cambio de modelo de Educación Básica de Jóvenes y Adultos, de una escuela nocturna a un modelo flexible adecuado a las necesidades de la población participante. La sistematización ha sido apoyada y acompañada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

A continuación, los principales hallazgos y aciertos en la gestión de esta política pública nacional.

Definiciones y avances en la oferta de básica flexible y educación laboral en el marco de la continuidad educativa

La construcción de la oferta flexible para básica de jóvenes y adultos se enfocó en buscar alternativas para superar la “educación nocturna” *como única opción para las personas adultas*. En principio se hizo difícil iniciar y avanzar en la implementación de la oferta flexible de básica en todo el territorio nacional; frente a esta situación, decidimos desarrollar experiencias piloto en dos distritos educativos donde los actores locales mostraron *voluntad política, entusiasmo y potencial para profundizar el proceso*. Simultáneamente, desde la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos (DGEA) decidimos priorizar 100 centros a nivel nacional para desde ahí animar el proceso de cambio de la oferta, y compartir orientaciones en terreno con los directivos de regionales y distritos educativos a nivel nacional. De todos modos, en estos años, desde el 2014 hasta el 2017, la continuidad educativa no ha sido prioridad, ya que se sigue privilegiando la alfabetización, por razones comprensibles, pero que no necesariamente compartimos. Sin embargo, la aprobación reciente (mayo 2018) de la Ordenanza 1-2018, que establece el diseño curricular para la educación básica del subsistema de educación de personas jóvenes y adultas de República Dominicana, garantiza la institucionalidad de la continuidad en básica, vivenciada en la experiencia piloto.

Los resultados de la sistematización aportan buenas noticias, pues indican que hay certezas en el camino iniciado. En relación al estilo de gestión de la política educativa, de la Dirección General al centro educativo, en ese pilotaje se identificaron:

- protagonismo de las direcciones distritales, con el compromiso de las direcciones regionales;
- trabajo coordinado del personal técnico de EDPJA con la dirección de los centros educativos;
- gestión del centro educativo centrada en los espacios de aprendizaje o grupos en los que se organiza;
- registro de participantes (matrícula), como insumo para la toma de decisiones y como mecanismo de rendición de cuentas;
- presencia en terreno y acción directa de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos acompañando el proceso.

En este empeño por buscar *estrategias alternativas* para generar acceso a básica y secundaria, y para favorecer la continuidad educativa, se le ha dado contenido a un conjunto de conceptos que constituyen la base de sustentación de la experiencia que se está llevando a cabo en el país. Los conceptos destacados son:

- *Continuidad educativa* es la oferta que da paso a los que superan la alfabetización inicial, es decir, indica que vamos más allá de la alfabetización; da paso a la educación básica, a la educación para el trabajo y a la secundaria para jóvenes y adultos.
- *Centros de aprendizaje* son los centros educativos configurados como verdaderos centros de aprendizaje de personas jóvenes y adultas.
- *Espacios de aprendizaje* son los grupos en los que se organiza o reorganiza el centro educativo.
- *Oferta de básica*. Se sostiene en un currículo con estructura modular, flexible en cuanto a la gestión pedagógica y administrativa. El centro presenta diferentes horarios, días de trabajo y ubicación del grupo (espacio de aprendizaje), y genera una dinámica interna y una presencia viva en su comunidad.
- Las figuras de *director o directora* de centro educativo y *coordinador o coordinadora pedagógica* cambian, de manera significativa, respecto del esquema tradicional, al asumir características de itinerante: no sólo están en el plantel, sino también en cada lugar del territorio donde hay un grupo o espacio de aprendizaje.
- *Centros integrados* son aquéllos en los que se articulan los diferentes niveles y modalidades del subsistema de EDPJA, facilitando la oportunidad al participante de moverse o transitar de un nivel a una modalidad.

Aspectos relevantes en la gestión de la política educativa de la EDPJA en República Dominicana

La formación y capacitación de actores clave de EDPJA

La formación y capacitación es un área sustantiva y un aspecto de carácter transversal a todos los procesos de la EDPJA para generar cambios cualitativos y sostenibles.

Desde 1997 se inició un proceso de diálogo con las universidades, con el propósito de que incluyeran en sus programas la formación de docentes para EDPJA; de ese proceso resultó la iniciativa del Instituto Tecnológico de Santo Domingo, INTEC. El programa de especialidad y maestría en EDPJA se desarrolló en dicho Instituto durante la gestión del MINERD del 2005, acción sin precedentes en el país y en la mayoría de países de la Región de América Latina y el Caribe. Posteriormente se desarrolló un diplomado, en cinco rondas, en diferentes regiones del país, con énfasis en alfabetización y continuidad educativa en educación básica flexible, en el cual han participado 1,546 docentes, técnicos y directores de centros de educación básica, tanto del sistema educativo (educación formal), como de la sociedad civil (educación no formal).

Los procesos de formación tienen el propósito de lograr el desarrollo y la gestión de las políticas priorizadas, y favorecer que los actores de los procesos se apropien de los paradigmas, enfoques y visión con el objetivo de orientar la práctica y dar coherencia al proyecto educativo nacional. En el primer semestre del presente año se desarrolla el primer diplomado para docentes del nivel secundario en educación de personas jóvenes y adultas por áreas del conocimiento.

Los marcos normativos nacionales e internacionales

Ha sido un largo recorrido desde el primer Plan Decenal de Educación (1992-2002), que constituyó un gran soporte para gestionar la política pública en EDPJA. En 1995, por primera vez el sistema educativo incorporó un currículo específico para educación básica de jóvenes y adultos, y la Ley General de Educación de 1997 reconoció la educación de personas jóvenes y adultas como subsistema. Posteriormente, en la Constitución de la República de 2010 se reconoció el derecho a la educación a lo largo de la vida, y así se contempla en la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

En el 2011, el Consejo Nacional de Educación autorizó, mediante la resolución 421-11, *construir ofertas flexibles*, lo cual abrió las puertas para generar debates sobre la necesidad de *construir una nueva institucionalidad para la EDPJA*, adecuada a las necesidades de aprendizaje de la población, que integre diferentes niveles y modalidades. Ésta se sostiene en un currículo actualizado, con enfoque por competencias, de carácter modular, flexible, abierto, homologable, que supera la visión de un modelo de gestión centrado en gra-

dos y años, y la llamada educación nocturna como única opción para la población joven y adulta excluida del derecho a la educación.

Además de los marcos normativos nacionales, hemos tenido como referentes los marcos internacionales, los cuales proporcionan cohesión, fundamentos y conexión con la comunidad internacional. Al respecto, cabe destacar las Conferencias Internacionales de Educación de Adultos (CONFINTEA), en particular, el Marco de Acción de Belem 2009, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, y las Metas 2021, entre otras.

Alianzas estratégicas

En la gestión de la política nacional se han establecido alianzas estratégicas para el desarrollo de diferentes procesos y componentes del subsistema con diversos actores, entre ellos, organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil comprometidas con la EDPJA. A nivel internacional destacan el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Unesco, la Unión Europea (a través del Programa de Apoyo Presupuestario al Sector de Educación de República Dominicana, PAPSE II), y el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (Crefal), entre otras, así como de amigos y amigas especialistas en el campo, del ámbito latinoamericano y caribeño, aunque algunos de ellos ya no están con nosotros.

Evaluación de aprendizajes

Si bien hay una cultura institucional de participar en pruebas nacionales para la certificación de nivel básico y secundario, para la implementación de estas pruebas en la EDPJA se han realizado adecuaciones. Por ejemplo, frente al gran ausentismo de los estudiantes se propuso, en coordinación con la Dirección de Evaluación de la Calidad, cambiar el horario para los fines de semana, con resultados de asistencia que superan el 90 por ciento. Esto confirma la necesidad de ajustar la gestión de los procesos a las condiciones y necesidades de la población para lograr mejores resultados.

En la actualidad se cuenta con la Ordenanza 1-2016, que introduce cambios previendo facilitar, en el futuro, los procesos de acreditación de aprendizajes y certificación de niveles, y que éstos expresen el desarrollo de las competencias previstas a nivel curricular para los niveles correspondientes (básica y secundaria). En un trabajo multidisciplinario, el diálogo con los especialistas de evaluación requiere sistematicidad; hay situaciones novedosas de la educación de personas jóvenes y adultas que plantean retos y desafíos frente a los cuales no tenemos respuestas terminadas, por ejemplo, en relación a la flexibilidad de la oferta, los aprendizajes no formales y el carácter heterogéneo de la población. Aún hay preguntas sin responder sobre cómo evaluar los resultados de procesos masivos de alfabetización. Se plantea cierta tensión entre lograr resultados de calidad y el carácter masivo de esos procesos.

La inversión

Finalmente, no podemos dejar de abordar el tema del presupuesto para la EDPJA. En República Dominicana, desde el 2013, se cumple lo estipulado sobre el presupuesto en la Ley General de Educación 66-97, que consigna que por lo menos 4 por ciento del Producto Interno Bruto se dedique a Educación. Esto ha repercutido favorablemente en el presupuesto de la EDPJA.

Desafíos en proceso para la gestión de una política nacional

- Continuar con el proceso de búsqueda para la construcción de una *nueva institucionalidad* que garantice el derecho a la educación a más de 3 millones de personas, de 15 años y más, no alfabetizadas, o sin educación básica o secundaria.
- Institucionalizar y fortalecer el trabajo con las diferentes instancias del sistema educativo, de manera sistémica, para dar respuesta eficaz a la educación de personas jóvenes y adultas.
- Crear los mecanismos de reconocimiento, certificación y acreditación de aprendizajes, teniendo como sustento la aplicación de la Ordenanza 1/2016 sobre pruebas nacionales. Diseñar y aplicar pruebas diagnósticas para propiciar el acceso y el tránsito de un módulo a otro, en particular a los que concluyen la alfabetización inicial y se integran a la básica o a capacitación para el trabajo.
- Concluir el diseño e implementación del currículo modular, en los niveles básico y secundario.
- Institucionalizar la reorganización de los centros de Educación Básica y las Escuelas Laborales desde una perspectiva flexible, mediante los instrumentos institucionales correspondientes.
- Asignar docentes de EDPJA a tiempo completo. En las experiencias piloto los directores regionales y distritales han asumido, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, la responsabilidad de ubicar y asignar docentes a tiempo completo en la básica flexible, como práctica para superar la dispersión de docentes de EDPJA. Los resultados se recogen en la sistematización referida (MINERD/OEI, 2018).

Desarrollo de nuevas modalidades para facilitar la inclusión

- En la actualidad se está formulando un proyecto de bachillerato virtual, como opción para facilitar el acceso a ese nivel. También se prevé educación a distancia para educación básica.
- Creación de sistema de acreditación para los niveles de básica y secundaria para dominicanos residentes en el exterior, coordinado con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Creación y fortalecimiento de centros existentes de educación básica y secundaria en recintos de personas privadas de libertad.
- Desarrollo masivo de políticas de formación de docentes que trabajan con poblaciones de jóvenes y adultos (básica, secundaria y escuelas laborales).
- Desarrollo de una política de comunicación con fines de sensibilizar y apoyar los retos que como país tenemos en materia de EDPJA.

Concluimos reiterando la convicción de que avanzamos con el trabajo en equipo, sustentado en prácticas transparentes y relaciones entre iguales, asumiendo cada uno la función que le corresponde, en función del bien común. Los procesos se acompañan en terreno, de cerca con los protagonistas, aprendiendo juntos.

“Como servidora pública, siento la necesidad de superar la burocracia obstaculizadora, que no permite avanzar en lo que nos proponemos como país; y personalmente, como ciudadana y educadora, estoy comprometida desde una función de servicio, para hacer realidad que dominicanos y dominicanas puedan ejercer el derecho a la educación con dignidad, en nuestro territorio y en cualquier lugar del mundo, como se está previendo en la ejecución de la política educativa.”

Lecturas sugeridas

CAMILO, MIRIAM (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en la República Dominicana*, Pátzcuaro, CREFAL/CEAAL.

CAMILO, MIRIAM (2016), “El Plan Nacional de Alfabetización “Quisqueya Aprende Contigo”. República Dominicana”, *Educación de Adultos y Procesos Formativos*, núm. 3, en: <http://www.educaciondeadultosprocesosformativos.cl/index.php/revistas/revista-n-3>

CARUSO, ARLÉS, MARIA CLARA DI PIERRO, MERCEDES RUIZ Y MIRIAM CAMILO (2008), *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe regional*, Pátzcuaro, CREFAL/CEAAL.

Documentos de política

MINERD/OEI (2016), “Aportes para una nueva institucionalidad de la educación de personas jóvenes y adultas en la República Dominicana”, República Dominicana, en: <http://elnacional.com.do/especialistas-ven-a-republica-dominicana-como-un-referente-y-ejemplo-en-materia-de-alfabetizacion-y-educacion-de-adultos/>.

MINERD/OEI (2016), "Más allá de la alfabetización de personas jóvenes y adultas en la República Dominicana" [preliminar], F. Cabrera, R.M. Torres y M.E. Letelier.

MINERD/OEI (2018), "Resumen ejecutivo. Sistematización sobre continuidad educativa y derecho a la educación en República Dominicana" [preliminar], Francisco Cabrera, República Dominicana, en: <http://oei.org.do/Oei/Noticia/sistematizacion-del-proceso-educacion-continua-rd>

MINERD/OEI/PAPSEII (2016), ¿Después de la alfabetización qué? Relatoría del Seminario iberoamericano sobre Nueva Institucionalidad de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas, República Dominicana, en: <https://www.papse2.edu.do/images/pdf/InformesProyectos/SubsistemaAdultos/RelatoriaSeminarioProvisionalWeb.pdf>

MINERD-DGEA (2012), "Sistema de gestión del modelo flexible de educación básica de personas jóvenes y adultas en la República Dominicana" [preliminar], en: http://www.educando.edu.do/files/2613/4885/6248/Sistema_Gestion_Modelo_Flexible_Educacion_Basica_Jovenes_adultasi.pdf

MINERD-DGEA/OEI (2015), "Recorrido de un gran aprendizaje. Sistematización de la capacitación y experiencia de alfabetizadores", Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo, Lola Cendales, Jorge Posada y Miriam Camilo, República Dominicana.

MINERD-DGEA/OEI/UE/AECID (2014), "Pautas para la Implementación de la Educación Básica Flexible de personas jóvenes y adultas" [preliminar], República Dominicana, en: <http://www.papse2.edu.do/images/pdf/publicaciones/PautasImplementacinEBFPIA-P.pdf>

MINERD-DGEA/UE/AECID (2016), "Diseño curricular del nivel básico, 1er. y 2do. Ciclo para Educación de Personas Jóvenes y Adultas" [preliminar], Rep. Dominicana, en: http://www.educando.edu.do/portal/wp-content/uploads/2018/04/curriculo-adulto_Curriculum-3_-_Cuerpo-4-8-2017_-reducido.pdf

Ordenanza 1- 2018, que establece el currículo de educación básica de personas jóvenes y adultas, en: <http://www.educando.edu.do/portal/wp-content/uploads/2018/06/ordenanza-1-2018-Educacion-de-Adultos.pdf>

Plan Nacional de Alfabetización "Quisqueya Aprende Contigo": <http://digepep.gob.do/quisqueya-aprende-contigo>

Sobre la modalidad de secundaria a distancia, ver: <https://www.listindiario.com/la-republica/2018/02/27/504425/danilo-dice-desarrollaran-modalidad-de-escuela-secundaria-a-distancia>