

América Latina y Caribe: un gran proyecto de alfabetización*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XX, No. 3, pp. 135 - 142

José Rivero

OREALC

El analfabetismo en América Latina

En América Latina y el Caribe, los principales esfuerzos nacionales y regionales para enfrentarse al analfabetismo se inscriben, en la presente década, en el marco del Proyecto Principal de Educación. Antes de abordar las estrategias desarrolladas en procura de sus objetivos, importa hacer referencia a las características centrales del analfabetismo en la región.

En primer término hay que señalar la dificultad para medir con exactitud la real dimensión del problema. Son notables las diferencias en la información estadística disponible, lo que impide conocer con certeza el porcentaje y la ubicación de la población analfabeta, así como los progresos en materia de alfabetización. Según cifras oficiales, en 1985 el número de analfabetos adultos en América Latina asciende a 43.6 millones; un porcentaje considerable de éstos, corresponde a una población mayor de 35 años. Si bien la tendencia decreciente de la tasa global del analfabetismo es considerable, pues bajó del 27.3% en 1970 al 17.3% en 1985, el volumen total de analfabetos permaneció casi estable en el mismo periodo. No se incluyen en estas cifras a analfabetos funcionales ni a la población infantil y juvenil sin acceso o expulsada de los sistemas educativos.

Una segunda característica es la concentración del analfabetismo en

* 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).

algunos países y en determinados tipos de población. Ello da lugar a una considerable disparidad —bordea el 17%— entre los países que presentan la tasa más alta y la más baja de analfabetismo y entre áreas geográficas de un mismo país. En la mayoría de los países las tasas globales se acentúan de acuerdo con la localización rural de la población, el sexo femenino y la cultura indígena de pertenencia. Constituyen elementos de desequilibrio en las tasas de analfabetismo (calculado en 18 millones en 1985), los importantes porcentajes de analfabetismo en poblaciones indígenas de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia, así como tasas considerables de analfabetos en países como Haití, El Salvador, Honduras y la República Dominicana.

El fracaso escolar

Existe una estrecha relación entre analfabetismo con la ausencia de escolarización y el denominado «fracaso escolar» de niños en edad escolar. Así, a pesar de que, por efectos de una masiva escolarización y del creciente carácter urbano de las poblaciones, se observa una extraordinaria extensión de la población alfabetizada —de 119 a 209 millones entre 1970 y 1985— de los 66 millones de niños en edad escolar en 1985, 8.5 millones, es decir, el 13%, no tenían acceso a la escuela; a esto se suman los altos porcentajes de deserción, repetición y fracaso escolar mantenidos durante muchos años. Es ilustrativo señalar que según cifras oficiales, sobre 24 países estudiados, en 12 de ellos no más del 70% de los alumnos llega al último grado de enseñanza primaria, 10% de los cuales abandona la escuela entre el 1o. y el 2o. año de estudios, cifra que en algunos países es superior al 30%. Este "fracaso escolar" está vinculado directamente a problemas de aprendizaje infantil de la lectoescritura.

Una cuarta característica está asociada al denominado "analfabetismo funcional", producto tanto de los deficientes resultados en la enseñanza de lectoescritura con niños, como de campañas de alfabetización de adultos sin sostenidas acciones de seguimiento que determinan considerables contingentes de analfabetos "regresivos".

Una multitud de grupos populares

El analfabetismo en la región también guarda relación con la concepción tradicional que definía a las poblaciones analfabetas en función de la ausencia de escritura y, en contraposición a ello, con la vigencia e influencia de las prácticas orales en la región. Esta oralidad no es sólo patrimonio de culturas indígenas ágrafas sino que también se hace presente en comunidades campesinas y urbanas, donde se perciben serias dificultades en sus estudiantes para utilizar los códigos escritos. Los elementos culturales son

particularmente importantes cuando se hace referencia al analfabetismo en poblaciones indígenas, con lengua, valores y expresiones distintas a los de la cultura e idiomas «oficiales»; se calcula que existen 30 millones de indígenas subdivididos en más de 400 grupos etnolingüísticos, que comprenden desde microetnias de pocas decenas de miembros hasta macroetnias de millones de personas.

El contexto socioeconómico y educativo

El contexto socioeconómico y educativo que precedió y motivó la reunión de México tenía las siguientes características:

- La población de la región había experimentado cambios profundos en su magnitud. La población total de la región pasó de 212 millones en 1960 a 320 en 1975; este sostenido crecimiento demográfico ubicaba a América Latina y el Caribe como una de las regiones de mayor crecimiento poblacional en el mundo.
- Excluidos los países de la región exportadores de petróleo, los restantes experimentaron una drástica caída de la tasa de crecimiento económico que en 1975 fue solamente del 2.9%. Todo este proceso puso de manifiesto el alto grado de vulnerabilidad de las economías de la región.
- El crecimiento de la educación mostraba serios desequilibrios en lo que se refiere tanto a oportunidades de acceso como a la calidad de la educación ofrecida a los diferentes grupos de edad, sexos, grupos sociales.
- En la década del 70 se había confirmado con claridad la estrecha dependencia de los sistemas educativos con respecto a las estructuras de poder, y que la educación constituye uno de los medios más eficaces para la transmisión y la reproducción de las estructuras económicas y sociales y del conjunto de las normas y valores dominantes de una sociedad.

De todas maneras uno de los resultados principales de la Conferencia Regional de 1979 convocada por la UNESCO en coordinación con CEPAL y la OEA, fue la "Declaración de México", carta fundamental de las aspiraciones educativas básicas de la región.

Objetivos y estrategias de acción

Los objetivos, las estrategias y las modalidades de acción del Proyecto Principal de Educación fueron definidos en una Reunión Regional Intergubernamental, celebrada con tal propósito en Quito, Ecuador, en abril de 1981.

La reunión de Quito revestía singular importancia pues en ella se trataba de trasladar a términos operativos y concretos los enunciados de la "Declaración de México" y de estructurar el Proyecto Principal considerando el horizonte de los últimos veinte años del presente siglo. El debate registró dos tendencias centrales: tratar de abarcar la mayoría de los aspectos señalados como carencias educativas y, como opción alternativa, limitarse a priorizar escasos aspectos centrales procurando acciones de impacto y generalización.

Compromiso político

Fue evidente el consenso que se obtuvo en Quito en el sentido de que los ambiciosos objetivos del nuevo Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe no se lograrían si los países no los hacen suyos y no los incorporan en sus propias políticas educativas. Para el éxito del Proyecto se necesitaban claras decisiones políticas que debieran tomarse en cada país, partiéndose del reconocimiento que el proyecto funcionaría como elemento catalizador de un renovado y sostenido esfuerzo nacional y continental para lograr la efectiva vigencia del derecho a la educación como derecho primario fundamental.

Balance preliminar

Próximos a los nueve años del inicio de este Proyecto Principal de Educación, se puede señalar que el extraordinario esfuerzo que ha representado el proceso educativo e institucional desarrollado, debe asociarse en su basamento y acción a un conjunto importante de factores que lo condicionaron y estimularon indistintamente.

Un claro factor limitante ha sido la gravedad de una crisis económica de tipo estructural, calificada como la peor crisis que afecta a la región después de la gran depresión de los años 30. La distorsión en la economía de los países producida por la elevada deuda externa, ascendente a 420 mil millones de dólares, y los cambios operados en la economía mundial, han repercutido directamente en la agudización de la pobreza y sus consecuencias en lo social y educativo de la región. Si bien no existen estudios para evaluar el impacto social de la crisis, hay evidencias de que el gasto público regional destinado a la educación y a sectores del área social ha disminuido considerablemente.

Otros dos aspectos importantes por considerar en este periodo son los positivos avances en la democratización política de los países de la región, reduciéndose significativamente el número de gobiernos de tipo militar autoritario, así como las dinámicas sociales que la propia crisis ha generado y que tienen expresiones concretas en la proliferación de sectores informa-

les en las economías y en procesos de movilización social que en múltiples casos han desbordado las capacidades e iniciativas de los aparatos estatales.

Todo ello está obligando a los países a redefinir sus modelos y estilos de desarrollo para resolver los problemas del endeudamiento externo y los que plantea una concepción de desarrollo que propicie la democracia, la equidad y la justicia, así como para enfrentar el desafío de consolidar los procesos de democratización política. La sola acción educativa del Estado es insuficiente si se quiere de veras la consolidación democrática y el desarrollo socioeconómico equitativo, que instituciones no estatales y de base popular también pueden y deben aportar.

En el tiempo transcurrido, es posible destacar, en primera instancia, la propia vigencia del Proyecto a pesar del contexto socioeconómico señalado. Los Estados miembros no han cesado de ratificar su interés y compromiso en relación con los objetivos y las estrategias de acción del Proyecto, a pesar de que en la casi totalidad de ellos se han sucedido gobiernos de signo diferente a los que lo iniciaron en 1981.

Las reuniones regionales que ha originado, han significado verdaderos hitos en la construcción de un proyecto colectivo de largo plazo. La reunión de Castries (St. Lucía, 1982) dio origen a la creación de un Comité Regional Intergubernamental a cargo de la coordinación del Proyecto, a la generación de Planes Nacionales de Acción y al establecimiento de prioridades y pautas para el desarrollo de un Plan Regional de Acción.

Este Comité Regional Intergubernamental ha desarrollado tres reuniones (México, 1984; Bogotá, 1987; y Guatemala, 1989). La primera reunión (PROMEDLAC I) surgió para que se formularan colectivamente los componentes básicos del Primer Plan Regional de Acción y para alentar la creación de redes regionales de cooperación como estrategia fundamental del accionar del Proyecto. La reunión de Bogotá dio particular atención a los efectos de la crisis económica y señaló prioridades y estrategias de atención respecto a cada uno de los tres objetivos centrales. La reciente PROMEDLAC III de Guatemala, analizó la aplicación de la primera fase del Plan Regional de Acción. Esta reunión ha determinado las metas, las líneas estratégicas y los campos de acción prioritarios para el II Plan Regional de Acción, que abarcará el periodo 1990-1995.

Otro aspecto relevante ha sido la profusión de talleres, seminarios y cursos de formación tanto nacionales, subregionales como regionales que han posibilitado que alrededor de 4 000 técnicos y funcionarios de alto nivel analicen realidades y problemas socioeducativos y discutan las alternativas y estrategias de acción para enfrentarlos.

La creación de las tres redes regionales de cooperación han contribuido decisivamente a maximizar este esfuerzo de capacitación de personal. En efecto, la acción de la REPLAD (Red regional para la capacitación, la innova-

ción y la investigación en los campos de la planificación, la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización), de PICPEMCE (Red regional de formación, perfeccionamiento y capacitación de educadores) y la REDALF (Red regional de capacitación de personal y de apoyos específicos en los programas de alfabetización y educación de adultos), ha estado fundamentalmente orientada a reforzar a sus instituciones componentes y a elevar la calidad técnica del personal clave de las mismas. La cuarta red creada es el Sistema Regional de Información (SIRI), encargado del análisis y la difusión de la información estadística y documental.

El Proyecto cuenta con un boletín trimestral que se inició como medio de difusión de las principales actividades nacionales y regionales desarrolladas y se ha convertido en una revista con seleccionados artículos de análisis y propuestas de innovación educativa; sus 19 números se han distribuido en versiones en español e inglés entre instituciones y especialistas seleccionados por su capacidad de gravitación en la educación de la región.

La alfabetización en el proyecto

La historia de la alfabetización latinoamericana se ha caracterizado por errores de enfoque y por estrategias tradicionales expresadas en «campañas» coyunturales sin logros sólidos y efectos educativos duraderos; el idealismo y voluntarismo que animó a muchas de estas iniciativas no fue suficiente para aproximarse a objetivos y metas superados por una realidad difícil de modificar.

Las acciones nacionales de alfabetización de Cuba (1960) y de Nicaragua (1980) por su carácter masivo, éxito e impacto siguen constituyendo referentes obligados para demostrar que la alfabetización nacional es posible si se dan singulares circunstancias sociopolíticas de transformación nacional, con efectos en alfabetizados y alfabetizadores que trascienden lo educativo. La influencia de ambas experiencias en la región se expresa en la proclividad a tomarlas como "modelos" por alcanzar y en el prejuicio observado en algunos países para reconocer los valores educativos. Ambos casos, la idealización y el rechazo extremos, se han dado por razones más ideológicas que técnicas.

Acción e iniciativas

La estrategia operativa para encarar el segundo de los objetivos del Proyecto Principal ha comprendido un momento inicial de información y relectura del fenómeno del analfabetismo, un posterior aliento y promoción de iniciativas nacionales, unido a acciones regionales de apoyo (reuniones de análisis y formación, investigaciones, publicaciones), para, posterior-

mente, generar redes nacionales y regionales de cooperación como la REDALF a la que nos referiremos más adelante.

La acción y las iniciativas de la Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) fueron decisivas en esta estrategia. El Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL) con sede en México, fue el organismo especializado que más aportó en materia de capacitación de cuadros.

En octubre de 1981, diecisiete delegaciones nacionales y un núcleo de especialistas convocados desarrollaron en Quito, Ecuador, el Seminario Regional sobre Estrategias Nacionales de Alfabetización, que sirvió para analizar en profundidad las realidades nacionales en materia de alfabetismo y los diversos aspectos de la estrategia de alfabetización susceptibles de desarrollarse en las décadas siguientes. Las publicaciones producto de esta reunión que se distribuyeron en la región, constituyeron en buena medida guías de orientación de las opciones básicas y las decisiones clave por tomar en cada país en materia de estrategias de alfabetización, de cuya combinación se desprendían modos alternativos de enfrentar el problema.

Desde entonces se han acumulado abundantes e importantes experiencias en materia de alfabetización. Se han sucedido numerosas acciones nacionales destinadas a reducir y superar los actuales índices de analfabetismo. Los países que han desarrollado programas nacionales de alfabetización estimulados por el Proyecto Principal de Educación son: Argentina, Bolivia, Colombia (2), Chile, Ecuador (2), El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. De mantenerse los actuales índices de disminución y de no mediar una más decidida e integral acción de alfabetización, el número de analfabetos se reduciría a fines de siglo en poco más de seis millones, quedando 37 millones de analfabetos adultos para confirmar la utopía de la meta asignada por los propios países en este Proyecto Principal de Educación.

REDALF

El periodo 1985-1989 estuvo marcado por el inicio y desarrollo de la Red Regional REDALF, constituida por instituciones promotoras y asociadas, representativas de la educación de adultos de la mayoría de los países de la región y por promotores de nivel regional (la OREALC-UNESCO y el CREFAL); en ella están representados, además, organismos de segundo grado de la educación de adultos del Caribe de habla inglesa y holandesa (CARCAE) y de organismos no gubernamentales latinoamericanos (CEAAL). Sus actividades son organizadas con mecanismos de programación y evaluación, a través de consultas técnicas periódicas. La última de ellas, realizada en Cali, Colombia (marzo, 1989), sirvió para evaluar el Plan Operativo 1987-1988 y definir el correspondiente al periodo 1989-1990.

Es posible afirmar que la REDALF ha logrado iniciar acciones en torno a enfoques y modalidades que se están constituyendo en ejes centrales de las orientaciones de política educativa dirigidas a los sectores sociales menos favorecidos y, al mismo tiempo, ha logrado avances importantes en la discusión sobre temas vigentes como postalfabetización y trabajo, educación bilingüe intercultural y analfabetismo funcional.

Conclusión

La experiencia acumulada señala con claridad que este Proyecto Principal de Educación está constituyendo para América Latina y el Caribe un reto formidable y que han sido más que meritorios los progresos alcanzados, coexistentes con la persistencia y, en muchos casos, el agudizamiento de la crisis económica descrita. Señala, asimismo, que de no intensificarse en forma sustancial los ritmos actuales de acción educativa, no será posible llegar a fin de siglo con una población alfabetizada e incorporada a la educación básica.

El análisis de este proceso educativo regional sugiere, igualmente, la necesidad de replantear colectivamente los actuales criterios de valoración de los objetivos propuestos. La crisis económica vigente es de tipo estructural y no coyuntural; superarla va a demandar plazos mayores que los previstos para el Proyecto Principal de Educación. Considero por ello un contrasentido seguir fijando como meta invariable la eliminación del analfabetismo antes de fines de siglo.

El Año Internacional de la Alfabetización puede y debe constituir una ocasión inmejorable para tratar de renovar los esfuerzos iniciados y para reflexionar sobre la viabilidad y la pertinencia de seguir en América Latina y el Caribe y en otras regiones del mundo, con proclamaciones alfabetizadoras universalistas que devienen contradictorias con las acciones graduales y hasta cierto punto minoritarias que hasta el momento ha sido necesario priorizar.