
PLAN NACIONAL DE ALFABETIZACION Y POSTALFABETIZACION DE COLOMBIA

Quizá los esfuerzos realizados en Colombia en materia de educación de adultos no tiene el reconocimiento y difusión que se merecen. Nos referimos especialmente al Plan Nacional de Alfabetización y Postalfabetización que se llevó a cabo entre 1985 y 1986 bajo el lema CAMINA: educación para todos los colombianos.

Los antecedentes, estrategias y resultados del plan aparecen descritos minuciosamente (135 páginas, sin contar los anexos) en la Memoria, publicada en agosto de 1986 por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y elaborada por Beatriz Céspedes, Martha I. Cuervo y Catalina Turbay

Dadas las limitaciones de espacio de nuestra revista, en la versión que aquí ofrecemos se han tenido que eliminar no sólo los anexos, cuadros, gráficas y notas bibliográficas, sino también algunas partes informativas referentes a los niveles regional y municipal. Quienes deseen consultar el texto completo pueden solicitarlo al Ministerio de Educación Nacional de Colombia (N. E.).

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL PROBLEMA DEL ANALFABETISMO EN EL PAIS

Las consecuencias que en el orden individual trae la permanencia en un estado de analfabetismo son indudables; de hecho, se limita buena parte de la capacidad del individuo para integrarse de una manera más activa al proceso de desarrollo y a la vez beneficiarse de él. Es por ello que la existencia de un alto y sostenido número de iletrados tiene hondas repercusiones en el nivel de desarrollo de un país o región, y bien puede afirmarse que los índices de analfabetismo guardan estrecha relación con él. Por otra parte, las variaciones en los índices y volúmenes de analfabetismo reflejan la fuer-

za o eficacia de las acciones emprendidas por un sistema educativo para erradicar el problema.

1. La situación de analfabetismo en el país

Partiendo de una visión global de la situación educativa en el país se estableció que cerca de 7 millones 800 mil colombianos poseían carencias educativas severas en 1983:

— Población iletrada	3 034 650
10-14 años:	574 350
15 años y más:	2 640 300
— Población 15 años y más con primaria incompleta:	4 761 600
— Total:	7 796 250

El volumen de la población analfabeta en el país ha venido mostrando una tendencia a permanecer constante o con leves variaciones; no obstante, la situación en la zona urbana y rural es bien diferenciada. Los censos de población de 1964 y 1973, últimos realizados en el país hasta 1985, mostraron una tendencia en la zona urbana a elevar su número de iletrados, mientras en la zona rural disminuía levemente; en 1983 se destacan con base en la Encuesta Nacional de Hogares (Etapa 33, octubre 1981) nuevas tendencias en el volumen de población iletrada en el país, que permiten verificar y ajustar la situación estimada hasta 1981. Al confrontar las nuevas cifras de 1983 para la zona rural y urbana con las tendencias ya descritas, se notaron cambios importantes. En efecto, todo parecía indicar que, a pesar de los esfuerzos hechos en la zona rural, la situación desmejoró pues el volumen de iletrados en ella aumentó, mientras en la zona urbana la situación parecía mejorar. Esta situación es un poco más acentuada para el grupo de iletrados entre 10 y 14 años, hecho posiblemente asociado a la cobertura menor de la escuela primaria en la zona rural, a las altas tasas de deserción primaria y, en general, a la disminución de las migraciones en los últimos años.

De la totalidad de población iletrada estimada (3 000 000), al comienzo del Plan Nacional de Alfabetización y Postalfabetización CAMINA 1985-1986, un 28% se situaba en zonas urbanas (836 000) y un 72% (2 200 000) en zonas rurales. A su vez, cerca del 19% de la población

iletrada eran niños de entre 10 y 14 años, y 81% (2 460 000) adultos de 15 años y más.

Por su parte, la población adulta que presentó carencias educativas primarias, es decir, no completaron el ciclo primario, se acercó a 4 800 000 personas; su localización en zonas urbanas o rurales es un poco menos diferenciada que la de la población iletrada, y en este caso es ligeramente más acentuada en la zona urbana (53%). Sin embargo, el grupo que dentro de ésta solo alcanzó de uno a dos años de escolaridad primaria se acercó a los 2 000 000 y de nuevo se concentra un poco más en la zona rural (55%).

No obstante lo discutible de considerar este grupo como analfabeto por desuso o funcional, es también cierto que se toma como una aproximación al problema, dada la dificultad de lograr una medición más directa de ellos a través de las encuestas y censos de población que regularmente se realizan, concepto que se apoya, además, en indicaciones y sugerencias de organizaciones internacionales como UNESCO. Como población objetivo, el Plan Nacional de Alfabetización consideró esencialmente los 3 034 650 iletrados absolutos.

Conforme a la situación estimada, se observan tres grupos de regiones con diferentes niveles de concentración rural; en primer lugar, aquéllas en las que la mayor parte de sus iletrados, más de un 80%, está en la zona rural; en segundo lugar, las que podrían considerarse en un nivel promedio dentro de la situación nacional y, finalmente, las de un nivel rural bajo, donde por ello el analfabetismo es más de tipo urbano.

1.1. *Caracterización socioeconómica de la población iletrada*

La comprensión y análisis del problema del analfabetismo en el contexto socioeconómico requiere la determinación de ciertas características particulares de este segmento de población en cuanto a ocupación, empleo e ingresos. En este sentido, el diagnóstico efectuado en 1981 aporta elementos importantes.

La representación de estos grupos en el potencial laboral del país se encontró considerable: en efecto cerca de un 16% de la PEA en 1978 era iletrada, proporción que alcanzaba en las zonas rurales un 30%. Si dentro de este potencial laboral se tiene en cuenta la población con carencias educativas primarias, esta proporción se elevaría un 45% en el total nacional y a un 84% en la zona rural. Desde luego este hecho agrava el problema de esta zona, analizado en el contexto socioeconómico que se refleja, como se verá más adelante, en los niveles de productividad e ingresos alcanzados.

Respecto a la categoría ocupacional, se notó claramente que en las zonas urbanas el iletrado tiende cada vez más a crear su propio puesto de trabajo ya que el grupo de trabajadores independientes fue de un 42% para los iletrados, ocupados en esta zona durante 1978, mientras que en 1973 había sido sólo de 19%; las actividades más usuales de estos ocupados urbanos en 1978 eran principalmente el comercio y los servicios.

La información de la zona rural sólo permitió definir que la actividad de cerca del 82% de los iletrados ocupados en 1973 era la agricultura, en la que la mayoría eran obreros o jornaleros. No fue posible detectar cambios posteriores en la zona rural.

En cuanto al grupo de iletrados entre 10 y 14 años ocupados, en 1978 se notó una alta participación de los trabajadores independientes y de servicio doméstico en las zonas urbanas. Los trabajadores familiares sin remuneración, dentro de este grupo de edad, son altamente representativos en las zonas rurales (1973); esta ocupación, si bien no era la más importante en la zona urbana en 1978 (18%), mostró un incremento bastante alto con respecto a 1973 (6%).

El nivel de ingresos se diferencia según la ocupación y éste se mostró más bajo en los grupos que representan más ocupación para el iletrado como son los trabajadores independientes, comerciantes y vendedores; los ingresos más altos los percibían los iletrados ocupados en la construcción como obreros, debido quizá a que son grupos que se encuentran más integrados al sector formal de la economía.

Al hacer un análisis de la situación ocupacional y de ingresos, se concluyó que el iletrado ocupado percibe un ingreso bastante inferior al de la población ocupada que posee algún nivel educativo; por ejemplo, en el área urbana en 1978, el ingreso promedio de la población iletrada era menos de la mitad del recibido por el resto de población ocupada. Por otra parte, el 73% de los iletrados percibía en ese mismo año ingresos inferiores al salario mínimo; situación aún más crítica para las mujeres iletradas ocupadas, que en general perciben cerca de la mitad del ingreso que recibe el hombre iletrado.

El problema económico del iletrado no se visualiza entonces en términos de empleo, ya que el grupo ocupa una de las tasas más bajas de desempleo, sino más en términos de ingresos percibidos, y ocupaciones a que tienen acceso, que se concreta en sus bajos niveles de ingreso y subempleo.

2. Antecedentes del plan

Se hace evidente que antes que en programas especiales de alfabetización de adultos, el esfuerzo hecho en el país durante las últimas décadas se ha concentrado en el Sistema Regular de Educación mediante la ampliación de la oferta educativa para primaria. Ello ha significado una cobertura cada vez mayor de la escolaridad en este nivel desde los años sesenta y setenta, principalmente, como puede observarse en la rápida evolución de las tasas de cobertura de la matrícula primaria: 1964: 57%; 1975: 76%; 1978: 84%, y 1982: 85%. Sin embargo, las tasas de deserción en la escuela primaria continúan siendo muy elevadas: 38% en el medio urbano y 82% en el rural (cohorte 1978-83).

La continua ampliación de la oferta educativa para primaria ha traído un rápido crecimiento de la población alfabeta y, a la vez, un descenso en las tasas de analfabetismo (1951: 38%; 1964: 27%; 1973: 19%, y 1983: 15%, estimado), pese a lo cual el volumen de población analfabeta adulta (15 años y más) se mantiene casi constante.

Es desde comienzos de la década de los años ochenta que, conscientes de la situación, los gobiernos han venido incursionando en forma decidida en el establecimiento de programas de alfabetización para adultos. En este sentido, durante los años 1981 y 1982 se emprende la Campaña de Alfabetización "Simón Bolívar", la cual tuvo como uno de sus principales objetivos "crear el propósito nacional de erradicar el analfabetismo en el país, y asegurar la participación nacional en el logro de ese propósito", bajo la consideración de que el problema, por su carácter, debería ser asumido y tratado con la participación de todos los estamentos de la sociedad. Con las acciones emprendidas esos dos años, se logró alfabetizar cerca de 420 000 iletrados en las diferentes regiones del país.

A finales de 1982, el nuevo gobierno inicia la Campaña de Instrucción Nacional CAMINA, la cual ofrece como una de sus alternativas la alfabetización. Durante los años 1983 y 1984 la alfabetización se atiende principalmente a través de los programas regulares del Ministerio tales como el de Educación Básica de Adultos. En esos dos años se logró atender solamente cerca de 120 000 iletrados.

Con base en el análisis de la anterior situación y ante la urgente necesidad de impulsar decididamente los programas de alfabetización, el Presidente de la República convoca en septiembre de 1984 a la creación de una Comisión Tripartita integrada por CAMINA-Presidencia, CAMINA-

Ministerio de Educación Nacional y la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación, que tendría como principal objetivo estructurar un plan de alfabetización y postalfabetización para el periodo 1985-1986, en el que se retomarían las experiencias recientes en el país en este campo y se introducirían los elementos nuevos que se consideraran convenientes.

II. MARCO CONCEPTUAL Y METAS

1. Aspectos filosóficos y políticos

El Plan Nacional de Alfabetización y postalfabetización forma parte de la Campaña de Instrucción Nacional, CAMINA, que lanzó el Gobierno para el periodo 1982-1986 como estrategia de cambio social a través de una acción educativa.

CAMINA se constituyó como una estrategia de avanzada en el desarrollo de los recursos humanos del país con el fin de fortalecer organizaciones en marcha, ampliar la cobertura de algunos programas e introducir contenidos nuevos, perfeccionar las metodologías y ofrecer servicios educativos al mayor número posible de colombianos.

La filosofía de CAMINA ha sido de apertura de oportunidades educativas para que los colombianos, principalmente aquellos que están o han estado fuera del sector formal de la educación, tengan acceso a mayores conocimientos, adquisición de pericias y enriquecimiento personal de sus actitudes y valores, para que puedan, en forma crítica y creadora, convertirse en sujetos de su propio desarrollo y participen activamente en las grandes soluciones que requiere el país.

Con el fin de ampliar las oportunidades educativas de la población colombiana, CAMINA ha impulsado la utilización de metodologías eficientes y masivas para atender a los sectores sociales habitualmente marginados del sistema educativo desde la perspectiva de la educación permanente.

Con este enfoque, se busca desarrollar el potencial humano y propiciar la participación activa de los sectores menos favorecidos, incorporándolos al desarrollo social, económico y cultural del país. Para esto fue necesario concientizar a la población de la necesidad de participar y contribuir activamente al desarrollo personal, familiar, comunitario, regional y nacional, y

crear el clima apropiado para el ejercicio de la libertad ciudadana, que llegará a reflejarse en la decisión de asumir las responsabilidades correspondientes a los integrantes de una sociedad democrática. A la vez, se espera contribuir al fortalecimiento de la identidad cultural haciendo que más colombianos sean capaces de generar, interpretar y disfrutar su propia cultura.

Para facilitar el alcance de los anteriores propósitos se declaró 1985 como el Año Nacional de la Educación.

En este marco político y filosófico se inscribió el Plan Nacional de Alfabetización y Postalfabetización, caracterizado por:

- Reconocer que los adultos iletrados poseen una valiosa experiencia y conocimientos culturales, y que están en capacidad de generar aprendizajes y de participar enriquecedoramente en el progreso de sus comunidades;
- acoger las necesidades y expectativas de los grupos y las comunidades como contenidos de aprendizaje para la alfabetización y la postalfabetización;
- fortalecer estructuras de organización social al propiciar la reflexión y la autoformación comunitaria para la solución de sus propias necesidades, y
- promover culturalmente a los adultos iletrados con el propósito de establecer las bases de igualdad para la participación en la vida democrática y en el progreso social comunitario.

Es conveniente aclarar que la alfabetización no significa por sí sola un factor de transformación y progreso nacional. Es una de las bases de la educación integral y permanente, y ésta, un medio necesario para alcanzar metas de progreso y bienestar social para toda la población.

Al convocar al país para esta gran empresa nacional, se busca responder al momento histórico y a la decisión irrevocable del Gobierno Nacional y de todos los colombianos de buscar los fundamentos de justicia social, paz y vida democrática que todos anhelamos.

Los principios que orientaron el Plan Nacional de Alfabetización y Postalfabetización en Colombia fueron resultado de la reflexión y el consenso de varias reuniones sobre alfabetización y educación de adultos, en las cuales se estableció que esta acción debía ser:

- Democrática, es decir, orientada a desarrollar la conciencia social y los valores de la democracia y ofrecer oportunidades educativas a toda la población con carencias educativas, sin discriminación alguna.

— Comunitaria y participativa, al estimular la participación organizada de personas y grupos en la toma de decisiones relacionadas con sus procesos de formación y la autogestión comunitaria.

— Dinamizadora, al propiciar que los distintos momentos de la vida social se conviertan en situaciones de aprendizaje y que haya la posibilidad de actualizar y renovar las experiencias y conocimientos.

— Integral, de modo que interrelacione las diferentes áreas de formación (lectura, escritura, cálculo, salud, nutrición, educación cívica y social, entrenamiento vocacional, etc.) para promover una mejor capacitación, con miras al logro de mayor bienestar personal y una mayor participación en el progreso socioeconómico y cultural de la comunidad.

— Descentralizada, al promover que las distintas regiones del país determinen sus propios objetivos de desarrollo y asuman su proceso educativo de acuerdo con características socioeconómicas, étnicas y culturales propias, sin perder la necesaria unión en torno al conjunto de valores compartidos por la sociedad colombiana.

— Nacional, pues debe entenderse y desarrollarse como una iniciativa y un compromiso de todo el país.

2. Propósitos y objetivos.

Los propósitos del Plan fueron:

— Ampliar la oferta educativa para atender a los 7 800 000 colombianos con carencias educativas severas, y garantizar la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros en todas las regiones del país para desarrollar los programas de alfabetización y postalfabetización.

— Promover y coordinar la participación de instituciones públicas y privadas en relación con las acciones inherentes a la tarea nacional de alfabetización y postalfabetización.

— Dinamizar la participación de los distintos estamentos de la comunidad y la organización de los mismos en la perspectiva de erradicar el analfabetismo en Colombia y elevar el nivel educativo de la población.

— Desarrollar estrategias de alfabetización y postalfabetización específicas para el sector rural y grupos dispersos de población, tendientes a lograr una mayor cobertura.

Como objetivos se plantearon los siguientes:

— Disminuir la tasa de analfabetismo del país a un nivel de analfabetismo residual del 5%.

— Aumentar la cobertura de los programas de educación básica primaria y de programas de educación no formal dirigidos a los 4 760 000 jóvenes y adultos con carencias educativas primarias.

— Lograr el aumento de la cobertura de atención de los programas de alfabetización y postalfabetización en el sector rural mediante la utilización de los medios masivos de comunicación.

— Atender necesidades educativas de la población colombiana con programas no formales e informales ofrecidos a través de los medios masivos de comunicación.

— Lograr el apoyo institucional de los sectores público y privado.

— Lograr la participación masiva de estudiantes y voluntarios institucionales y particulares en las tareas de alfabetización y postalfabetización.

III. ORGANIZACION

1. Estructura organizativa del nivel central

La estructura organizativa propuesta obedeció a las áreas y componentes básicos del Plan de tal forma que para el nivel central (Dirección Nacional) se definieron equipos de trabajo, cuyas acciones hacia las regiones fueron canalizadas a través de una coordinación ejecutiva, instancia encargada de impartir instrucciones a las entidades territoriales sobre la operación del Plan a nivel regional, negociar con los mandatarios seccionales la organización y composición de los equipos regionales de CAMINA, y analizar las necesidades y problemas de las regiones y procurarles solución.

Los equipos de trabajo y unidades de planeación y ejecución organizadas y sus funciones correspondientes fueron:

Publicidad y divulgación:

— Coordinar la actividad publicitaria tanto en sus aspectos creativos como de producción.

— Divulgar e informar a la opinión pública en general sobre el problema del analfabetismo y sobre la importancia de alfabetizarse.

— Coordinar con los distintos medios masivos de comunicación informes periódicos sobre el desarrollo de esta tarea nacional.

Capacitación y seguimiento:

— Diseñar y ejecutar un programa nacional de capacitación del recurso humano con carácter multiplicador, conducente a brindar información y entrenamiento en aspectos como las formas de administración y operación del programa en los distintos niveles, el uso de los medios, los materiales y los métodos para la tarea alfabetizadora, las formas de motivación y captación de iletrados, el trabajo con la comunidad y la manera de efectuar la evaluación.

— Ejecutar un programa de seguimiento durante el desarrollo del Plan a la totalidad de entidades territoriales y a una muestra de municipios, con el objeto de detectar los aciertos y las fallas y mejorar la efectividad y la eficiencia del Plan, con la propuesta de ajustes y la búsqueda de soluciones a los problemas surgidos durante la ejecución del Plan. (El seguimiento contempló visitas a Unidades de Alfabetización, Centros de Educación de Adultos y Coordinaciones Municipales y Regionales).

Información y evaluación:

— Diseñar un sistema de información que contemple las tres instancias básicas de operación del Plan, información considerada como insumo básico para la evaluación tanto del desarrollo como de los resultados del Plan.

— Diseñar formatos de evaluación para los niveles local, municipal y regional, para su aplicación a lo largo del desarrollo del Plan con el objeto de proponer ajustes en la marcha del mismo con base en la información recogida.

— Emitir juicios evaluativos acerca de los resultados obtenidos.

— Elaborar la Memoria del Plan Nacional de Alfabetización, al término de la actual administración.

Medios:

— Coordinar la producción de los diferentes programas para radio y televisión emanados del Plan.

— Entrenar a los agentes regionales encargados de los medios no impresos sobre coordinación con las emisoras, producción de carácter regional, y apertura y funcionamiento de radio y telecentros.

Coordinación con instituciones:

— La función básica de esta unidad fue, previo el conocimiento de las características de cada institución en particular, establecer contacto y proponer las acciones que les posibiliten participar en el Plan Nacional de Alfabetización.

Administración, finanzas y operación:

— Preparar los diferentes presupuestos y programar la ejecución del gasto tanto del dinero de carácter nacional y regional como de los aportes externos.

— Brindar a los diferentes grupos del equipo central el apoyo logístico necesario para el desarrollo de las distintas acciones.

— Realizar gestiones de carácter administrativo y legal requeridas para el cumplimiento de la programación.

Producción y distribución de materiales:

— Conseguir cotizaciones, elaborar contratos y asegurar la oportuna producción de los materiales y textos del Plan.

— Coordinar la distribución del material para todo el país y cuidar su ubicación oportuna tanto en las coordinaciones regionales como en los municipios.

2. Estructura organizativa del Plan a nivel regional y municipal

Con el propósito de respetar la autonomía regional y propiciar el mayor aprovechamiento del recurso humano y físico de cada entidad territorial, la Dirección del Plan Nacional de Alfabetización orientó la adopción de una estructura organizativa flexible que atendiera las funciones requeridas para la planeación y ejecución del Plan.

Tal estructura estuvo constituida, en general, por Coordinaciones Regionales, que incluían un coordinador regional, el equipo técnico regional, compuesto por docentes en comisión y personal técnico de las Secretarías

de Educación, y el Comité Interinstitucional de Apoyo, órgano político del Plan, representado por el mandatario seccional, el Secretario de Educación, el Secretario de Gobierno, representantes de la Iglesia, de las fuerzas armadas y, algunas veces, del sector privado. La función básica de estos comités consistió en convocar y movilizar gente de la región para actividades del Plan.

Las coordinaciones municipales incluían un Coordinador o Director Municipal y Comités Técnico e Interinstitucional de Apoyo, con funciones y conformación similares a las del nivel regional.

El aspecto organizativo, como condición determinante del éxito del Plan, fue considerado en la evaluación y seguimiento del mismo, en los que se puso el énfasis, tanto en la conformación de los equipos, a nivel regional municipal, como en las formas y áreas de trabajo que atendían. Como síntesis del seguimiento realizado durante 1985 se encontró que la totalidad de las regiones adoptó la estructura organizativa general propuesta por la Dirección Nacional y que la diferencia entre una y otra región estaba dada por el funcionamiento de los Comités y el apoyo y acogida que éstos tuvieron por parte de las autoridades locales y la comunidad.

Respecto a los Comités de Apoyo, a mediados de 1985 presentaban un funcionamiento deficiente: “la razón principal a que ello obedece, decía el informe de evaluación, tiene que ver con la falta de apoyo político y también con la organización misma del trabajo en los equipos técnicos”, a los cuales, “no se les han presentado planes concretos de trabajo”, “las actividades se han delimitado a la promoción y divulgación con las entidades participantes”.

Durante los primeros meses de 1986 el panorama no había mejorado. Según opinión de los agentes cuestionados, para que el Comité de Apoyo tuviera un funcionamiento adecuado debía “ser conformado por representantes que trabajen con la comunidad” (38% de respuestas), “contar con una mayor decisión gubernamental” (31%); otras respuestas de menor frecuencia fueron asignarle funciones específicas, crear estímulos y organizarlo nuevamente.

Respuestas dadas con menor frecuencia hacían referencia a proporcionar una mayor capacitación a los miembros del equipo, motivar la participación de autoridades regionales, hacer una mayor promoción de la Campaña e institucionalizar el Plan de Alfabetización a través de su integración a las dependencias encargadas de la educación de adultos en las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional.

En efecto, la dificultad de acceso tanto del personal técnico como de