

# La alfabetización en América Latina: progresos, problemas y perspectivas\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. XX, No. 3, pp. 125 - 133

**Miquel Soler Roca**

UNESCO

*He aquí por qué quiero decir ahora que soy un pedagogo indignado. Absolutamente indignado.*

*Paulo Freire*

En el curso de los últimos decenios, América Latina no ha conseguido reducir el número de analfabetos, que eran y continúan siendo unos 44 millones.

Esta cifra, que corresponde apenas al 5% del número de analfabetos de todo el mundo, abarca también los analfabetos de los Estados de la región del Caribe, de quienes no se hablará en este documento. Mientras en África, de cada 2 adultos uno es analfabeto, y en Asia de cada 3, uno, en América Latina, de cada 6 personas de más de 15 años se cuenta apenas con un analfabeto.

De todas maneras, no veo ninguna razón para estar satisfecho de estas comparaciones y, como educador latinoamericano, comparto la indignación de Paulo Freire. Para la población latinoamericana, el derecho a la educación es aún un derecho precario, hecho que no tiene ninguna justificación. El objetivo a lograr parece todavía lejano.

---

\* Este documento es una transcripción del folleto del mismo nombre, de la serie *Cuestiones sobre alfabetización*, auspiciada por la Oficina Internacional de Educación (OIE) y el Centre UNESCO de Catalunya, en el marco del Año Internacional de la Alfabetización (1990).

## Una ojeada al pasado

Ya en el siglo pasado, las Constituciones de los Estados de América Latina preveían el carácter obligatorio y la gratuidad de los estudios primarios. A finales de este siglo, los países en los que se consideraba la educación como un factor fundamental de unidad nacional y de afirmación del Estado eran mayoría. Se podía hablar ya, al menos es lo que pretendían las tesis más progresistas, de un proyecto de educación popular, gracias a que la universalidad y la gratuidad de la enseñanza primaria debían favorecer la consolidación de los Estados nacientes.

Los servicios educativos se desarrollaron muy lentamente. En 1895, 1899 y 1900 todavía había, respectivamente, el 53% de argentinos, el 57% de cubanos, así como el 78% de mexicanos y el 83% de bolivianos analfabetos. Hacia 1950, se contaba aún con un 40% de analfabetos entre las personas de más de 15 años, y el nivel medio de educación al que llegaba este grupo de edad se evaluaba en menos de un año escolar completo. A partir de esta época, con la aparición de los grandes cambios sociopolíticos, es cuando se produjo una verdadera explosión educativa.

El movimiento de cooperación internacional que siguió a la Segunda Guerra Mundial ha ejercido una influencia considerable en el desarrollo de la educación en América Latina. En el curso de sus primeros años de existencia, la UNESCO cooperó con los gobiernos para formar un personal enseñante, reorientar las escuelas normales y mejorar el control y la administración de la educación, especialmente a favor de las zonas rurales. El UNICEF financió proyectos de formación de educadores y de mejora de las condiciones de vida y de estudios para los niños de los niveles escolares y preescolares. Las Naciones Unidas abonaron programas de reformas de la educación. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), de acuerdo con la UNESCO, hizo conocer en el Continente los principios y las técnicas de planificación de la educación.

En esta época tuvieron lugar tres reuniones regionales importantes: El seminario regional de educación de Caracas en 1948, el seminario de alfabetización y de educación de adultos de Río de Janeiro en 1949 y el seminario de enseñanza primaria de Montevideo en 1950. Cuarenta años después de la celebración de estas reuniones, el contenido de sus informes sorprende por su sabiduría y la aplicabilidad manifiesta de sus recomendaciones.

En 1951, la UNESCO y el gobierno mexicano crearon en Pátzcuaro el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL). Poco después, la OEA y el gobierno venezolano inauguraron en Rubio la Escuela normal rural interamericana, y todo ello con la cooperación de la UNESCO. Miles de personas se han diplomado en estas dos instituciones.

En 1956, tuvieron lugar en Lima (Perú) dos reuniones más, tras las que

se inició el Proyecto Principal de la UNESCO referente a la extensión de la enseñanza primaria en América Latina, proyecto aprobado ese mismo año por la Conferencia General de la Organización. En su resolución, esta conferencia limitó a diez años el periodo de ejecución del proyecto, y al término de dicho periodo los Estados cooperadores debían impartir enseñanza primaria a la casi totalidad de los niños. Estimulados por este objetivo, los países de la región consiguieron que el número de alumnos inscritos en la primaria pasara de 21 235 455 en 1957 a 32 915 097 en 1965.

Las conferencias regionales de ministros de educación han ido sucediéndose y los seminarios, reuniones y talleres se han multiplicado. Las recomendaciones de las Conferencias internacionales sobre la instrucción pública respecto a la escolaridad obligatoria y su prolongación (1934 y 1951), así como la alfabetización y la educación de los adultos (1965) tuvieron una influencia sobre los programas nacionales. Once gobiernos latinoamericanos participaron en el Congreso mundial de ministros de educación sobre la eliminación del analfabetismo, que se desarrolló en Teherán en 1965.

Pese a ello, las grandes medidas que debían tomarse y para las que el continente parecía bien preparado se han hecho esperar. En cambio, se han puesto en circulación, han tenido preeminencia y a veces han caído en el olvido, tesis y fórmulas destinadas a reorientar la teoría y la práctica educativas; ofrecían a los iniciados el remedio de moda: educación fundamental, educación permanente, educación de cara al desarrollo comunitario, alfabetización funcional, educación en función de las necesidades fundamentales, investigación participativa, microplanificación, educación de tipo escolar, no convencional, informal, liberadora, popular, etcétera.

Cada una de estas fórmulas, así como las medidas correspondientes tomadas sobre el terreno, ocupa su lugar legítimo en la historia de las preocupaciones y las buenas intenciones. Desgraciadamente, la mayoría de ellas ocupan también su lugar en la crónica de las frustraciones de América Latina. Era como si se hubiera debido recomenzar periódicamente el trabajo inacabado sobre bases nuevas. Así, entre las querellas de los pedagogos y la indiferencia de los poderosos, el número de analfabetos no disminuía.

Con todo, hay excepciones: no puedo silenciar el hecho de que en Cuba, mientras estábamos inmersos en estas ocupaciones de carácter semántico, los analfabetos habían dejado de serlo —¡en el espacio de un año!— y los niños, todos los niños, habían encontrado su plaza en la escuela pública.

### **1979. Arranque de una nueva etapa**

A finales de 1979 se reunió una nueva Conferencia de Ministros de Educación en México. Después de haber procedido a un análisis riguroso de la situación en el plan educativo, la conferencia adoptó la "Declaración de

México", cuyos objetivos de vanguardia cualitativos y cuantitativos fueron aprobados sin reserva por los ministros encargados de la planificación económica, igualmente presentes en la reunión. Según la Declaración, "Es el *ser* y no el *tener* lo que deberá ejercer primacía en la concepción y orientación de las políticas globales del desarrollo de los países".

El Proyecto Principal está ahora en curso de realización. La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) le aporta una estimulación y un apoyo técnico; cada país ha preparado y puesto en marcha su plan nacional de acción; el Comité regional intergubernamental ha mantenido ya tres reuniones, y se han constituido tres redes de cooperación, así como el Sistema regional de información para permitir el intercambio de resultados, de experiencias e investigaciones y también la formación de cuadros dirigentes.

A consecuencia de ello, los países africanos, asiáticos y árabes propusieron proyectos regionales análogos para luchar contra el analfabetismo y la subescolarización. Estas son contribuciones, cuyo objetivo, aceptado colectivamente por la comunidad internacional, incluyendo la Asamblea General de las Naciones Unidas, consiste en asegurar la entrada de la humanidad en el siglo XXI con un número sensiblemente inferior de analfabetas.

### **El alcance de la tarea**

Se resume la situación actual de la educación teniendo en cuenta los indicadores fundamentales, tal como han sido presentados en los documentos de la UNESCO.

Los niños que asisten actualmente a la escuela primaria son unos 71 millones. Pero el 13% de los que tienen edad para seguir la enseñanza primaria, es decir, 8.5 millones, no están escolarizados. Como mínimo, en 7 de los 20 países latinoamericanos la tasa neta de escolarización en la primaria es inferior al 85%.

Las tasas de repetición elevadas continúan comprometiendo la eficacia de la enseñanza primaria (alrededor de un 15% de los alumnos en 1980 contra un porcentaje mundial del 10%). Por lo que respecta al abandono escolar, una media del 27% de los alumnos que se habían inscrito en el primer grado de estudios en 1980, abandonaron la escuela antes de acceder al cuarto grado; por esta razón, América Latina y el Caribe resultan ser la región donde la tasa de abandono es más elevada. La proporción de niños que dejaron la escuela entre el primero y segundo año de estudios ha sido del 15%. De cada 100 alumnos inscritos en el primer curso en 1985/1986, sólo 60 llegarían al cuarto curso, debido a las repeticiones y abandonos. Este porcentaje de "supervivencia" escolar es el más bajo de todas las regiones del mundo.

Sólo en unos pocos países se puede considerar el analfabetismo como un problema que afecta a los grupos de edad avanzada. Pero en la mayoría lo hace en todas las edades y, como todo el mundo sabe, afecta mucho más a las poblaciones rurales y a los grupos indígenas. En 12 países, el analfabetismo en el medio rural es superior en más de 20 puntos al analfabetismo en el medio urbano. Insistiré, una vez más, en el hecho de que la heterogeneidad es la característica de la región y también la de cada país.

### **La fuerza del contexto socioeconómico**

Salvo algunas excepciones, el fuerte aumento de las inscripciones en la escuela primaria se ha debido más bien a la creciente demanda social que a las políticas deliberadas que se encaminan a escolarizar la totalidad de la población en edad escolar. Cuando las ciudades pudieron absorber una parte de la mano de obra rural, integrándola en una industria y unos servicios en plena expansión, las familias hicieron sacrificios para ofrecer a la nueva generación la enseñanza más larga posible. Ahora la situación ha cambiado: la mayor parte de las personas que viven con dificultades en la periferia de las ciudades no tienen nada que hacer. Se ven expulsadas del campo a causa de regímenes de propiedad y de producción que cada día necesitan menos mano de obra. Las superficies cultivadas aumentan, mientras disminuye el número de explotaciones de tipo familiar, absorbidas por complejos agrícolas y agroindustriales, que transforman en asalariados a una parte de los antiguos productores independientes y empujan hacia los suburbios de las ciudades al resto de las poblaciones rurales, sobre todo mujeres y niños. El antiguo latifundio medieval se ve sustituido por el latifundio empresarial moderno.

La escuela rural sufre los efectos de estos importantes cambios. Se cierran escuelas en el campo sin que se hayan creado fórmulas capaces de garantizar la instrucción de los niños que se quedan. Mientras tanto, los servicios educativos urbanos no están preparados ni cuantitativa ni cualitativamente para absorber las columnas de emigrantes portadores de una nueva pobreza, cuyas proporciones van en aumento.

Para enfrentarse a estos problemas, se necesita evidentemente dinero. La Declaración de México recomendaba a los Estados miembros que aumentaran los presupuestos dedicados a la educación hasta llegar como mínimo al 7% del producto nacional bruto. Esto pasaba en 1979. En 1980, esta tasa pasó al 4.6%, después, en 1986, volvió a bajar al 4.1%. Los gastos públicos de educación por habitante, que habían representado unos 102 dólares por año en 1981, se situaron en unos 68 dólares en 1986. Además, el extraordinario desarrollo que se produjo en la enseñanza secundaria y superior supone, en presencia de una penuria de recursos, presiones

adicionales para disminuir los créditos consagrados a la enseñanza básica impartida a niños y adultos.

En resumen, si consideramos los datos de 1986, no se ha llegado todavía al objetivo de 7% en ningún país latinoamericano. ¿Cómo se explica esto?

La región tiene una deuda exterior de poco más de 400 mil millones de dólares. Esta deuda absorbió, en 1988, el 28% del valor de las exportaciones. Entre 1982 y 1988, la suma de los capitales que América Latina envió a otras regiones excedió en 187 700 millones de dólares a la suma de capitales que entraron en la región. Por lo tanto, el Sur subvenciona al Norte. En términos más precisos, mientras que, por un lado, los grupos de población con ingresos elevados del Sur viven en el lujo y contribuyen con la evasión de capitales al agravamiento de la situación financiera general, por otro lado, los gastos militares son, en la mitad de los países latinoamericanos, superiores a los gastos de educación, se observan restricciones en materia de gastos públicos dedicados a servicios sociales (estimadas en el 25% por la CEPAL) que hacen disminuir la calidad de vida de las capas populares y las posibilidades de enfrentarse a las necesidades de los niños, los jóvenes y los adultos en materia de educación. Del sacrificio de la población enpobrecida y no organizada es de donde se sacan los recursos para pagar la deuda exterior y cubrir las diversas formas de despilfarro en el plano interno.

Así, pues, en esta región extraordinariamente rica en recursos, incluso en capacidad, la pobreza del pueblo aumenta. Según estudios realizados por la CEPAL bastante antes de la reciente crisis, se podía estimar en un 40% el número de pobres en el seno de la población, y en un 20% el de las personas indigentes, con unos ingresos que ni siquiera podían permitirles cubrir los gastos de alimentación. La situación todavía debe de ser peor hoy día. En diversos países la gente ha salido en masa a las calles para protestar. En estas condiciones, si está en cuestión el derecho a la vida, ¿se puede esperar que la población pueda disfrutar pronto del derecho a la educación?

### **Una educación al margen de la vida**

A estos graves obstáculos debidos a las circunstancias, se añaden problemas aún sin resolver, propios de los mismos sistemas educativos. Tienen que ver con el bajo nivel de formación de los educadores, con la poca utilidad e interés que presentan los programas escolares, con el foso que hay en general entre la vida comunitaria y el mundo escolar, con la poca atención que los sistemas educativos continúan concediendo a las características del medio, especialmente en las zonas suburbanas y de cultura indígena, con los métodos tradicionales que vacían de su substancia los procesos de enseñanza y aprendizaje, con el carácter rudimentario del

equipamiento de los centros de enseñanza, con la diferencia existente entre la educación escolar y la educación extraescolar y con la precariedad de los servicios sociales de ayuda a la infancia. Estas tendencias generales comportan excepciones, pero son poco numerosas y a veces de carácter transitorio.

### **Las respuestas más originales**

Y pese a ello, ¡con que entusiasmo no se busca el cambio deseado!

Debe rendirse homenaje a los pioneros que crearon las primeras fórmulas originales de educación popular y rural; asimismo, debe saludarse con reconocimiento a quienes han sabido aprovechar los grandes cambios políticos liberadores para desarrollar y reformar los sistemas educativos (pienso especialmente en México, Guatemala, Bolivia, Cuba, Perú). Del mismo modo, más recientemente, se ha podido admirar a la juventud nicaragüense que ha conseguido reducir considerablemente el analfabetismo y poner las bases conceptuales y metodológicas de una vasta operación innovadora popular. Igualmente se debe seguir con atención y animar los esfuerzos múltiples y valientes —experimentales, modestos, incluso anónimos en su mayoría— que se han desarrollado hoy día en casi todos los países de la región para buscar una respuesta a las dificultades injustificadas debidas a la discriminación secular practicada en la educación.

Gracias al Proyecto Principal, a sus reuniones técnicas y a sus publicaciones, estos defensores de la educación pueden en la actualidad hacer oír su voz. Así, dos movimientos paralelos y, en ciertos aspectos, bastante divergentes coexisten en América Latina. El primero es el de los servicios gubernamentales, que, con éxitos variables, aplican sus programas educativos de acuerdo con los tres objetivos del Proyecto Principal, que ellos mismos se han fijado. El segundo aparece más bien en la base, entre los militantes institucionales, en las universidades, las parroquias y los sindicatos. Utiliza métodos y medios innovadores y defiende que es la vida real la que inspira todo programa escolar. Se califica frecuentemente a sí mismo como popular. Cree en la fuerza de participación de todos y, en primer lugar, de los beneficiarios de los procesos educativos llamados a asumir con toda conciencia su cultura y a aportar su propia respuesta a sus problemas, gracias a su educación formal y no formal. Este movimiento, que cada día adquiere más importancia, es la salvaguardia de una amplia sabiduría teórica y de una larga experiencia práctica. Pese a que se prevé que no conseguirá hacer bajar las tasas elevadas, que continúan preocupándonos, constituye en conjunto un laboratorio renovador de la educación de base, de la alfabetización y, a través de una ósmosis inevitable, de los pesados servicios educativos de tipo convencional.

En determinados países no existen obstáculos que separen los esfuerzos desarrollados y la oferta educativa oficial: entre ambos hay al menos una cierta permeabilidad o un diálogo positivo. En otros países, los lenguajes no conectan. La apertura general sobre una educación que se encarga de responder a las necesidades del pueblo no está al orden del día. De aquí la necesidad de que el Proyecto Principal guarde toda su vitalidad, prosiga y desarrolle los contactos, tanto con la base de la sociedad como con los especialistas y los dirigentes nacionales.

### **Ante el Año Internacional de la Alfabetización**

Larga, penosa, accidentada y en ocasiones jalonada de muertos está resultando la marcha de los países de América Latina hacia una meta tan modesta, tan indiscutible, como la supresión de la ignorancia del saber básico. La demora en lograrlo puede constituir un gran escándalo moral.

No estamos ante un problema técnico, ya que técnicamente ha sido resuelto con diversidad de fórmulas. No se trata tampoco de un problema esencialmente financiero, por lo menos en el grado en que se pregona; los países que acabaron con el analfabetismo o lo redujeron apreciablemente, en América Latina y en otras partes del mundo, eran también pobres; no movilizaron grandes sumas de dinero, sino otras fuerzas siempre latentes en el seno de los pueblos. Las condiciones del éxito son otras, de orden ético y político. La clave, a mi modo de ver, está en una persistente y más decidida marcha hacia la justicia entre los hombres y entre las naciones. Sólo en un marco de mayor equidad se podrá avanzar en la satisfacción de los derechos fundamentales, entre los cuales la educación es apenas uno. Sin regímenes justos, sobrios y dispuestos a aceptar las consecuencias de la generalización del saber, no habrá jamás recursos para mejorar la educación del pueblo. Sin un nuevo orden internacional, sin una propuesta solidaria que haga habitable el planeta a todos por igual, no lograremos superar el subdesarrollo, totalmente injustificado en una región como América Latina.

El trabajo pendiente es, pues, mucho. A menos que se produzca una importante modificación de las tendencias, los objetivos asignados al Proyecto Principal estarán, hacia el año 2000, muy lejos de su cumplimiento.

Es un trabajo, por otra parte, con perspectivas de más amplios desarrollos: generalizar la educación básica y reducir el analfabetismo son exigencias inmediatas, que requieren acciones simultáneas en un doble empeño debidamente concertado; pero ocuparnos de los analfabetos *funcionales* —que son muchos más que los analfabetos *puros*— y extender y diversificar la educación regular y la de adultos, son tareas inevitables, llenas de exigencias y de promesas de cara a un siglo XXI que ya está muy cerca.

Si para todo el mundo el AIA constituye un estimulante desafío, para América Latina significa la hora de la verdad, el año del hablar claro, el tiempo de la acción.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, 1990 será un año de cierta incomodidad. Dependiendo como dependen tanto el analfabetismo como la alfabetización de las condiciones contextuales, el mensaje del AIA no puede limitarse a propósitos meramente educacionales. Es preciso adoptar medidas más profundas, que quiebren la trayectoria histórica que está llevando a la pobreza, al cansancio y al desencanto.

La batalla por la alfabetización no se libra tanto en las escuelas y en los centros de educación de adultos como en los gabinetes en que se deciden las políticas económicas y financieras. Rara vez coinciden los valores que rigen estos diferentes ámbitos. De alguna manera, el AIA implicará una áspera acción de arbitraje, o no supondrá concretamente nada.

Al reconocerlo así, no pretendo desalentar ni desmovilizar a los trabajadores de la educación y de la alfabetización. Todo lo contrario: 1990 ha de ser para ellos un año de ratificaciones: más allá de toda otra consideración, la educación es un derecho irrenunciable, una dimensión esencial del desarrollo humano, un sector fundamental de las responsabilidades públicas. Hoy, la mayoría de quienes educan han superado toda ingenua creencia en la autonomía y omnipotencia del acto educativo. Los informes y análisis propios de un ejercicio planetario de reflexión y de solidaridad como el que se emprenderá en 1990 pueden dar un nuevo impulso a su esfuerzo.

La UNESCO ha difundido los objetivos del AIA y sus propuestas de acción para el mismo. Por lo que se refiere a América Latina, yo me conformaría con que se alcanzaran estos dos resultados: convencer a los responsables nacionales de que la paz depende de la equidad y lograr que los educadores acrecienten su fe en la educación, integrando su trabajo especializado, siempre apasionante y perfectible, en la lucha global por un mundo basado en la justicia.