



Congreso Mundial de Ministros de Educación
para la Liquidación del Analfabetismo
Teherán,
8-19 de septiembre de 1965

Minedlit 3



La alfabetización al servicio del desarrollo

París, 30 de julio de 1965
Traducido del francés



PARA INFORMACION

Congreso Mundial de Ministros de Educación
para la Liquidación del Analfabetismo
Teherán,
8-19 de septiembre de 1965

Minedlit/3

INV	013936
SIG	Foll 379.2
LEE	13

La alfabetización al servicio del desarrollo

París, 30 de julio de 1965
Traducido del francés
CS/0765.27/EDA.8 (WS)

CENTRO NACIONAL
DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA
PARERA 55 Buenos Aires Rep. Argentina

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	4
INTRODUCCION	5
I. EL ANALFABETISMO Y LA ALFABETIZACION EN EL MUNDO	
A. Definiciones	7
B. Magnitud y causas del problema	8
C. Posibles soluciones del problema	10
D. Datos para un balance de la lucha contra el analfabetismo	12
II. LA ALFABETIZACION Y EL DESARROLLO	
A. Relación entre la alfabetización y el desarrollo económico	15
B. Relación entre la alfabetización y el desarrollo tecnológico	18
C. La alfabetización como factor de transformación del medio ambiente	18
D. La alfabetización y el planeamiento del desarrollo	19
E. Nuevos enfoques estratégicos en materia de alfabetización	20
F. Costos de la alfabetización	22
G. El financiamiento	23
III. OBJETIVOS, ORGANIZACION Y METODOS DE LA ALFABETIZACION	
A. Naturaleza y objetivos de la alfabetización	25
B. El lugar de la alfabetización	25
a) Alfabetización y escolarización	25
b) Alfabetización y educación permanente	26
c) Alfabetización y educación profesional	26
C. Organización y planeamiento	26
D. Conceptos, métodos y problemas pedagógicos	28
a) Adaptación de los métodos a las condiciones de la vida de los adultos	28
b) El personal docente	29
c) El problema de los idiomas de alfabetización	30
d) Manuales y textos de lectura	30
e) Los medios audiovisuales	31
E. Evaluación de la alfabetización	32
IV. LA COOPERACION INTERNACIONAL	
A. Antecedentes de la cooperación internacional	33
B. Perspectivas de la cooperación internacional	34
C. Criterios relativos a la cooperación internacional	36
D. Ayuda bilateral	36
V. LAS FUERZAS EN JUEGO	
A. Los analfabetos	38
B. Los medios cultos	38
C. Los elementos más ilustrados de la sociedad	39
D. Las autoridades responsables	39
E. La comunidad internacional	39

PREFACIO

En este documento, cuyo título indica la amplitud del tema de que trata, no se pretende agotar el problema.

Tampoco reemplaza a los abundantes estudios técnicos relativos a la pedagogía, al financiamiento o al planeamiento de la lucha contra el analfabetismo. El lector no hallará en él un informe completo sobre las experiencias nacionales, el cual figurará en las actas del Congreso, ni datos estadísticos sobre el analfabetismo, que se consignan en un documento de referencia. No constituye un manual y en él no se proponen soluciones definitivas ni se formula doctrina alguna.

Este documento, redactado en vísperas de un Congreso que debe marcar una etapa en la lucha contra el analfabetismo, se procura solamente puntualizar la situación. Se ha tratado de enumerar los elementos del problema, para indicar su complejidad y aclarar sus nexos múltiples y a menudo recíprocos. Se ha querido a la luz de la experiencia, destacar ciertas tendencias y abrir algunas perspectivas para la reflexión y la acción.

Si este ensayo ayuda al Congreso a iniciar y orientar sus debates sobre un tema tan complejo y tan amplio, habrá alcanzado su objetivo. Corresponderá luego a los ministros reunidos en Teherán, definir a la luz de sus experiencias y en función de los objetivos de sus respectivos países, la orientación que han de dar a las actividades encaminadas a eliminar el analfabetismo.

INTRODUCCION

La celebración de un Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo, en 1965, se presenta como un acontecimiento que inconcebible hasta hace muy pocos años, es profundamente significativo y se sitúa dentro de la lógica misma de la historia.

El Congreso refleja el sentimiento cada día más claramente manifiesto de la interdependencia de los pueblos. Frente a un mal que repercute directamente en más de la mitad del mundo, la otra mitad no puede quedar indiferente, ya que ella está también en tela de juicio.

La segunda parte del siglo XX en que vivimos ha puesto en primer plano el drama del hombre moderno ante un rápido progreso tecnológico y una difusión jamás vista de ideas, de experimentos y de técnicas en perpetua renovación.

El hombre de nuestra época se encuentra ante un dilema: hallar los medios de controlar el progreso en todos sus aspectos para hacer del mismo un factor de emancipación, o correr el riesgo, al adaptarse mal, de verse sumergido y esclavizado por él. De hecho, la plena utilización de los recursos humanos rige el desarrollo, cuya finalidad última es la promoción del hombre.

Por otra parte, durante estos últimos años la idea de la solidaridad internacional y de las relaciones mutuas ha progresado constantemente, así como las nociones sobre la promoción de las personas y del desarrollo de las sociedades, la elevación de los niveles de vida, la necesidad de una mayor justicia social; la intensificación de los intercambios y la reducción de las diferencias de los niveles de desarrollo entre los países.

En este marco general, el analfabetismo constituye evidentemente un factor de obstrucción frente a todos los objetivos que se han asignado los diferentes países. Esa conciencia profunda del problema ha inspirado las decisiones adoptadas por la comunidad internacional en distintas ocasiones, sobre todo en el seno de las Naciones Unidas y de la Unesco.

El analfabetismo es la resultante de un conjunto complejo de factores no sólo educativos, sino económicos y sociales. El analfabetismo que hace estragos en los países insuficientemente desarrollados, y que se extiende cada vez más pese a todas las apariencias, por la conjunción de un crecimiento demográfico acelerado y de la insuficiencia del sistema escolar, aumenta la diferencia entre los países desarrollados que marchan por la vía de un progreso extremadamente rápido, y los países menos desarrollados. La lucha contra el analfabetismo es así cada día más inseparable de todos los demás esfuerzos emprendidos por la humanidad para resolver sus problemas fundamentales.

Por otra parte, dentro de esta perspectiva, la educación permanente de los adultos constituye una de las necesidades esenciales del progreso social. Todo el mundo reconoce que la alfabetización en sí no merece los esfuerzos que exige. Pero una alfabetización funcional, concebida como parte inseparable de un proceso de educación de adultos, es un elemento normal del desarrollo, ya que integra al individuo en su medio profesional y social y hace posible un perfeccionamiento que aumenta su valor humano y que se inscribe en una perspectiva de educación permanente. Ligada al desarrollo por múltiples correlaciones, la alfabetización se inspira tanto en sus objetivos como en las necesidades de la consolidación de la colectividad nacional.

Dos grandes conferencias mundiales organizadas por la Unesco y celebradas con diez años de intervalo -una en Elsinor, Dinamarca, en 1940, y otra en Montreal, Canadá, en 1960- dieron lugar a una amplia confrontación de ideas sobre esa materia.

El gran movimiento de liberación que condujo, durante los diez años transcurridos entre las dos conferencias, a centenares de millones de hombres al ejercicio de sus responsabilidades como hombres libres, ha demostrado que la alfabetización correspondía a una aspiración profunda de las masas de los países hasta entonces privados de independencia.

Paralelamente a esta acción se ha visto cómo se establecía en el mundo una amplia red de esfuerzos con miras al planeamiento de la educación. Esta se concibe cada vez más como una inversión ventajosa, como un elemento indispensable para la utilización del factor humano en el desarrollo. Esa tarea, impuesta a los países por las exigencias del desarrollo y el progreso

rápido de las ideas y de las técnicas, y que cuenta con la ayuda de la Unesco, ha puesto de manifiesto no sólo los vínculos entre todas las formas de educación escolar y extraescolar, sino sobre todo el vínculo fundamental entre el esfuerzo realizado en materia de educación en general y el desarrollo económico y social.

La experiencia adquirida, tanto en el nivel nacional como internacional, ha permitido llegar lentamente a una visión más concreta y más realista de la alfabetización y de la educación en general. También ha permitido integrar progresivamente la alfabetización en el proceso de desarrollo del individuo y de las sociedades bajo todos sus aspectos. Por último, ha confirmado que la alfabetización es uno de los factores decisivos del fomento económico, tecnológico, social y cultural de una gran parte de la humanidad.

El Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo constituye una etapa importante en la continuación de los esfuerzos emprendidos para precisar los conceptos y determinar las estrategias y las tácticas más eficaces y realistas. Marca una etapa decisiva que permitirá pasar de las declaraciones teóricas y de los actos improvisados a una acción planeada y concertada.

Estado actual del analfabetismo en el mundo e intercambio de las experiencias más interesantes adquiridas en la alfabetización:

Vínculo fundamental entre la alfabetización y el desarrollo económico y social;

Desarrollo del concepto, del contenido y de la definición de la alfabetización en un mundo en rápida evolución;

Articulación entre la alfabetización y las otras formas de educación dentro de una estructura conjunta;

Movilización de los recursos nacionales, así como contribución de los recursos internacionales para la alfabetización y la educación de adultos;

Formas de cooperación internacional y de adhesión de la opinión pública, tanto en los países ampliamente alfabetizados como en aquellos donde se hace sentir el analfabetismo.

He ahí algunos de los grandes problemas y de los conceptos nuevos que el Congreso podrá examinar y sobre los cuales deberá adoptar una posición.

El Congreso de Ministros, reunido gracias a la iniciativa clarividente y a la invitación benévola de su Majestad Imperial, el Shahinshah de Irán, permitirá que los responsables políticos de una de las más importantes empresas de la historia contemporánea reflexionen conjuntamente sobre las decisiones esenciales, la mejor orientación de la tarea y los principales tipos de solución que hagan posible un éxito indispensable para la comunidad internacional y un desarrollo orientado hacia el progreso humano.

I. EL ANALFABETISMO Y LA ALFABETIZACION EN EL MUNDO

A. DEFINICIONES

Hablar del analfabetismo en el mundo es evocar un problema cuya enorme y capital importancia nadie ignora, pero que no es fácil de definir con precisión.

Esa dificultad de definición, así como de examen global, nace de las diferentes condiciones que imperan en los distintos países y de las necesidades de alfabetización que de ellas resultan; la dificultad está igualmente relacionada con la evolución del concepto de alfabetización en sí mismo.

¿Qué es, en efecto, ser analfabeto?

En el lenguaje corriente, que corresponde por otra parte a los criterios que regían antaño en esta materia, se trata de no tener ningún acceso a la palabra escrita, es decir, no saber ni leer ni escribir. Pero a menudo también se admite que el estado de alfabetizado comienza en el nivel más elemental, del dominio de los signos escritos, es decir, de la lectura. A veces se considera como alfabetizado a aquel que sabe leer y escribir su nombre. Estos criterios, bastante simplistas, se reflejan todavía algunas veces en los programas de alfabetización o al tratar de determinar la magnitud del problema del analfabetismo. En realidad toda definición del analfabetismo depende, del nivel medio de educación así como del grado de integración en la sociedad y de participación del individuo en la vida pública.

El Comité de Expertos para la normalización de estadísticas de educación, reunido en 1951, definió al analfabetizado como una "persona capaz de leer con discernimiento y escribir una frase breve y sencilla sobre su vida cotidiana. Suele admitirse que la condición de alfabetizado comprende, además del de la lectura y la escritura, el conocimiento de nociones elementales de aritmética.

El desarrollo social y económico en el mundo y especialmente el acceso a la independencia de países perjudicados por una enorme proporción de analfabetos, ha llevado al Comité Internacional de Expertos en Materia de Alfabetización, reunido en París en junio de 1962, a dar la siguiente definición:

"Se considera alfabetizada a la persona que posee los conocimientos teóricos y prácticos fundamentales que le permiten emprender aquellas actividades en que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y comunidad, y que posee un dominio suficiente de la lectura, escritura y aritmética como para seguir utilizando los conocimientos adquiridos al servicio de su propio desarrollo y del de la comunidad".

Nos ubicamos aquí netamente en la perspectiva de una alfabetización que, lejos de estar limitada por un contenido mínimo, ha sido concebida como alfabetización funcional u desemboca en la concepción de una educación permanente.

Ello equivale a decir que el concepto de analfabetismo y, correlativamente, el de alfabetización, son al mismo tiempo fluidos y distintos según los países, pero también que su contenido va ampliándose.

En consecuencia, la corriente que predomina actualmente es el paso de la alfabetización rudimentaria a la alfabetización funcional

Esta evolución es normal e inevitable; más que útil, es indispensable, y se sitúa en el marco general del desarrollo de la educación en su totalidad. En los países más adelantados en el siglo XIX se admitía a menudo que un individuo había dejado de ser analfabeto si sabía escribir su nombre. En el siglo XVIII el promedio de instrucción, dejando de lado minorías muy reducidas, no superaba casi los rudimentos. Y estos conocimientos elementales bastaban para la transmisión de un patrimonio de ideas y de modos de vida principalmente estáticos, así como para el dominio de las técnicas artesanales tradicionales. A mediados del siglo XX, la vida cotidiana del hombre y la mujer tienen necesidades y exigencias desconocidas en el pasado, medios de producción modernos, el avión a reacción y la televisión, instituciones democráticas, responsabilidades cívicas y políticas, intercambios internacionales cada vez más frecuentes. Para el adulto sumido en este

universo, que tan radicalmente difiere de su medio tradicional, ser alfabeto significa comprender y dominar racionalmente todo aquello que, de otra manera, seguiría siendo para él una serie de fenómenos incomprensibles. Hay que saber leer y escribir, ciertamente, pero también hay que saber servirse de la lectura y de la escritura para desarrollar aún más los mecanismos mentales y adquirir los conocimientos que vuelven inteligible y utilizable el mundo. Tal es el nivel de comprensión y de participación al cual corresponde, en 1965, la condición de alfabetizado.

B. MAGNITUD Y CAUSAS DEL PROBLEMA

Si bien la noción de alfabetización va ampliándose, esto no permite una definición común para todos los países.

En consecuencia, los datos estadísticos recogidos para determinar el número de analfabetos son sumamente inciertos, pues los criterios utilizados varían de país en país y sus resultados son a menudo imposibles de comparar.

Sin embargo las estadísticas que la Unesco ha obtenido de sus Estados Miembros muestran de manera bastante clara dos hechos esenciales:

1. Un número enorme¹⁾ de analfabetos adultos en el mundo (700 millones a mediados de este siglo).
2. El aumento de la cifra absoluta de analfabetos adultos (en 10 años, más o menos, el número de analfabetos en los Estados Miembros de la Unesco ha aumentado en unos 35 millones²⁾) a pesar de su disminución relativa.

Estas cifras, pavorosas en sí mismas, lo son más todavía si se las relaciona con ciertos aspectos del problema puestos de manifiesto por las estadísticas:

- a) La proporción de analfabetos ha disminuído muy poco en todo el mundo: del 40 al 45% en 1950, oscilaba todavía entre el 38 y el 43% en 1962. Las proporciones en cada continente son las siguientes:

	1950 %	1962 %
Africa	80-85	78-84
América	20-21	18-20
Asia y Oceanía	67-71	53-57
Europa y URSS	6-10	3-7
Países árabes	82-87	78-82

Por consiguiente, sólo en Europa y en Asia se han realizado progresos sensibles, mientras que en las otras regiones del mundo la proporción de analfabetos adultos sigue siendo enorme, sin disminuir de manera apreciable durante un decenio dedicado sin embargo al desarrollo.

- b) Las cifras de analfabetos por continente demuestran claramente que la labor necesaria para alcanzar el objetivo de una humanidad sin analfabetos, es todavía inmensa. El número de analfabetos adultos, en el periodo de edad particularmente activo comprendido entre los 15 y los 44 años, asciende a 94 millones en Africa, 34 millones en América, 243 millones en Asia, y a 9 millones en Europa.

- 1) Teniendo en cuenta el gran número de semianalfabetos, se dice cada vez más (en las reuniones internacionales, en los círculos científicos y en numerosos libros, revistas, etc.) que nuestro mundo es "un mundo de mil millones de analfabetos".
- 2) Véase el documento estadístico preparado por el Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo.

Nuevas medidas extremadamente rigurosas se hacen imprescindibles para resolver, aunque sea gradualmente, un problema tan importante y de tal magnitud.

c) El índice de analfabetismo entre la población femenina considerada por separado, es extraordinariamente elevado, y pone así de manifiesto la condición extremadamente desfavorable de la mujer y la dramática diferencia que la separa de la condición del hombre. Esta diferencia se ilustra en el cuadro siguiente:

Índice de analfabetismo entre los adultos (en porcentajes)

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>
Africa	69	87
Asia	41	61
Estados árabes	75	88
América	17	19
Europa	2	5

Esta situación debe ser corregida mediante un intenso esfuerzo en favor de las poblaciones femeninas.

d) El ritmo con que aumentaron las cifras absolutas de analfabetos en el mundo durante el decenio 1950-1960, así como la tendencia al acrecentamiento que se ha manifestado durante los primeros años del decenio del desarrollo, demuestran ya que es necesario intensificar los esfuerzos en todo el mundo, para evitar que al fin de esta década nuevos millones de analfabetos adultos se sumen a los ya existentes. Es en efecto evidente, que los esfuerzos actuales y que la presente política de educación no son suficientes para contener este aumento del analfabetismo.

En cierto número de países se señala un índice de analfabetismo entre las mujeres de casi el 100%. Más de 700 millones de analfabetos en el mundo, significa que hay regiones donde ocho o nueve individuos de cada diez no saben leer.

Cualesquiera que sean las razones históricas y a veces políticas de este fenómeno, es fácil darse cuenta de que el mapa del analfabetismo coincide con el del subdesarrollo. El analfabetismo es, en efecto, causa y consecuencia del subdesarrollo. El estado de subdesarrollo constituye un obstáculo a veces insuperable para la eliminación del analfabetismo, la cual, por sí misma, podría hacer pasar de la civilización oral a la civilización escrita, facilitando la transición de la economía de subsistencia a la economía de mercado y a la explotación de los recursos. El analfabetismo es ante todo la consecuencia del retraso en la solución de los problemas económicos y sociales.

Este fenómeno se presenta igualmente en los países de escasa renta nacional, cuyas economías, que a menudo sólo abarcan un sector monetario reducido, alimentan escasamente el presupuesto nacional. Aún consagrando una proporción importante de este presupuesto a los gastos de educación, estos estados sólo pueden movilizar recursos muy insuficientes en valor absoluto para la escolarización. Además, este esfuerzo considerable e inadecuado al mismo tiempo, es tan reciente que los adultos de hoy, en su inmensa mayoría, no se han beneficiado en su infancia de ninguna posibilidad de instrucción escolar. El analfabetismo es, pues, consecuencia de un gran retraso en la escolarización.

A menudo la enseñanza es impartida en una lengua oficial heredada del país colonizador, pero que no es la lengua materna de la mayoría de los niños del país. Esto ha constituido un obstáculo educativo y hay razones para creer que, en no pocos casos, las facilidades escolares ofrecidas por la potencia administradora -muchas veces a costa de grandes gastos- hubieran sido bastante más eficaces si no hubiera existido la diferencia lingüística y cultural creada por tal situación. Pero es igualmente justo señalar que, por otra parte, en las regiones donde las lenguas vernáculas sólo servían para la expresión oral por falta de la escritura correspondiente, y donde su multiplicidad en una zona geográfica reducida no permitía determinar un idioma dominante, existían otros factores muy desfavorables para la escolarización. A este factor lingüístico, que es de los más

importantes, cabe agregar en ciertos casos circunstancias particularmente negativas: a veces la densidad de la población es tan baja, debido a las condiciones físicas, que poner la escuela al alcance del niño plantea problemas casi insuperables; el nomadismo, la falta de carreteras, vuelven infinitamente costosa la escolarización.

El analfabetismo es también la consecuencia de condiciones particulares y desfavorables que paralizan el desarrollo de la educación escolar.

Por otra parte conviene señalar que si bien los esfuerzos insuficientes de los gobiernos o de las autoridades administrativas en materia de escolaridad es una de las causas del analfabetismo, también intervienen ciertas resistencias por parte de la población; en algunos casos la insuficiencia de recursos no permite ofrecer adecuadas oportunidades de trabajo a los recién alfabetizados, faltando así estímulos suficientes que favorezcan los esfuerzos necesarios para la alfabetización; en los países de economía esencialmente agrícola y con mano de obra de bajo rendimiento, el trabajo de los niños ha sido tradicionalmente considerado como un apoyo del cual el jefe de la familia o el de la aldea se niega a prescindir; incluso, cuando consiente, es por tan poco tiempo que el niño, al no haber podido consolidar sus conocimientos, se ve a menudo condenado a recaer en un analfabetismo cuyos efectos son análogos a los del analfabetismo total. A veces algunas creencias religiosas, formas tradicionales de educación e iniciaciones rituales se oponen a la frecuentación escolar. En el caso de las niñas, el lugar que les reservaban las costumbres, así como el matrimonio temprano, explican la falta casi total de escolaridad que constituye el origen de los índices actuales de analfabetismo femenino.

Hay que señalar un fenómeno todavía más inquietante: a pesar de la creciente proporción de alfabetizados en el mundo, debida a los considerables esfuerzos realizados por los países en vías de desarrollo en favor del progreso de la educación, el número absoluto de analfabetos no cesa de aumentar. El desarrollo de la escolarización de los niños no llega a satisfacer en todos los países las crecientes necesidades que se derivan del aumento del índice de natalidad, cuyo nivel actual conspira contra la utilización armoniosa de los recursos disponibles. Al mismo tiempo, las deficiencias de la educación de adultos son tales que no se logra contrarrestar el aumento del número absoluto de analfabetos adultos. Por consiguiente, tanto el analfabetismo relativo como el absoluto, son resultado del desequilibrio y de las contradicciones del desarrollo en general y del de la educación en particular.

Se puede afirmar sin riesgo, y esta es una tendencia cada vez más generalizada, que en vista de la complejidad de las causas del analfabetismo toda solución deberá buscarse en estrecha relación con los factores económicos, las estructuras sociales, las posibilidades generales y el desarrollo de la educación.

Adoptar esta orientación entraña, naturalmente, múltiples consecuencias prácticas.

En consecuencia, decir que el analfabetismo de los adultos es el resultado de una falta de escolarización relacionada con circunstancias particularmente desfavorables, o bien de una escolarización demasiado breve o inadecuada para inculcar conocimientos duraderos, no es ir hasta el fondo del análisis del problema: el analfabetismo representa en el plano educativo la manifestación de un complicado conjunto de factores económicos, políticos, sociales, psicológicos y culturales, que ha excluido a grupos humanos enteros de la evolución del medio que los rodea. Así, la eliminación del analfabetismo no podría lograrse en ningún caso a base de medidas educativas tendientes a impartir conocimientos elementales a los adultos analfabetos: esa eliminación exige que se adopte, con pleno conocimiento de las causas y de las consecuencias de semejante situación, la decisión política de remediarla y de liberar a quienes son víctimas de este estado de exclusión. No basta denunciar el analfabetismo como un azote, contentándose con una acción simbólica. La única alternativa de los gobiernos, es emprender o no una acción decisiva para eliminarlo.

C. POSIBLES SOLUCIONES DEL PROBLEMA

Frente a la necesidad de definir su política con respecto a un problema tan complicado y que alcanza semejantes proporciones, los gobiernos se han encontrado ante un dilema: ¿consiste la solución en concentrar todos los esfuerzos en la escolarización obligatoria a fin de eliminar la raíz del analfabetismo, o bien deben repartirse los esfuerzos y los fondos entre la escolarización de los niños y la alfabetización de los adultos?

En otras palabras, ¿puede sostenerse que el único remedio del analfabetismo es la extensión de la escolarización? Teóricamente indiscutible, este postulado exige sin embargo algunas aclaraciones.

Ante todo, la escolarización universal, inscrita como objetivo en los planes de desarrollo de la educación aprobados con ocasión de conferencias regionales, no podrá quedar asegurada sin grandes esfuerzos en todos los países de una región determinada durante el periodo contemplado por esos planes. Frente a las necesidades de otros sectores del desarrollo, la proporción del presupuesto o del producto nacional bruto que estos países dedican a la educación representa en muchos casos el esfuerzo máximo del cual son capaces esos países. Sometidos a aumentos demográficos cuyo ritmo suele alcanzar y aun superar el del aumento de los presupuestos, esos países sólo pueden desarrollar cuantitativamente sus sistemas escolares mediante reformas básicas, mejoras de los métodos y utilización de nuevas técnicas que, reduciendo el abandono de los estudios, aumenten el rendimiento de estos sistemas y reduzcan los costos iniciales. Los resultados de esfuerzos semejantes no se harán sentir de inmediato.

Actualmente, cabe incluso decir que los progresos cuantitativos realizados en materia de enseñanza escolar se obtienen a veces en detrimento de la calidad, y que el abandono de los estudios, que es causa potencial de un retorno al analfabetismo, se está acrecentando. En tanto que la escuela primaria no disponga en los países en vías de desarrollo de una enseñanza eficaz de calidad suficiente para la mayoría de los niños, a lo largo de un número razonable de años, subsistirá el peligro de la recaída en el analfabetismo. El riesgo será tanto más grave si no se cuenta con programas de educación para los adultos gracias a los cuales se evite que el niño recaiga en un medio analfabeto durante su vida escolar y al finalizar sus estudios, permitiéndole así consolidar sus propios conocimientos.

Es entonces inevitable que, a pesar de su desarrollo, la enseñanza primaria deje todavía grandes masas de niños sin escolarizar¹⁾ o insuficientemente escolarizados, es decir de futuros analfabetos adultos.

Por otra parte, suponiendo que se satisfagan todas las condiciones previas para una escolarización global y que el analfabetismo de los adultos de mañana sea así eliminado de raíz, quedan todavía los adultos analfabetos de hoy. El problema que plantean, de cuya magnitud nos dan una idea las cifras citadas más arriba, ¿puede continuar todavía sin solución durante largos años?

A los planes para la expansión de la escolarización debe añadirse en consecuencia una acción rápida y de gran envergadura en favor de la alfabetización de los adultos, a menos de resignarse a abandonarlos a su suerte, en número enorme y creciente, hasta que desaparezcan por obra de la extensión de la escolarización. Una actitud semejante no solamente sería un desafío a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su Artículo 26 reconoce a todos el derecho a la educación, sino que tendría múltiples consecuencias nefastas:

1. Conduciría, ante todo, a un inmenso desperdicio de recursos de mano de obra, pues en una fase crucial del desarrollo dejaría sin utilizar o utilizaría imperfectamente los grupos en edad productiva sobre los cuales se basa ese desarrollo.

2. Conduciría también, inevitablemente, a un retraso en la solución de los problemas que han surgido después del acceso de los países a la independencia, por cuanto el analfabetismo general entre los adultos significa ante todo la no participación de grupos enteros en la vida de la comunidad nacional; ahora bien, esta participación es indispensable para todo desarrollo social de los nuevos Estados.

3. Semejante situación haría además imposible una integración al nivel nacional, indispensable para asegurar el porvenir de los jóvenes Estados; en efecto, constituiría a corto plazo el germen de un conflicto de generaciones, inevitables cuando una de ellas alfabetizada por la escuela,

1) Véase el anuario estadístico de las Naciones Unidas publicado en 1965, que demuestra que los niños en edad escolar que frecuentan las escuelas primarias representan el 44% del total como máximo.

accediera a las responsabilidades profesionales y cívicas del adulto y chocara con la generación precedente que ha permanecido analfabeta. Por otra parte, dejar subsistir un analfabetismo general de los adultos es perpetuar la separación entre las masas rurales casi enteramente analfabetas, y los núcleos urbanos donde se concentra la población alfabetizada.

4. Esto significa igualmente, por lo menos en numerosos países, aceptar el desequilibrio cultural y social que existe en detrimento de las mujeres. Ahora bien, la existencia de un problema especial de analfabetismo femenino tiene graves consecuencias: separa considerablemente a los hombres y a las mujeres y hace imposible una evolución armoniosa de la sociedad en su conjunto. Además, independientemente de su papel en tanto que productoras y consumidoras, papel que la alfabetización permitiría ampliar aún más, las mujeres son responsables en gran medida de la educación de los niños, de la alimentación, de la higiene, de la vivienda y de las condiciones de vida en general. Dejar a las mujeres al margen de toda acción de alfabetización significa privarse de los múltiples e importantes efectos que ésta debería producir normalmente.

5. Finalmente si una situación semejante se prolongase podría provocar desequilibrios y contradicciones en el plano internacional, creando un abismo cada vez más profundo entre los países con un fuerte predominio de analfabetos y aquellos donde la escolaridad obligatoria se extiende cada vez más y las facilidades educativas son cada vez más numerosas y variadas. En éstos, la generalización de conocimientos permite y facilita una participación creciente del individuo en el desarrollo económico y social, así como en la vida política; en aquéllos, el individuo corre el riesgo de permanecer ajeno a las transformaciones y a las decisiones que dirigen su destino.

El principio que tiende a hacer coincidir los niveles de vida y los niveles de desarrollo económico con la noción concomitante de solidaridad internacional que inspira los objetivos del Decenio para el Desarrollo, es evidentemente incompatible con semejante estado de cosas.

Evidentemente, el dilema entre escolarización o alfabetización es sólo aparente. El aumento de experiencias y actividades nacionales constituye una prueba suficiente de que, paralelamente al desarrollo de la escolarización obligatoria, es indispensable un esfuerzo en pro de la alfabetización de los adultos, cuya amplitud y urgencia están determinados por la extensión del peligro y la rapidez de su propagación.

D. DATOS PARA UN BALANCE DE LA LUCHA CONTRA EL ANALFABETISMO

Al determinar la extensión del mal e identificar sus principales causas se llega a la conclusión de que se necesita una acción mucho más radical y más amplia, pero que deberá partir de principios diferentes.

Es cierto que en un pasado más o menos reciente se han registrado éxitos alentadores. Pero si se piensa en la totalidad del mundo, el número de éxitos reales y duraderos es inferior al de los éxitos parciales y temporarios, los éxitos a medias y los fracasos. Sea como fuere, éxitos o fracasos contienen lecciones que hay que esforzarse por aprender.

Si se mira hacia atrás, llama la atención que las tentativas emprendidas para luchar contra el analfabetismo hayan sido innumerables y remonten a un pasado muy distante. La enorme tarea que falta por cumplir no debe hacer olvidar la lucidez y la energía de algunos gobiernos, enfrentados con inmensas necesidades sin los recursos necesarios, ni la devoción de los educadores, administradores, sacerdotes, estudiantes y voluntarios anónimos. Gracias a los esfuerzos de unos y otros pueden registrarse en diferentes regiones del globo un cierto número de triunfos duraderos.

En algunos países donde el analfabetismo constituía un problema capital, se ha conseguido eliminarlo casi completamente. El análisis de estos éxitos es instructivo. Parecen clasificarse en dos grandes categorías: actividades rápidas y globales, llevadas a cabo dentro de periodos precisos, a veces muy cortos; y un programa realizado durante un periodo relativamente largo, pero al precio de un esfuerzo metódico y sostenido. Este segundo tipo de intervención presenta evidentemente las mejores garantías en cuanto a la eficacia de los resultados obtenidos, mientras que en los casos de campañas de breve duración, sólo el futuro podrá decir si se han adoptado las medidas necesarias para dar carácter duradero a los triunfos iniciales.

Pero en los dos casos se observan características comunes: primeramente, una firme voluntad de los gobiernos que otorgan una alta prioridad a la eliminación del analfabetismo, que es en realidad una de las tareas esenciales del esfuerzo de desarrollo o de renovación nacional; luego, la dedicación por parte de los poderes públicos de los recursos humanos o materiales necesarios para realizar la alfabetización global en los plazos fijados; una estrecha relación entre la alfabetización, los objetivos y el espíritu que alienta el desarrollo nacional; actividades permanentes y sistemáticas con vistas a la creación de los servicios necesarios (administrativos, pedagógicos, científicos, etc.) de medios y materiales de enseñanza, etc.; por otra parte, una acción psicológica que apela a vivos estímulos políticos y económicos, galvaniza las energías y moviliza todos los recursos, uniendo en un mismo esfuerzo a organizadores, instructores y alumnos; finalmente, una eficaz coordinación en todos los niveles de la totalidad de los recursos puestos en acción, coordinación que permite asegurar la concomitancia de las actividades y la indispensable concentración de los medios de que se dispone.

Por otra parte, el análisis de los fracasos sufridos en algunas campañas o en tentativas de lucha contra el analfabetismo, permite sacar conclusiones igualmente interesantes:

Ante todo es conveniente señalar que las condiciones en que fueron concebidas y ejecutadas ciertas tentativas de lucha contra el analfabetismo no podían conducir al éxito.

El trasplante mecánico de experiencias ajenas, en lugar de la adaptación de las tácticas y de los métodos a las circunstancias particulares, no podía traducirse en resultados satisfactorios. Los programas de alfabetización que no tenían como base estímulos reales ni posibilidades de trabajo para los nuevos alfabetizados, estaban destinados a un inevitable fracaso.

Algunos programas, emprendidos igualmente con escasos recursos pero prolongados durante largos años sin que los esfuerzos sucesivos se inscribiesen en un plan de conjunto, han obtenido resultados parciales y fragmentarios, desprovistos de efectos acumulativos, y los medios puestos en acción se han diluido con el tiempo pues la voluntad de triunfar disminuyó poco a poco.

A veces, por el contrario, algunos programas después de comienzos prometedores han sufrido por falta de continuidad, al ser interrumpidos durante largos periodos o incluso definitivamente. Los casos de falta de continuidad en la formación de los recién alfabetizados son numerosos; no solamente se deben a la falta de una postalfabetización, sino también a la falta de una real necesidad por parte de los recién alfabetizados de continuar su educación y de utilizar los conocimientos adquiridos.

También resulta sorprendente el volumen de los esfuerzos realizados en vano, la cantidad de fracasos y el número de personas que recaen en el analfabetismo.

Esta desproporción entre los objetivos y los medios de que se dispone, esta falta de amplitud en las concepciones y de continuidad en el esfuerzo, han reflejado demasiadas veces la carencia de una voluntad real de eliminar el analfabetismo por parte de los gobiernos y de los encargados de la alfabetización.

Ante la falta de créditos suficientes, a menudo se ha intentado enseñar a leer y a escribir con medios improvisados, recurriendo únicamente a maestros que trabajaban gratuitamente o recibían sueldos escasos, o a voluntarios elegidos entre personas instruidas. No se podía poner a la disposición de los adultos manuales concebidos y realizados para ellos, ni textos de perfeccionamiento en la lectura, ni bibliotecas. No se podían utilizar en la medida deseada la radio y la televisión, y quizás ni siquiera los medios auxiliares audiovisuales más sencillos. No se podía suministrar a los analfabetos los servicios de instructores especialmente preparados para esta tarea. Era imposible emprender las investigaciones sociológicas y pedagógicas necesarias para el establecimiento de métodos adaptados a los adultos y para la preparación y ejecución de los programas.

En otras palabras, la alfabetización sigue siendo un subproducto y un sucedáneo de una escuela primaria, que es en sí misma inadecuada.

La ejecución de campañas de alfabetización en ciertos medios y en ciertos países ha tenido consecuencias sociales, psicológicas y aun económicas que han motivado graves reservas con respecto a esas campañas.

A veces, la alfabetización de la población rural adulta ha tenido como consecuencia el éxodo hacia la ciudad de un gran número de sus componentes y el rápido empobrecimiento de una región agrícola, privada así de sus elementos más productivos; en otras partes se han visto frustradas las esperanzas de una mejora rápida de las condiciones de vida consecutivas al aprendizaje de la escritura y de la lectura. En otros casos, las campañas de alfabetización han chocado contra ciertas estructuras tradicionales, sea en el plano familiar, sea en el seno de las comunidades urbanas o rurales.

Decepciones, reticencias, contradicciones sociales y dificultades económicas se han manifestado cuando la alfabetización de los adultos ha sido entendida como un fin en sí mismo, aislado del contexto económico, social y psicológico, y no como un elemento indispensable y plenamente integrado del desarrollo económico y social de un país, de una región o de una comunidad.

También es cierto que muchos adultos analfabetos, en razón de las condiciones desfavorables que han formado su mentalidad, se han resignado a esta condición de generación sacrificada y no han visto la necesidad de instruirse, aceptando vivir y morir analfabetos como sus antepasados, siempre que sus hijos (y esa elección explica a menudo su actitud) puedan asistir a la escuela y recibir la instrucción que ellos no tuvieron.

La coincidencia de los escepticismos -el de las autoridades responsables y el de los interesados- explica que la alfabetización haya sido considerada a menudo como una pariente pobre.

Ultima en llegar a los presupuestos, sólo goza -en el mejor de los casos, y no siempre- de créditos mínimos que son los primeros en quedar suprimidos en periodos de restricciones financieras.

A este respecto es característico que la recomendación de la Conferencia de Addis Abeba sobre el desarrollo de la educación en Africa, en el sentido de destinar apenas el 5% de los presupuestos de educación a la instrucción y a la alfabetización de adultos, sea considerada como un neto progreso con relación a la situación existente. Muy a menudo, por otra parte, no se llega siquiera a esa cifra.

A pesar de que está probado que se puede reducir notablemente el costo de la alfabetización para economizar recursos de por sí limitados, y que es más fácil conseguir instructores voluntarios para esta tarea que en los otros dominios de la educación, preciso es admitir que la insuficiencia de fondos ha constituido una de las grandes causas de muchos fracasos o de éxitos a medias. Esta insuficiencia de fondos no sólo se traduce en actividades reducidas que alcanzan únicamente a una mínima proporción del total de analfabetos, o que pretenden actuar sobre esa totalidad con medios irrisorios, sino que es causa de improvisación y de falta de continuidad. Existe una estrecha relación entre la insuficiencia de medios, la improvisación que ha caracterizado demasiadas tentativas en este dominio, y la falta de una concepción específica de la alfabetización de adultos, que justificaría y debería estimular un esfuerzo presupuestario en esta materia.

Por otra parte, la coordinación entre los recursos de que se dispone y las acciones a emprender, cuyo carácter esencial ya hemos señalado, no ha sido asegurada en muchos casos; es frecuente que los escasos recursos se diluyan en esfuerzos dispersos. La razón no es solamente de orden administrativo o institucional. También aquí es necesario buscarla en el desconocimiento de la complejidad que presenta el analfabetismo en tanto que fenómeno económico y social, y en el de la naturaleza global de las soluciones que deben proporcionársele. En numerosos casos los ministerios y administraciones, los educadores, los movimientos juveniles y confesionales, los partidos políticos y las organizaciones sindicales se ignoran mutuamente.

Es así que el balance de las empresas ya realizadas y el estado actual del analfabetismo en el mundo, lleva a conclusiones en las cuales las razones para mostrarse optimista se ven mezcladas con graves motivos de inquietud.

El optimismo proviene especialmente del hecho de que jamás ha habido tantos países y tantos pueblos dispuestos a luchar contra el analfabetismo.

Por otra parte, se han acumulado numerosas experiencias que podrán ser aprovechadas en el futuro. Se han aprendido lecciones, tanto positivas como negativas, que podrán guiar la acción ulterior. Las inquietudes provienen de que frecuentemente no se respeta la necesidad de tener en cuenta todas las condiciones previas y especialmente una que es esencial: la relación entre la alfabetización y los objetivos económicos y sociales.

Importa, pues, que el problema de la alfabetización sea planteado en términos tales que pongan de manifiesto al mismo tiempo su extensión, su complejidad y su importancia para el desarrollo económico y social en todos sus aspectos.

II. LA ALFABETIZACION Y EL DESARROLLO

El valor que parece encerrar la alfabetización como factor de desarrollo, combinándose con el principio del derecho a la educación hace que una alfabetización universal se convierta en un objetivo del más alto interés. Sin embargo, la escasez de recursos que es común a todos los países en vías de desarrollo, y el recurso al planeamiento económico como medio de distribución de sus recursos entre los diferentes objetivos, inducen a examinar con mayor rigor esta propuesta.

En lo que atañe a la alfabetización, cuanto más vasto es el problema tanto más reducidas son las posibilidades financieras de que disponen los países para resolverlo, a la vez que los contados recursos existentes son objeto de otras múltiples y variadas exigencias. En su conjunto, el mapa mundial del analfabetismo corresponde bastante exactamente al de la pobreza; es el de los países donde la demanda de los recursos destinados a satisfacer las necesidades diarias de las poblaciones compite con la necesidad de reformar la estructura de la economía para responder a las exigencias del desarrollo. Por esa razón, siendo el fomento de la producción nacional de bienes y servicios el objetivo principal del desarrollo económico, es preciso que la alfabetización, por las mismas razones que los demás aspectos del plan de desarrollo, sea concebida teniendo en cuenta sus posibilidades de contribución a la producción nacional a largo plazo (todos los programas de alfabetización, sea cual fuere su género, deben ser evaluados con arreglo a este criterio).

Se trata, por consiguiente, de precisar la índole de los lazos que existen entre la alfabetización y los diversos aspectos del desarrollo: su costo, su productividad económica, es decir, la relación entre sus resultados económicos y su costo; los diferentes problemas relativos a su financiamiento, y el método que debe adoptarse en materia de alfabetización teniendo en cuenta el lugar que ocupa en el desarrollo.

A. RELACION ENTRE LA ALFABETIZACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Existe una correlación evidente entre la alfabetización y el desarrollo. Se ha podido observar que, excepto en tres casos, ningún país cuya renta anual per capita es superior a 500 dólares tiene un índice de alfabetización inferior al 90 %¹⁾. Pero quizá esta relación incuestionable no indica tanto una relación de causalidad simple como una causalidad circular, pues cada cual a su turno los dos términos son causa y efecto. Indudablemente existe un cierto paralelismo entre la evolución de las dos curvas (renta nacional per capita e índice de analfabetismo de un país determinado) pero el estudio ya mencionado indica que este paralelismo no tiene la misma fuerza probatoria cuando se trata de países que pertenecen a los grupos inferiores de renta nacional.

Numerosos representantes de la comunidad internacional han declarado repetidas veces que el desarrollo económico y el progreso social, el aumento de la renta nacional media y la disminución de las diferencias entre el nivel de vida de los países en vías de desarrollo y el de los países desarrollados, representaban una preocupación común. La solución de estos problemas llega a ser una necesidad absoluta. Hay que abordar con esta perspectiva el problema de la alfabetización. En este sentido, entre los numerosos aspectos del desarrollo hay cinco con respecto a los cuales la alfabetización parece poder desempeñar un papel de especial importancia: la modificación de las estructuras económicas y sociales, la diversificación económica, la industrialización, el desarrollo rural y el aumento de la productividad. En efecto, la alfabetización difundirá los conocimientos fundamentales que permitirán a un número importante de personas participar de manera

1) M. J. Bowman and C. Arnold Anderson, "The role of Education in Economic Development", en: Development of Emerging Countries: An Agenda for Research, 1952.

"Los cuadros indican que quizá con tres excepciones (Puerto Rico, Uruguay y Venezuela) ningún país cuya renta nacional per capita es superior a 500 dólares, tiene un índice de alfabetización inferior a 90 %, y sólo Venezuela está por debajo de un 80 %. Los cuadros señalan que, excepto en circunstancias extremadamente favorables, los índices de alfabetización de 90 % aproximadamente son una condición previa para una renta per capita superior a 500 dólares, aunque este mínimo no constituye una garantía de tales ingresos. Otras consideraciones contribuyen a confirmar esta conclusión. Una sociedad industrial compleja se basa en grandes medios de información de diversos tipos; sin un nivel casi universal de alfabetización, esos medios de información sólo funcionan imperfectamente sea cuales fueren por otra parte las necesidades de una educación más avanzada".

(Sur le rôle de l'Education dans le développement économique - p. 8).

más eficaz en el proceso de desarrollo y adquirir asimismo nuevos conocimientos, a la vez que favorecerá la modificación de las actitudes mentales y la aparición de nuevos comportamientos y conductas que serán necesarios en toda hipótesis de transformación social y económica. Por otra parte, la índole y el alcance de la contribución que aporte la alfabetización a este proceso no serán los mismos en las estructuras existentes: economía en curso de industrialización, sociedad de predominio rural, medio socioeconómico estático o en evolución rápida, y ambiente de civilización oral o de civilización escrita.

Ante todo, el desarrollo económico exige una reorganización de las estructuras económicas para la cual no bastan las intervenciones económicas o financieras: en efecto, también son indispensables algunos cambios fundamentales en las estructuras sociales de las poblaciones, y una aceleración de la movilidad social. La alfabetización será un poderoso instrumento de transformación psicológica y favorecerá la necesaria evolución.

En gran parte el desarrollo significa diversificación económica. Ahora bien, en una sociedad donde predomina el analfabetismo, no se puede imaginar la diversificación de una economía nacional aun cuando entren en juego numerosos factores, pues el analfabetismo representa siempre un obstáculo, muchas veces insuperable, para que pueda hacerse una adaptación rápida a las nuevas exigencias. Por su parte, la alfabetización aparece no sólo como un medio rápido de movilizar, para las distintas tareas de desarrollo acelerado, los recursos en mano de obra alfabetizada que éste exige en un nivel más elevado de empleo, sino que además facilita la adecuada adaptación a las distintas etapas del desarrollo.

Numerosos países en vías de desarrollo tienden a acelerar el proceso de su industrialización, como uno de los factores esenciales para el aumento de su renta y para la absorción del crecimiento de la población activa. Para estos países, la industrialización es el instrumento adecuado que puede resolver dos problemas cruciales: por una parte, el de ampliar las exportaciones y la producción de artículos manufacturados y semi-terminados; por otra parte, resolver la cuestión del empleo de la mano de obra, cuya demanda relativa disminuye a medida que se van modernizando las técnicas de la agricultura. Aparece entonces de una manera evidente la interdependencia de esos problemas con la alfabetización. Naturalmente, lo que la alfabetización aporte dependerá en gran medida de su contenido.

Es evidente que una alfabetización reducida a la enseñanza de la lectura y de la escritura, completada llegado el caso con algunos rudimentos de conocimientos generales, será mucho menos eficaz para transformar al individuo y, por consiguiente, tendrá resultados menos importantes como factor de desarrollo y de industrialización que una alfabetización que abarque una iniciación técnica, una instrucción más amplia y que, sobre todo, desemboque en el campo de la formación profesional.

El desarrollo agrícola y especialmente el rendimiento de la agricultura, así como la extensión agrícola y, en algunas partes del mundo, el aumento de número de días de trabajo por año de la población rural, preocupan mucho a la mayoría de los países en vías de desarrollo. Es muy difícil lograr esos objetivos salvo si se admite que no pueden ser realizados únicamente por la modernización de las técnicas y la formación del personal directivo necesario, sin proceder a la transformación psicológica del ambiente rural y a la promoción agrícola en gran escala. Para esta finalidad parece indispensable el acceso a la palabra escrita, naturalmente junto con los demás medios de información pero con la función que le es propia, a fin de proporcionar la amplia comprensión de los problemas que plantea una transformación radical del medio socioeconómico, y el cambio en las reacciones y comportamientos que esa transformación exige a los individuos. El texto escrito hará comprender a los adultos, profundamente enraizados en los hábitos ancestrales, el interés que encierran la modernización de su equipo o los nuevos métodos de producción, la diversificación de los cultivos o de las actividades económicas, la importancia de los transportes, de la comercialización y de la distribución de los productos.

Un aspecto primordial del desarrollo económico es el aumento de la productividad. Dada la importancia especial que le atribuyen los países en vías de desarrollo como factor decisivo de su clasificación y del lugar que ocupan en la economía mundial, conviene que la alfabetización sea estudiada con arreglo a este criterio. El aumento de la productividad como resultado de la alfabetización resulta difícil de evaluar en todos los casos; esencialmente variable, es incluso desestimable en algunos casos. En un punto extremo hasta puede ser negativo; enseñar a leer y escribir

a personas adultas, recurriendo para ello a determinados estímulos y dejando luego sin satisfacer las aspiraciones así suscitadas, puede equivaler a una verdadera pérdida de las inversiones realizadas. Pero abstracción hecha de estos casos, la alfabetización parece ser en realidad un factor de productividad creciente, tanto por sus efectos directos e indirectos sobre la persona alfabetizada como por sus consecuencias sobre la colectividad.

El efecto directo de la alfabetización en el trabajador está ya comprobado por cuanto en general va acompañada de un aumento de los salarios. Sin ser absoluta, esta correlación parece demasiado constante como para que no se deba a factores relacionados con la productividad, ya sea real e inmediata o por lo menos potencial.

A veces resulta difícil determinar la medida en que la alfabetización, que en cada caso particular se combina con las características propias del adulto alfabetizado y con sus motivos personales, interviene como factor único para explicar el aumento de salarios. De todos modos, esta relación constituye un aliciente para el interés individual e incita a aceptar sacrificios en favor de la alfabetización funcional. Hay que distinguir por lo menos entre tres tipos de aumento del salario: uno es la promoción a un nivel superior de empleo que, careciendo de conocimientos elementales, el interesado no podría pretender alcanzar; el otro se debe al aumento directo de la productividad o de la calidad, sin necesidad de cambiar el puesto del trabajo; y el tercero, que además no pertenece a la misma categoría, consiste en primas especiales para los recién alfabetizados como estímulo y como prueba del interés de las empresas por la alfabetización de la mano de obra que emplean.

Además del efecto directo sobre el trabajador, la alfabetización produce sin duda algunos efectos indirectos sobre el aumento de la productividad: por ejemplo, permite obtener un mejor rendimiento gracias a un equipo o a técnicas que una mano de obra analfabeta no podría utilizar. Además, garantizando el mejoramiento cualitativo de la mano de obra, permite realizar economías en personal de nivel superior: una mano de obra que sea capaz de leer las instrucciones escritas y de comprender mejor la índole de su trabajo, permitirá ahorrar numerosas horas de inspección a cargo de contramaestres y simplificará la organización de la empresa por parte de los ingenieros.

De una manera más general, se diría que gracias a la alfabetización el trabajador que se beneficia de ella se adapta mejor al medio social y profesional, tiene una mayor conciencia de su participación y está mejor capacitado para asimilar nuevas técnicas e ideas que, a su vez, son elementos favorables para el aumento de la productividad.

La importancia de la contribución que aporta la alfabetización al desarrollo constituye uno de los aspectos del papel que desempeña la educación a este respecto. Esa función ha quedado claramente expuesta en el documento de base preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964)¹⁾: "Tres grandes obstáculos se oponen en general a la difusión del progreso técnico y, en consecuencia, al aumento de la productividad y a la renta per capita de los países en vías de desarrollo: el régimen de propiedad inmobiliaria, la escasa movilidad social y la ignorancia de las grandes masas, y la concentración de los ingresos entre las manos de grupos de población relativamente restringidos... La ignorancia de las grandes masas y la escasa movilidad social son dos aspectos de un mismo problema. La penetración de la técnica exige medios de enseñanza teórica y práctica y facilidades para beneficiarse de ellos; necesita igualmente que se reúnan las condiciones que permitan manifestarse y formarse a los elementos más capaces y dinámicos de todas las capas sociales. Generalmente estas condiciones sólo se realizan en una medida muy reducida, lo que entraña una enorme pérdida de potencial humano".

La alfabetización se inserta en esta perspectiva y tiende hacia esos objetivos, en la medida en que sobrepasa la etapa de la alfabetización tradicional y rudimentaria, y se transforma gradualmente en alfabetización funcional.

1) "Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement", Informe del Secretario General de la Conferencia (E/CONF.46/3).

B. RELACION ENTRE LA ALFABETIZACION Y EL DESARROLLO TECNOLOGICO

Los países que han logrado un alto nivel industrial no tuvieron que resolver en la esfera tecnológica, en el amanecer de la era moderna, problemas como los que se plantean hoy a los responsables y a las poblaciones de los países en vías de desarrollo. Para las naciones industriales el desarrollo de la tecnología se ha ido desenvolviendo paralelamente al de la educación, la cual se ha ampliado y adaptado progresivamente a las necesidades de la evolución económica. Por el contrario, los países en vías de desarrollo no disponen en nuestros días del tiempo necesario para esperar los efectos de una formación progresiva, que vaya desde la infancia hasta la adolescencia, y que suministre una mano de obra adaptada a las exigencias del desarrollo. A la vez que se capacita a las jóvenes generaciones según las nuevas exigencias, es preciso encontrar sin tardanza una gran cantidad de hombres y de mujeres que sean capaces de integrarse de una manera productiva en esta nueva economía, que puedan comprender el alcance y las perspectivas de la misma, adaptarse a su evolución y constituir una vasta reserva de donde saldrán los futuros dirigentes tecnológicos.

Tanto en la agricultura como en la industria, el desarrollo tecnológico crea condiciones de trabajo y exigencias de adaptabilidad por parte de la mano de obra, a las que sólo pueden satisfacer los miembros de una sociedad que conoce la escritura.

Por consiguiente, la alfabetización tiene un doble papel: difundir conocimientos y crear actitudes que permitirán a los adultos desempeñar la función que les corresponde en un medio en rápido progreso tecnológico. Evidentemente, la formación de personal superior muy competente no puede resolver el problema si ese personal ha de trabajar en un medio analfabeto.

Cuando se organiza un problema de alfabetización en un país en vías de desarrollo, no hay que considerarlo como un esfuerzo destinado a la creación de tipos de trabajadores y agricultores modernos sino a la formación de un nuevo medio de hombres y de mujeres capaces de responder a las necesidades de la evolución tecnológica y de proporcionar a la vez la mano de obra y el personal dirigente.

C. LA ALFABETIZACION COMO FACTOR DE TRANSFORMACION DEL MEDIO AMBIENTE

Aludimos aquí a un papel mucho más amplio y esencial de la alfabetización en lo que toca al desarrollo: el de un agente de transformación del medio ambiente.

En una hipótesis de evolución socioeconómica profunda y rápida, la formación de actitudes mentales y de nuevos comportamientos y conductas aparece como un factor indispensable del éxito. Esto es cierto tanto en lo que atañe a un proceso de industrialización como al paso de una agricultura de subsistencia a una agricultura de mercado. Gracias al texto escrito, las poblaciones pueden mejorar su comprensión del complicado mecanismo de la sociedad, y sentir el deseo de participar activamente en la vida del país y en la solución de sus problemas. Este despertar de la conciencia colectiva constituye una contribución decisiva al desarrollo económico y social, pues lo convierte en un problema que interesa a las grandes masas de la población y no sólo a los tecnócratas. Gracias al texto escrito comenzarán a reflexionar y ello les permitirá adherirse a las nuevas prácticas frente a problemas tales como el matrimonio y el control de los nacimientos, la alimentación, la vivienda, la higiene y la educación.

De un modo general, la alfabetización tiende a crear nuevas actitudes y conductas con respecto a todos los factores y aspectos del desarrollo económico y social. Durante mucho tiempo se creyó que bastaba crear estímulos e intereses en la vida de la comunidad no alfabetizada o, en un plano diferente, que era suficiente alcanzar un perfeccionamiento profesional de los analfabetos, para lograr sin más el desarrollo. Pero numerosas experiencias parecen indicar lo contrario. Se pueden esperar efectos materiales, incluso el comienzo de una evolución, de una voluntad de cambio y de una organización para una acción colectiva, pero no se logrará esa transformación del individuo que se traduce en una visión clara de los problemas, visión que modifica y ordena sus diferentes conductas y comportamientos sociales y profesionales.

El acceso a la palabra escrita aparece aquí como un factor indispensable, claro que en unión de los otros medios de información; en efecto, la palabra escrita desempeña un papel único en su género para suscitar la comprensión a fondo de los problemas que plantea una transformación radical del medio socioeconómico y la reconversión de las conductas y comportamientos que esa transformación exige a los individuos.

De todo lo dicho parecen deducirse dos conclusiones: en primer lugar, el influjo que puede ejercer la alfabetización sobre el desarrollo, sin duda alguna muy importante, no es fácil de evaluar en su forma directa, en el nivel microeconómico, es decir, en el individuo. Pero, naturalmente, todavía es más difícil de evaluar en el nivel macroeconómico, dados los efectos menos localizados y más difusos de la alfabetización sobre el conjunto del medio socioeconómico.

D. LA ALFABETIZACION Y EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO

La alfabetización se inserta de la manera más perfecta en los planes del desarrollo económico cuando se inspira en las posibilidades y objetivos de los planes de desarrollo en su conjunto, que la orientarán en lo que toca a sus objetivos propios, a sus criterios y sus métodos, y a la utilización de los recursos que se pondrán a su disposición.

Existen cuatro grupos de criterios que es menester tener en cuenta en la articulación de los programas de alfabetización con los planes de desarrollo: objetivos y prioridad del desarrollo, distribución de los recursos disponibles, necesidades de mano de obra y rentabilidad de la alfabetización como elemento del plan de desarrollo.

La regla que preside la consignación de recursos a una esfera determinada, es que hay que seguir haciendo gastos hasta el momento en que la relación entre los beneficios marginales y los gastos marginales es la misma para todos los sectores. Si los gastos correspondientes a un sector se prosiguen hasta sobrepasar ese punto, no se emplean los recursos con la máxima eficacia. Este principio está ampliamente aceptado, pero su aplicación resulta difícil por la dificultad de evaluar los efectos de la alfabetización, y más aún, de compararlos con otros gastos sociales, tales como los destinados a higiene, vivienda, transporte o enseñanza primaria. Naturalmente, conviene arbitrar con el mayor cuidado los medios más económicos de elevar el nivel de la alfabetización, y concebir los proyectos de manera de obtener el rendimiento económico más elevado.

Las consignaciones presupuestarias en favor de la alfabetización se efectuarán en razón de su rentabilidad, según el principio de la utilidad marginal, es decir, de la relación entre el beneficio marginal y el costo marginal de la alfabetización, comparándolos con los que se observan en otros sectores.

Desde el punto de vista de la utilización de los recursos humanos interesa mucho evaluar el esfuerzo que exige la alfabetización, según las necesidades en mano de obra alfabetizada cuya urgencia señala el plan, teniendo en cuenta el número de adultos ya ocupados y la capacidad de producción del sector escolar.

Dicho en otros términos, a falta de una encuesta sobre el total de la mano de obra, que muy rara vez se ha llevado a cabo, es necesario hacer un cálculo, por lo menos a corto plazo, de las necesidades en materia de personal alfabetizado. Según la urgencia y el carácter de esas necesidades se decidirá recurrir, en proporciones variables, a la enseñanza escolar o a la alfabetización de adultos.

Por consiguiente, la distribución de los esfuerzos entre la alfabetización de adultos y la educación elemental debería hacerse con arreglo a las futuras perspectivas de empleo, según las diferentes categorías de trabajadores. Si se estima que la necesidad inmediata es la de un mayor número de trabajadores alfabetizados, se procurará dar prioridad a la educación de los adultos; por el contrario, si se tienen en cuenta las necesidades que habrán de manifestarse dentro de unos años, y si los adultos disponibles en la actualidad tienen una capacidad suficiente para poder llevar a ejecución los planes de desarrollo en el transcurso del próximo decenio, será justo que se procuren orientar los esfuerzos hacia la enseñanza primaria y secundaria.

En relación con la enseñanza escolar, la alfabetización aparece como un sector de inversión que producirá efectos inmediatos sobre el desarrollo.

A no ser que se diga que hay que pagar cualquier precio, por alto que fuere, para garantizar a cada persona un mínimo de conocimientos, la decisión de incorporar en el plan de desarrollo un programa de alfabetización sólo puede descansar en un cálculo de rentabilidad que, naturalmente, se hará con arreglo a criterios complejos. Este cálculo o apreciación no se basará en los resultados a corto plazo, sino en la contribución de ese programa al desarrollo de la economía durante

un periodo de tiempo bastante largo. Y podrá compararse el valor de esta contribución con el que hubiera cabido esperar de inversiones del mismo volumen, sea en otras formas de educación o en otros sectores de desarrollo. Inútil es decir que un cálculo de este género resulta extremadamente difícil, por no decir impracticable, si tenemos en cuenta que ignoramos actualmente el costo de la alfabetización y los beneficios que produce. Esto, sin embargo, no dispensa de actuar en su favor, de procurar su realización coherente y, en resumen, de planificar la alfabetización.

De todos modos la rentabilidad de un programa de alfabetización, apenas discutible cuando se tienen en cuenta los objetivos y posibilidades del desarrollo económico, depende en gran parte de su articulación con los planes globales de desarrollo. Ello significa que, cuando hay escasez de recursos, ningún programa de alfabetización puede desglosarse del conjunto del desarrollo sin que ello entrañe un despilfarro. En materia de alfabetización incumbe muy evidentemente a los gobiernos el determinar en qué medida y forma su actuación se ajusta a los objetivos del desarrollo económico y social, y hasta qué punto los recursos económicos que a ella dedican son determinados en función exclusiva del criterio de rentabilidad; en un límite extremo, la alfabetización puede considerarse como un subsector del desarrollo, o bien concebirse de un modo muy flexible la acción en esta esfera, articulándola con la suficiente elasticidad en el plan de desarrollo. Las decisiones a este respecto varían según los países, sin que sea posible pronunciarse a priori sobre su valor respectivo.

En definitiva la articulación de la analfabetización en el planeamiento económico facilitará el mejor aprovechamiento de los recursos presupuestarios que se le dediquen, siempre que se inspire en criterios que confieran la mayor rentabilidad posible a la acción emprendida a fin de lograr su eficacia máxima como factor del desarrollo.

E. NUEVOS ENFOQUES ESTRATEGICOS EN MATERIA DE ALFABETIZACION

En todo el mundo se advierten cuatro grandes maneras de enfocar la alfabetización. Tres de ellas se han llevado a la práctica de una u otra forma en distintos lugares; la cuarta no se ha ensayado todavía a gran escala.

La mayoría o, en todo caso, una gran cantidad de las acciones emprendidas, estribaron en un enfoque global, es decir que, con respecto al método, se procuró atraer al mayor número posible de adultos para alfabetizarlos según un programa de tipo escolar; partiendo del derecho del individuo a la educación y del interés que tiene la alfabetización de todos los adultos, tales acciones se proponían el logro inmediato de este objetivo; partían, en definitiva, de la noción de la necesidad más que de la noción de recursos, y se concebían más desde el punto de vista de los objetivos propuestos que con miras al rendimiento. Huelga añadir que, dejando a salvo algunos éxitos indiscutibles, ciertos desequilibrios entre ambos términos dificultaron la ejecución de los programas de este tipo. Sin embargo, cuando existe un plan, la única práctica coherente en materia de enfoque global consiste en dedicar a la acción iniciada los recursos correspondientes por obra de una decisión de carácter no sólo económico sino sobre todo político y social.

Siendo actualmente el desarrollo económico el objetivo principal de los países de renta reducida, muchos de ellos desearán someter a nuevo examen el problema de la consignación de recursos para los programas de alfabetización, toda vez que la falta de un buen análisis a este respecto puede constituir un freno del desarrollo en un futuro inmediato.

Considerando la modicidad de sus recursos, algunos países sólo ejecutan proyectos de alcance limitado y de carácter experimental, cuya eficacia, si no se trata de puntos de partida de una acción generalizada, ha sido a menudo muy positiva, pero bastante limitada.

Los que confían absolutamente en la educación elemental como solución a largo plazo del problema del analfabetismo, dejan de lado a los analfabetos adultos y se preocupan exclusivamente de impartir una educación adecuada a los niños sin tomar en consideración ni las ventajas económicas de la alfabetización de adultos ni el problema de la recaída en el analfabetismo de los niños que viven en un ambiente analfabeto. Es a todas luces necesario que un verdadero intento de eliminación del analfabetismo ataque el mal en sus raíces y no suscite una nueva proliferación de analfabetos. Todo programa carente de esta precaución está destinado a un fracaso seguro en plazo más o menos largo. Por otra parte, confiar exclusivamente en la educación de la juventud para

resolver el problema del analfabetismo a largo plazo equivale a privarse del apoyo que aportará a la producción la eliminación del analfabetismo entre los adultos económicamente activos.

El enfoque particular del problema del analfabetismo que la Unesco está estudiando ahora y que constituye la base de los proyectos que prepara, representa un "enfoque seleccionado e intensivo". La idea motriz de este método consiste en vincular la alfabetización con el desarrollo convirtiéndola en una educación funcional basada en sólidas motivaciones, inspirada en criterios económicos y tendiente a repercutir rápidamente en el desarrollo económico y social.

Con arreglo al Programa Experimental de Alfabetización Mundial de la Unesco, ya se ha iniciado en varios países el planeamiento de proyectos formulados con arreglo a este enfoque, y cuyos efectos serán debidamente evaluados.

En las presentes circunstancias económicas y financieras, parece lógico prever, ante todo, la alfabetización de quienes mejor pueden aprovecharla en beneficio del desarrollo de sus respectivos países; se ejercerá prioritariamente con respecto al elemento activo de la población y conducirá a la capacitación o perfeccionamiento profesionales. Por consiguiente, en vez de concentrar los esfuerzos en la ejecución de extensos programas, se procurará llevar a cabo programas intensivos con miras a rebasar la fase de la alfabetización rudimentaria y conseguir una verdadera educación funcional. Por supuesto, convendrá que las categorías de personas seleccionadas para beneficiarse de esa instrucción coincidan con las de personas que se dediquen a tareas especialmente productivas, tales como las relacionadas con la ejecución de programas de industrialización o de desarrollo rural que puedan contribuir notablemente al desarrollo del país, y en las que se considere indispensable el empleo de mano de obra alfabetizada.

Ese enfoque selectivo y fundado en programas vinculados con las prioridades económicas parece también más rentable desde el punto de vista de las propias circunstancias en que se imparte la alfabetización; en efecto, al estar destinado a una población numéricamente limitada, permite lograr una concentración de medios indispensables para el éxito. Por otra parte, la experiencia demuestra que la alfabetización cunde mejor cuando se imparte a grupos bien determinados e identificables, geográficamente localizados y lo más homogéneos posible.

Desde el punto de vista sociológico, el enfoque selectivo favorece la aparición y formación del sector demográfico más dinámico de cada nación, siempre que dicho sector constituya algo más que una minoría selecta aunque sin alcanzar una importancia cuantitativa que disperse el esfuerzo docente realizado.

Adviértase, además, que esos grupos suelen ser particularmente receptivos. Sus miembros obedecen al estímulo de fuertes motivaciones: primero, una motivación psicológica vinculada a la conciencia de lo que ganan con el acceso al conocimiento en un ambiente humano y profesional en plena transformación y, segundo, una motivación económica fundada en que el aumento de la remuneración sancionará la plusvalía profesional o el ascenso a un nivel superior de capacitación.

Por otra parte, no sólo la eficacia de una acción de alfabetización aumenta cuando en ella participa el conjunto de la comunidad, sino que la experiencia demuestra que la adquisición de los conocimientos impartidos se acelera considerablemente cuando se incorpora a la formación profesional; en efecto, existe una referencia recíproca y constante entre la palabra y el instrumento, que facilita la rapidez de la retención, al paso que el elemento abstracto que entraña toda técnica facilita el necesario esfuerzo de abstracción del pensamiento: por consiguiente, la alfabetización incorporada al perfeccionamiento durante el ejercicio de un empleo se efectúa mucho más rápidamente que la impartida a individuos segregados de su ambiente. Tal alfabetización es también muy ventajosa con respecto a los gastos de inversión y de funcionamiento: con ella es posible, en efecto, utilizar los locales de trabajo y emplear muchas veces como instructores a algunos miembros de la plantilla profesional. Así concebida, pues, la alfabetización es particularmente rentable en cuanto a sus efectos económicos, y se ajusta al propio tiempo de un modo muy satisfactorio a los criterios que abogan en favor de la consignación presupuestaria para un sector determinado del desarrollo, en la hipótesis de que haya escasez de recursos y en relación con la expansión planeada.

¿Podrá reprocharse que se deja de lado el objetivo, conforme al espíritu del artículo 26 de la Declaración de Derechos Humanos, de la educación universal? A este respecto cabe advertir que dicho objetivo no varía, en cuanto sigue constituyendo la meta a la que hay que llegar en el plazo más breve, y que la alfabetización selectiva sólo constituye una primera etapa de un movimiento

en esta dirección; al contribuir a elevar la renta nacional se crean recursos que, en una fase ulterior, podrán permitir la realización de esfuerzos suplementarios en favor de los gastos de educación en general y de la alfabetización en particular; el enfoque selectivo se apoya en los dos polos del desarrollo sobre los que se realiza una concentración de medios. Cabe esperar que, así establecido, el enlace con las actividades del desarrollo global facilite la implantación profunda de la alfabetización y que los resultados tengan efectos estimulantes en el conjunto del país. Por lo tanto, la alfabetización selectiva e intensiva deberá ser planeada para que abarque un largo periodo en el que se determinen metódicamente los sucesivos objetivos que deberán alcanzarse, contando siempre, además, con el efecto acumulado de los resultados ya obtenidos.

De todas esas consideraciones se puede deducir que la elección de las estrategias y técnicas de alfabetización, y las decisiones sobre su contenido y métodos, deben ajustarse forzosamente a las circunstancias nacionales o locales, así como a los objetivos, opciones, necesidades y posibilidades de los correspondientes países y ambientes.

F. COSTOS DE LA ALFABETIZACION

La primera cuestión que se plantea a este respecto se refiere a los costos unitarios de la alfabetización, sobre los que hay que admitir que son muy mal conocidos y que se trata de una materia en la que es indispensable efectuar investigaciones sistemáticas. En consecuencia, la comparabilidad entre los datos de distintos países es dudosa y las estimaciones relativas al costo unitario de la alfabetización -elemento esencial para el establecimiento del presupuesto- con todavía mal conocidas.

Por otra parte, los costos conocidos ponen de manifiesto una gran diversidad debido a que los elementos del costo real se combinan con las diferencias imputables a la base de cálculo adoptada en cada caso. Ello explica, por ejemplo, que las evaluaciones relativas a los diversos países árabes varíen de 80 centavos a 81,80 dólares por persona. La enorme diferencia entre ambas cifras extremas estriba, al parecer, en la diversidad de las respectivas circunstancias económicas, métodos de enseñanza, método de cálculo de los gastos, nivel de vida, etc.¹⁾

En algunos países se ha estimado que el costo unitario de un año de alfabetización equivale al de un año de enseñanza primaria. Aun admitiéndolo, este costo resulta módico si se tiene en cuenta que los adultos aprovechan mejor que los niños un año de enseñanza. Por supuesto, conviene también tener en cuenta el carácter de los programas de alfabetización: un programa de alfabetización funcional que entronca con la formación profesional parece ser más oneroso, cuando en realidad su costo unitario es menor en proporción con los resultados potenciales.

Algunos países se niegan a calcular los costos, aduciendo que los programas abarcan una importante proporción de servicios y contribuciones desinteresadas que es difícil contabilizar. Sin embargo, parece necesario tener en cuenta esas aportaciones que, de no haber afectado a la alfabetización, hubieran podido utilizarse en otras actividades de desarrollo e intervienen, por lo tanto, en el costo efectivo.

Parece indispensable determinar la naturaleza de los costos efectivos de la alfabetización, contabilizando debidamente las aportaciones monetarias y las contribuciones de otra suerte según las diversas partidas: personal docente, personal administrativo, personal técnico, inspección y estructuración, locales, mobiliario y equipo, material docente y materiales audiovisuales, libros, textos complementarios y publicaciones, bibliotecas, gastos de transporte y vehículos, gastos de funcionamiento y gastos diversos, etc.

También a este respecto cabe esperar que los primeros proyectos que se inicien con la ayuda de la Unesco y con arreglo al programa experimental proporcionarán indicaciones nuevas y provechosas.

1) Conferencia Regional sobre Planeamiento y Organización de los Programas de Alfabetización en los Estados Árabes - Informe Final (UNESCO/ED/212) pág. 45.

Por supuesto, los costos dependerán de un cierto número de parámetros, algunos de los cuales sin fijos como los relativos al precio del equipo, precio de la construcción de locales, etc., al paso que otros dependerán de lo que decidan las autoridades competentes: número de personas que se benefician de la campaña emprendida, efectivos de los grupos de instrucción, duración del programa, nivel de alfabetización propuesto, etc. Evidentemente, la selección del idioma de instrucción repercutirá considerablemente en los costos, pues podría obligar a iniciar actividades entre grupos muy reducidos y a veces inferiores al nivel de rentabilidad que podría considerarse como normal, entrañando por consiguiente costos proporcionalmente muy elevados con respecto a los instructores y al material docente. Adviértase que a este respecto existe una relación muy estrecha entre el costo unitario y la opción de tipo político en que se inspiran algunas medidas que pueden determinar una gran elevación de los costos unitarios.

Ya se ha señalado reiteradamente que, si no se la considera como una actividad de aficionados, la alfabetización resulta más onerosa de lo que se creyó durante mucho tiempo. Por supuesto, el esfuerzo inicial -y ésta es una de las ideas rectoras del enfoque selectivo- debe proponerse la mejor utilización posible de los recursos mediante una concentración óptima de los mismos, pero existe un nivel inferior del costo por debajo del cual sólo se trabaja improvisadamente, con el consiguiente derroche de los medios tan parcamente arbitrados.

Manifiestamente, el especialista de planeamiento se esforzará por reducir los costos unitarios en todo lo compatible con la eficacia del programa; uno de los medios para reducir los costos puede ser el empleo de la mayor cantidad posible de instructores que trabajen gratuitamente o a cambio de una módica remuneración. Sin embargo, cabe prever el caso de que la utilización de personal no capacitado o mal preparado se traduzca en un rendimiento pedagógico tan escaso que impida la amortización de los demás elementos del costo y redunde, de hecho, en el despilfarro de los recursos consignados. En tales casos convendría tal vez renunciar a la costosa economía aparente que cabría esperar de la utilización de un personal docente gratuito o módicamente retribuido, y prever el financiamiento de remuneraciones que garanticen un rendimiento satisfactorio de las actividades educativas.

En algunos casos la utilización de materiales audiovisuales, desde los más simples hasta la televisión, puede reducir los costos unitarios de la alfabetización, toda vez que permite llegar a un mayor número de alumnos sin aumentar el personal docente y el número de locales determinados.

Las indicaciones muy someras que preceden tienen únicamente por objeto destacar la gran diversidad de los costos unitarios de la alfabetización, así como las dificultades con que tropieza su estimación. Al esforzarse por reducir estos costos, el especialista del planeamiento y el pedagogo deberán concertarse para conciliar los preceptos económicos con el logro de un nivel mínimo de eficacia. En otros términos, para solucionar el problema de los costos deberán considerarse muy especialmente el contenido y los métodos de la alfabetización. Nos encontramos aquí con un ejemplo de la constante interacción entre los elementos cuantitativos y los elementos cualitativos de todo planeamiento.

G. EL FINANCIAMIENTO

A la luz de todas las experiencias anteriores, parece cierto que el éxito está ligado a la realización de un esfuerzo económico considerable por parte del Estado; ese esfuerzo manifiesta y permite medir la determinación de dicho Estado, proporcionándole al propio tiempo los medios para garantizar la conveniente coordinación de las diversas actividades de alfabetización y su articulación con las etapas y objetivos del desarrollo económico. Una primera conclusión indica que, en general, la alfabetización merece y exige por parte de los Gobiernos un esfuerzo económico superior al realizado hasta ahora.

La segunda cuestión que se plantea es la siguiente: ¿hay que inscribir los programas de alfabetización en el capítulo de educación del presupuesto, o consignarlos bajo otros epígrafes? En otras palabras, si se considera la alfabetización como un factor de la productividad con repercusiones directas sobre el desarrollo económico ¿deberá ser financiada paralelamente con los demás factores del desarrollo o, definiéndola como un proceso destinado a transmitir conocimientos, deberá ser financiada con cargo a los presupuestos de educación? En principio parecería lógico considerar que, por corresponder esencialmente a objetivos sociales, la alfabetización en masa se inserte en la partida de educación, mientras que cabe sufragar con cargo a otras partidas toda alfabetización vinculada con proyectos de desarrollo específico y tendiente, en primer lugar, al

logro de los objetivos del desarrollo económico. Esa cuestión, que parece teórica, deja de serlo cuando se considera que la mayoría de los Gobiernos de los países en vías de desarrollo, o por lo menos muchísimos de ellos, dedican ya un porcentaje elevado de gastos a la educación con presupuestos que a menudo representan el 15% ó 20% e incluso más de los presupuestos nacionales, o de un 2% a un 6% -a menudo de un 3% a un 4%- de su renta nacional bruta, y sólo están dispuestos a aumentar ese porcentaje en la medida que lo permita un importante incremento de la renta nacional. Parece, pues, necesario distinguir entre la alfabetización que aspira a ser universal y que, por lo tanto, se parece a un gasto de consumo con objetivos sociales -por lo cual debería figurar en el presupuesto de educación- y la alfabetización destinada únicamente a aumentar la productividad de ciertos proyectos de explotación y que, por lo tanto, debería financiarse con los créditos consignados para el desarrollo económico. Parece normal que toda actividad orientada hacia el desarrollo y sufragada por el Estado y por las empresas privadas, abarque un programa de alfabetización, cuyo alcance dependa de la importancia del número de analfabetos, de los medios disponibles, de los recursos en instructores y material, y del número de trabajadores que puedan beneficiarse útilmente de dicho programa.

Tratándose de recursos del sector privado, parece posible utilizarlos mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora. En efecto, si se admite que los créditos dedicados a la alfabetización de adultos constituyen una inversión rentable, no hay razón para que las empresas -públicas o privadas- que se beneficien de esa plusvalía eventual no puedan encargarse de su financiamiento. Evidentemente, las modalidades de esta participación podrían variar hasta el infinito, pero parece razonable admitirla en principio y, por otra parte, las posibilidades de semejante solución son lo bastante prometedoras como para tratar de estudiar a fondo la manera de persuadir a las empresas y cooperativas susceptibles de que aporten fondos para este tipo de financiamiento.

Por consiguiente, los recursos suplementarios que se necesiten para el financiamiento de la alfabetización de adultos no deberán proceder necesariamente del presupuesto de educación, aunque, de todos modos, cada Gobierno deberá también arbitrar en este caso sus propias soluciones.

En tales circunstancias, varias hipótesis parecen posibles en lo referente al financiamiento de la alfabetización con cargo al presupuesto público: o bien, en razón de la importancia reconocida de la alfabetización como factor del desarrollo económico, se le dedica un capítulo especial del presupuesto, en cuyo caso se podría establecer -como ya lo han previsto algunos países- un fondo de alfabetización destinado a sufragar todas las actividades emprendidas a este respecto por el Gobierno; o bien, habida cuenta de la contribución específica que aporta la alfabetización a determinadas actividades del desarrollo, cabría incluir sendas partidas de gastos de alfabetización en los proyectos de inversiones. Cabe también admitir que, como sucede en algunos países, la mayor parte del presupuesto de alfabetización corra por cuenta y cargo de las autoridades locales. Y, por último, se puede prever que una fracción de los costos del programa de alfabetización sea sufragada por sus beneficiarios, ya sean los trabajadores alfabetizados o los poseedores de capital que se beneficien de los progresos tecnológicos que hace posibles la alfabetización. Sin embargo, la determinación de los beneficios que puedan derivarse de la alfabetización es muy difícil y carece de precisión científica. Por lo que se refiere a la participación económica de los trabajadores, aun siendo psicológicamente recomendable, depende sobre todo del nivel de los sueldos, que puede ser demasiado bajo para permitir la adopción de esa solución.

Lo indispensable es que con cualquier fórmula que se adopte esos medios representen una fracción razonable de la renta nacional y que se beneficien del aumento de la misma. Parece también necesario que la cuantía de los recursos dedicados a la alfabetización de adultos sea en todo caso sensiblemente superior a su monto actual en la mayoría de países.

Desde hace mucho tiempo, y tal vez en un principio, las aportaciones desinteresadas en especies o en servicios han procedido en gran parte de organizaciones o asociaciones no gubernamentales, y han constituido uno de los elementos motores de la alfabetización: bastará recordar a este propósito los servicios desinteresados de los maestros, misioneros, sacerdotes, funcionarios, estudiantes o meras personas instruidas, etc., sin olvidar la ayuda aportada por las fundaciones. Contabilizados o no, esos elementos de financiamiento continuarán sin duda representando aportaciones muy importantes.

Adviértase para terminar, que ninguno de los recursos nacionales mencionados, incluso si se los aumenta y se los combina adecuadamente, puede ser eficaz sin una colaboración procedente del exterior. El problema de la cooperación internacional, inclusive el problema de la cooperación extranjera multilateral o bilateral, será examinado ulteriormente.

III. OBJETIVOS, ORGANIZACION Y METODOS DE LA ALFABETIZACION

En diversas ocasiones hemos señalado ya el carácter específico de la alfabetización de adultos cuyos objetivos y métodos no deben identificarse en modo alguno con los de una instrucción de tipo escolar, aun cuando venga a completar y a apoyar los medios conducentes a la escolarización. Conviene estudiar detenidamente este carácter específico, así como la organización y los métodos procedentes para que la alfabetización de adultos sea un factor de promoción del individuo y de la sociedad.

A. NATURALEZA Y OBJETIVOS DE LA ALFABETIZACION

Existe una tendencia a considerar al adulto analfabeto como si fuese un deficiente intelectual o un retrasado, al que habría que recuperar inculcándole ciertos conocimientos, según una técnica que se ha de adaptar a esas circunstancias. En tal concepción se ha basado en ciertos países el establecimiento de una red de educación de adultos parecida al sistema escolar en cuanto a los métodos y criterios de evaluación de niveles. Más aún la técnica aplicada en algunos "cursos nocturnos" para adultos se funda en la que se aplica en general a los alumnos deficientes o retrasados.

Según otro concepto se considera al adulto analfabeto como profundamente distinto del adulto instruido. Se investiga muy a fondo su manera de razonar, de sentir, de percibir las imágenes que se le presentan. Se hacen análisis muy sutiles sobre las reacciones de los campesinos analfabetos frente a imágenes fijas o móviles o al documento escrito, como si a partir de cierta edad se estableciese una profunda diferencia entre el adulto analfabeto y el adulto instruido.

Este concepto en los casos extremos, conduce al eclecticismo y a ensayos improvisados, y acaba por cavar un verdadero foso entre el adulto analfabeto y las personas que procuran instruirlo al hacer de él un hombre distinto de los demás.

Un tercer concepto consiste en considerar al adulto analfabeto como un hombre ya integrado en la vida, con opiniones propias y en posesión de una suma de experiencias y de conocimiento que hacen de él una persona responsable. Se procura entonces entenderle, averiguar sus necesidades y conseguir que participe activamente en la obra educativa que le interesa directamente.

Conforme a esta última concepción, la alfabetización es una obra de emancipación del adulto.

La evolución del concepto de la alfabetización de adultos, definido inicialmente como mera enseñanza de la lectura y de la escritura, al concepto de la alfabetización funcional, es muy significativo. Independientemente de las modalidades de cada programa, todas las personas entendidas en la materia admiten hoy que la alfabetización no constituye un fin en sí misma, sino que su objeto es facilitar la adquisición por el adulto de conocimientos que le permitan adaptarse mejor a sus funciones sociales, profesionales, económicas y humanas.

B. EL LUGAR DE LA ALFABETIZACION

Durante mucho tiempo la alfabetización fue considerada como una actividad educativa complementaria. Al no disponerse para ella, por lo general, de recursos regulares y suficientes, su eficacia dependía principalmente de los grandes impulsos populares, de apoyos privados y de métodos pedagógicos improvisados. Su carácter marginal hacía que resultara especialmente vulnerable y discutida.

El gran progreso de los últimos años consiste en haberla convertido en una actividad educativa integrada.

a) Alfabetización y escolarización

La experiencia de los años más recientes ha demostrado, al parecer, que la alfabetización no puede asimilarse a ninguna actividad propiamente escolar, so pena de que pierda su carácter específico y, en consecuencia, su eficacia. Sin embargo, tampoco se la puede considerar como una actividad totalmente distinta de la enseñanza primaria, porque se trata de una auténtica actividad educativa, que se enriquece con el contacto y los intercambios con otras actividades de carácter

docente. La alfabetización se enlaza con la escolarización, a la que presta su apoyo y en la que se inspira, pero de la que no depende. La acción mutua entre el mundo de los niños y el mundo de los adultos impone un constante intercambio de informaciones y cotejo de métodos entre educadores escolares y educadores extraescolares.

Por otra parte, ni siquiera en los países en vías de desarrollo, la alfabetización ha de rivalizar con la escolarización. Contribuye a que los padres comprendan las ventajas de la instrucción y les incita a impulsar los estudios de sus hijos. La alfabetización, convenientemente desarrollada, hace que el niño no tenga que vivir en un medio analfabeto. En este sentido, constituye un apoyo de la escolarización y es uno de los factores que facilita un mejor rendimiento, sobre todo de la educación primaria.

b) Alfabetización y educación permanente

Si bien la alfabetización está enlazada en cierto modo con la educación primaria, también es parte integrante de la educación permanente, como uno de sus componentes. Esta es una de las conclusiones a las que se llegó en la Conferencia Mundial sobre la Educación de Adultos, celebrada en Montreal en 1960 y en la Conferencia Mundial sobre la Alfabetización y la Sociedad (Roma 1962).

La alfabetización, concebida inicialmente como una actividad de educación permanente, sólo puede desarrollarse si está enderezada a brindar un máximo de posibilidades de acceso a todas las formas de educación y si se enriquece constantemente con las aportaciones de una civilización en rápida evolución.

c) Alfabetización y educación profesional

La alfabetización facilita y acelera la educación profesional de los trabajadores. Por una parte, ofrece la ventaja de aumentar su productividad y por otra de hacerlos más aptos para adaptarse por sus propios medios al progreso tecnológico, como lo prueban recientes estudios. Así pues, la alfabetización va unida a la formación y a la enseñanza profesional de los trabajadores.

C. ORGANIZACION Y PLANEAMIENTO

Ante todo, la alfabetización de adultos exige determinadas estructuras; pero las estructuras existentes varían considerablemente según sea la realidad política, administrativa e institucional de cada país. No siempre se las ha creado en función de la alfabetización y, en muchos casos se considera que los órganos ya establecidos son suficientes para concebir y ejecutar los programas pertinentes. Tampoco son siempre gubernamentales, ya que los programas de alfabetización deben apoyarse en gran medida en las asociaciones profesionales y sindicales, los partidos políticos, los movimientos profesionales, las empresas públicas y privadas. Por lo que se refiere a los poderes públicos, la función fundamental incumbe, según los casos, al gobierno nacional o a las autoridades locales. En la esfera gubernamental, diversos ministerios asumen la dirección: Ministerios de Educación, de Asuntos Sociales, Desarrollo, por ejemplo, mientras que en algunos países, la asumen una comisión o un comité, interministerial o autónomo, a veces con amplia representación de elementos no gubernamentales.

Lo que parece demostrado es la conveniencia de que la coordinación de todos los esfuerzos y su convergencia hacia un mismo fin, estén a cargo de un departamento ministerial o de un servicio público, cualquiera que sea su forma. Tal departamento o servicio, que impondrá el reconocimiento del lugar que corresponda a la alfabetización en los planes de desarrollo o en el presupuesto nacional, estará, a menudo, encargado también de distribuir los recursos consignados para los programas de alfabetización y de establecer las prioridades en las distintas regiones o para los diferentes grupos.

La realización de un programa exige, también, que, además de un personal de inspección, o un cuerpo de consejeros pedagógicos o un cuerpo de instructores, que cooperen con los distintos grupos capaces de participar en la tarea de alfabetización, existan servicios técnicos tales como por ejemplo, los servicios, las oficinas o los centros encargados de los estudios de documentación o bien de la producción de material de lectura y de los medios auxiliares audiovisuales.

Cualquiera que sea su organigrama -y evidentemente, no existe un esquema que pueda imponerse de manera uniforme- las estructuras deberán ser lo suficientemente flexibles para conciliar las necesidades de una acción coherente a escala nacional con la diversidad que impone en la ejecución la adaptación de los programas a las necesidades de las distintas regiones y de los diferentes grupos.

Además de estas estructuras propiamente dichas, la alfabetización de adultos requiere lo que se podría llamar una infraestructura en la que pueda asentarse; sin duda, su aspecto más importante es una red de centros de alfabetización cuya naturaleza será muy variada, pero que, para grupos de importancia no menos diversos han de responder a una determinada concepción de la alfabetización: locales contruidos expresamente, escuelas, edificios comunales, profesionales o sindicales, locales en las empresas, centros de educación obrera, centros educativos en cooperativas, instituciones de educación extra-laborales, universidades populares u obreras, centros culturales, incluso los árboles, si se admite la fórmula de "la escuela bajo el árbol": lo esencial es que el adulto pueda identificar la noción de la instrucción que espera recibir con un lugar bien definido. La noción de infraestructura, esencial para el buen funcionamiento del programa, ha de combinarse también, por ejemplo, con las fórmulas utilizadas para modificar las horas de trabajo con miras a liberar a los trabajadores industriales o rurales en la medida necesaria para su instrucción.

El arraigo necesario en la realidad local y en los muy diversos grupos sociales y profesionales determina el concepto de los cuadros. Hemos enfocado esta idea en el plan pedagógico. Pero, para que la alfabetización de adultos se arraigue profundamente en la realidad, tenga verdaderamente el carácter de una educación funcional, es preciso que los cuadros estén integrados por representantes de los distintos medios, grupos, cuerpos y entidades que constituyen la estructura vital del país: cuadros de la vida profesional, sindicatos, cooperativas, cuerpo docente, clero y jerarquías religiosas, funcionarios, notables, jefes de poblado y jefes de familia, representantes de las diversas comunidades locales.

A causa precisamente de esa diversidad, con cuadros contruidos en esa forma, será posible conjugar todos los esfuerzos. A veces se tiende de una manera superficial a oponer la acción planeada a la acción espontánea, a establecer un contraste y una opción entre el rigor y la preparación requeridos para una labor metódica y la fe y la generosidad en la que se inspiran las tentativas individuales o los grandes impulsos de las masas. La verdad es que para que tenga éxito una empresa tan vasta, todos esos elementos son necesarios: tanto el calor humano y el impulso colectivo que acompañan los grandes trabajos de liberación nacional como la gestión rigurosa de un planeamiento enderezado a la economía de los recursos y la eficacia de las soluciones.

Una actividad de alfabetización bien organizada también necesita ser planeada. No basta que esté incluida en el plan global del desarrollo. Es preciso que esté en sí misma rigurosamente planeada. A causa de su campo de aplicación tan vasto y todavía mal delimitado, de la insuficiencia de los recursos de la necesidad de recurrir en amplia medida a las contribuciones voluntarias y de procurar una coordinación de esfuerzos muy diversos, el planeamiento de la alfabetización no resulta fácil. Algunos llegan incluso a creer que el planeamiento de la alfabetización no es necesario, en vista del carácter marginal que presenta en algunos países.

No obstante, mientras no se la planea, la alfabetización conservará -sobre todo en los países insuficientemente desarrollados y, por lo tanto, pobres- el carácter de una actividad educativa de lujo. Pues hay que reconocerlo así, el problema consiste en determinar el lugar que corresponde a la alfabetización en el conjunto del plan de educación. Ahora bien, se trata precisamente de países con recursos limitados y en los cuales la distancia que media entre los objetivos y las posibilidades es extremada. En vista de esas circunstancias, el no planear la alfabetización conduciría a abandonarla en provecho de otras actividades educativas.

Esta exigencia, ampliamente manifiesta, de iniciar el planeamiento de los programas de alfabetización encuadra dentro de un objetivo más amplio: pasar del planeamiento de esa enseñanza al planeamiento global de la educación.

Naturalmente, es más fácil planear la educación escolar, porque ésta tiene una estructura delimitada, objetivos claros, normas y tradiciones bien conocidas. La alfabetización es una realidad mucho menos precisa. Los métodos para definirla y determinar sus perspectivas pueden

ser más flexibles y son a menudo meros tanteos. Así ocurre con toda empresa en sus comienzos; tal fue el caso cuando se empezó a planear la educación escolar y cuando se empezó a planear la economía.

A partir del momento en que se tiene la convicción de que una actividad contribuye al desarrollo de una sociedad hay que integrarla en las perspectivas de esa sociedad. Si se deja de lado, se convertirá en una actividad parasitaria o moribunda, y en los dos casos nociva.

Si se opta por el planeamiento de la alfabetización, habrá que tener en cuenta una serie de relaciones entre la alfabetización y la política de formación de cuadros en todos los niveles, la enseñanza técnica, la enseñanza primaria, así como los elementos propios de la alfabetización (medios, personal docente, contenido, etc.).

Del estudio de estas relaciones se desprenderán los objetivos y los métodos del planeamiento de la alfabetización.

D. CONCEPTOS, METODOS Y PROBLEMAS PEDAGOGICOS

a) Adaptación de los métodos a las condiciones de vida de los adultos

En primer lugar, hay que señalar que los distintos conceptos y métodos están determinados por el carácter específico que se atribuye a la alfabetización. En algunos países se considera la alfabetización como un tipo de estudios preparatorios para la enseñanza primaria y cuyo objeto exclusivo es la adquisición de conocimientos elementales; por tanto en esos países se ha juzgado que no era necesario recurrir a métodos distintos de los que se utilizan en la enseñanza primaria. Rara vez se ha procurado hasta ahora reexaminar, desde un punto de vista pedagógico, los factores del problema en función de las características del adulto, de sus motivaciones y de sus intereses, así como de su integración en el medio. Es, al parecer conveniente preparar métodos ajustados a todos esos factores. Tales métodos deberán basarse en investigaciones sobre la psicología del adulto, el proceso de la adquisición de nuevos conocimientos y sus motivaciones y todo ello en función de las características sociológicas distintas de cada uno de los grupos.

En este sentido, el objetivo de una alfabetización funcional enderezada a una integración más eficaz del individuo en su medio, influye forzosamente en los métodos: les impone una gran variedad a fin de que se adapten a la realidad de los diferentes medios y grupos: grupos de edad, entidades profesionales, sociales, económicas, étnicas, geográficas, etc. Es decir que, dentro de una política general de educación de adultos, definida por el elemento común de sus objetivos y su carácter específico, habrá una gran diversidad de contenidos y de métodos.

Por otra parte, es obvio que las diferencias de contenido y método habrán de responder a la inmensa variedad de condiciones en las cuales se dará la enseñanza: edad de los grupos, homogeneidad e importancia numérica, naturaleza del medio en que viven, receptividad de la educación y actitud ante ella, necesidades de formación y de conocimientos, nivel de la renta por habitantes, trabajo a que se dedican, costumbres y creencias, disponibilidad de locales, y de material y de personal docente, grado de formación de los instructores, horario de trabajo, condiciones climáticas, etc. La preparación de estos métodos exigirá también investigaciones para averiguar cuáles son las soluciones más flexibles, más eficaces y más convenientes desde el punto de vista económico. Convendrá además experimentarlas abundantemente para verificar sus méritos.

La flexibilidad del criterio aplicado a la solución del problema, la posibilidad de adaptar los métodos elegidos a las diversas condiciones de vida del adulto, deberían evitar la multiplicidad y la diferenciación infinita de los métodos pedagógicos.

Además de utilizar los métodos encaminados a una mejor adaptación del adulto al medio en que trabaja y en que vive, conviene desarrollar en él la conciencia de ser un hombre de nuestro tiempo que se eleva del conocimiento de las condiciones particulares a la comprensión de lo universal. Para ello es preciso determinar el mínimo de conocimientos, ideas y experiencias que los analfabetos han de adquirir.

En cualquier caso, hay un punto importante que merece subrayarse:

Todos los métodos pedagógicos deben ser tales que faciliten el paso del estado de neo-alfabeto al estado de persona verdaderamente alfabetizada, capaz de leer sin dificultad el diario y el libro al alcance del público en general. Un método de alfabetización que no contribuya a la integración más rápida y más fácil posible del adulto alfabetizado en la sociedad de personas instruídas, haría correr el riesgo de mantener en el adulto analfabeto un complejo de inferioridad, un desconocimiento o una comprensión confusa de los hechos y acontecimientos de su época y de crear, con el tiempo, una discriminación, perjudicial para el desarrollo y el equilibrio del mundo, entre un sector de personas instruídas y una masa de personas que sólo habrían recibido una instrucción rudimentaria.

b) El personal docente

La alfabetización desde luego no escapa a la regla, válida para cualquier forma de educación, según la cual la enseñanza vale lo que vale el maestro; sobre todo en este caso concreto en que las circunstancias exigen del personal docente un esfuerzo considerable en lo que se refiere a la renovación de los métodos. En este sentido el problema que presenta ese personal docente es serio.

En primer lugar, la cantidad de personas que es necesario alfabetizar es considerable, e incluso cuando los programas de alfabetización se fundan en un criterio selectivo, la atención minuciosa y personal que exige la educación de adultos hace que no se los pueda reunir en grupos muy numerosos, de donde la aplicación de cualquier programa de alfabetización exige un número considerable de instructores.

Ante semejante situación parece normal recurrir a la colaboración de los maestros, tanto la voluntaria y gratuita como la que se puede organizar en un servicio suplementario con remuneraciones módicas. Muchos países han recurrido a esta solución; otros en cambio la rechazan por dos motivos: el primero es que estiman que la expansión de la escolarización impone ya al personal docente una labor demasiado pesada para que la puedan llevar a cabo satisfactoriamente. El segundo es que juzgan que no conviene confiar a los maestros la alfabetización de los adultos, porque ello equivaldría a desconocer el carácter especial de ésta y transformarla, en espíritu y en sus métodos, en una enseñanza primaria ligeramente modificada.

Si se descarta ese recurso a los maestros, sólo quedan otras dos soluciones: una interesante pero larga y costosa, consiste en formar un cuerpo de instructores especializados en la alfabetización de adultos; la otra consiste en recurrir a los servicios, voluntarios o no, de un personal docente no especializado, formado por elementos instruídos de la población. Conviene señalar que el concepto mismo de alfabetización funcional identificada con el medio, excluye la idea de un educador general, un "alfabetizador", y reclama como instructores naturales al personal dirigente de los diferentes grupos profesionales y sociales: personal de dirección de la industria, de la agricultura, de los sindicatos, de las cooperativas, de los funcionarios, etc.

Si se ha de optar por estos instructores sin formación pedagógica pero con una buena cultura general y técnica o por voluntarios cuyo nivel de conocimiento es a veces modesto, una de las soluciones consistiría en dar a esta categoría de instructores una preparación pedagógica por medio de seminarios o de periodos de estudio de repaso de breve duración.

Por otra parte, incluso en los países que se resisten a utilizar maestros, al parecer no se opone ninguna objeción seria a que para dirigir a los instructores de origen diverso se recurra a inspectores con una experiencia pedagógica suficiente para que actúen como asesores. De cualquier modo, un cuerpo de asesores pedagógicos es indispensable para mantener la unidad de acción y la convergencia de esfuerzos de un personal docente forzosamente muy dispar.

Aparte de la opción entre utilizar personal de enseñanza primaria o instructores especializados, y utilizar personal dirigente de los diversos sectores de un país o voluntarios poco instruídos, otra opción se impone a los gobiernos: recurrir a educadores aislados o a equipos de instructores que respondan a los diferentes aspectos de la educación dispensada; las dos fórmulas se han aplicado y la elección la determinan el criterio de alfabetización y el carácter específico de las situaciones.

c) El problema de los idiomas de alfabetización

La situación lingüística en los diferentes países se presenta de modo muy diverso e impone a los gobiernos opciones en las que pueden desde luego influir consideraciones de carácter pedagógico, político o económico, y que determinarán en cierta medida la modalidad del métodos de enseñanza de la lectura y de la escritura, así como de la producción de manuales, de los textos de primeras lecturas y de los materiales impresos diversos. En muchos casos, y principalmente en muchos países de Africa, la falta de una lengua escrita ha sido un factor de analfabetismo. La adopción de lenguas no escritas como lenguas de alfabetización exige, como es natural, que previamente se sistematicen y se transcriban. Al parecer, cabe reducir la situación en los diversos países a cinco casos distintos:

- i) para la alfabetización de adultos se utiliza la lengua materna de la población; esta lengua se utiliza ya ampliamente como medio de comunicación y posee una literatura propia;
- ii) se utiliza la lengua materna para la alfabetización de adultos, pero esta lengua es una lengua local, que sólo habla un sector reducido de la población y no posee una literatura propia;
- iii) para la alfabetización de adultos se utiliza una lengua que no es la lengua materna, pero que se habla ampliamente como segunda lengua en la zona correspondiente;
- iv) se utiliza para la alfabetización una lengua de comunicación muy difundida, que no es la lengua materna, y que los alumnos no utilizan antes de haber aprendido a leer y a escribir; en este caso, los alumnos están obligados a aprender una segunda lengua al mismo tiempo que aprenden a leer y a escribir;
- v) para la alfabetización se utiliza en parte una lengua y en parte otra (en este caso, se utiliza una lengua local como preparación para alfabetizar la población en una lengua de comunicación poco difundida).

Hay que considerar en cada uno de estos casos una serie de factores. La alfabetización en la lengua materna presenta ventajas pedagógicas, pero en los casos en que se la habla solamente en una zona geográfica limitada, lo que ocurre con frecuencia, plantea el problema del paso ulterior a una lengua más difundida. Si en una región geográfica determinada, se hablan muchos idiomas distintos, cada uno de ellos lógicamente poco difundidos, la utilización de todos ellos resultaría excesivamente costosa. En tal caso, la decisión pertinente ha de fundarse a la vez en los elementos pedagógicos y en consideraciones económicas y también de unificación lingüística del país. Es decir, que la opción será por una parte esencialmente política y por otra tendrá consecuencias pedagógicas y económicas considerables.

La lengua elegida para la alfabetización determina cuál de los métodos de enseñanza de la lectura y la escritura conviene aplicar. Si se admite que tales métodos pueden clasificarse en tres tipos principales: un método analítico, un método sintético y un método analítico-sintético o ecléctico, las características fonéticas de la lengua por la que se haya optado inducirán a elegir o rechazar el método que se acerca más a un método fonético puro.

Asimismo, las condiciones de producción de los manuales y textos de lectura habrán de variar considerablemente según la importancia numérica de los grupos lingüísticos a los que se destinan.

En suma, por ser la elección de la lengua de alfabetización tan importante y delicada la decisión pertinente debe remitirse a las autoridades nacionales que la tomarán después de haber examinado a fondo los aspectos económico, pedagógico, financiero, técnico, lingüístico, etc.

d) Manuales y textos de lectura

Se presentan situaciones muy diversas respecto de los manuales y textos de lectura:

En primer lugar, puede ocurrir que sean tan escasos los manuales y textos de lectura para la enseñanza escolar que resulte imposible poner ejemplares a la disposición de los encargados de la educación de adultos. Desgraciadamente, no es excepcional esta situación, cuya gravedad es obvia.

En otros casos, se utilizan para la alfabetización los manuales y textos diversos preparados para la enseñanza escolar. Tal situación no responde al carácter específico de la alfabetización de adultos que exige textos adaptados a los intereses y a la psicología de los analfabetos.

Por último, hay casos en que se dispone, en cantidad suficiente o no, de libros y textos diversos concebidos para los adultos: manuales, textos de lectura, obras destinadas a mantener los conocimientos y a profundizar la cultura general, o profesional. La importancia de esta clase de material es capital, pues de él dependerá en gran parte, el mantenimiento de los conocimientos adquiridos sin lo cual la alfabetización de adultos resulta, a la larga, superflua. Desde luego, como ocurre con los manuales, los libros complementarios destinados a mantener los conocimientos del adulto y a consolidarlos, han de concebirse de manera que faciliten en forma gradual y lo más rápidamente posible el paso hacia la lectura provechosa de libros destinados en general al público instruido. Los libros complementarios son un elemento de transición y deben estar concebidos de modo tal que los adultos recién alfabetizados puedan aprovecharlos y prescindir de ellos en un periodo de tiempo relativamente breve. La preparación de este material plantea muchos problemas.

En efecto, la producción de manuales, de textos de lectura y de materiales impresos diversos resulta difícil y compleja; tanto más cuanto más amplio el objetivo de la alfabetización; es decir, en la medida en que se procura producir textos adaptados lo mejor posible a las necesidades de diversos grupos bien determinados y un material que cubra un periodo de lectura más largo y que, además, ha de renovarse con frecuencia para satisfacer el deseo de adquirir nuevos conocimientos.

Para resolver esos problemas es indispensable, como se ha hecho en varios países, crear servicios, oficinas o centros nacionales de producción de material de alfabetización encargados de buscar y preparar soluciones tanto respecto de la edición como de la impresión. Sería naturalmente conveniente crear estos centros para un grupo de países cada vez que sea posible, lo que permitiría tiradas importantes. Para ello es desde luego indispensable que la lengua de esos países sea la misma y en segundo lugar que el concepto de los objetivos y el contenido de la alfabetización sean similares. En la mayor parte de los casos, un centro nacional es al parecer uno de los instrumentos esenciales del éxito de un programa de alfabetización, pero puede ocurrir que la producción haya de organizarse a un nivel que no sea nacional; por ejemplo cuando se trata de la producción de material sencillo que corresponda a las necesidades de medios y grupos reducidos o a una multiplicidad de lenguas vernáculas de poca difusión.

e) Los medios audiovisuales

El manual y el texto de lectura son evidentemente el material de alfabetización por excelencia. Sin embargo, siempre se han empleado instrumentos auxiliares, que se han ido diversificando cada vez más en el curso de las últimas décadas; algunos, como el franelógrafo, son baratos y muy eficaces. La película cinematográfica y la película fija son ya medios más caros.

Con la radio y la televisión el problema ha cobrado un aspecto diferente, tanto porque se trata, principalmente la televisión, de medios mucho más caros, como porque han planteado, en términos nuevos, la relación entre el maestro y los medios que utiliza.

La radio y la televisión son indudablemente un medio de modernización de la pedagogía y de renovación de los métodos pedagógicos; su empleo constituye una revolución tecnológica que facilita el desarrollo de la educación y contribuye a una enseñanza viva y amplia. Estos medios brindan al adulto nociones concretas, crean motivaciones en él y aumentan su deseo de instruirse extendiendo el campo de su interés. Es evidente, por otra parte, que la constitución de un grupo de oyentes o de espectadores facilita la formación de los grupos de debate indispensables para una educación activa.

Por otra parte, el inconveniente de la radio y la televisión es que en cierto modo imponen al adulto, en forma sonora o visual, el objeto de conocimiento sin la distancia que da la reflexión y que es un factor esencial del proceso educativo. Todo dependerá, evidentemente, de cómo el maestro utilizará la televisión y la radio que, por un momento, le sustituyen.

De todos modos, es evidente, en primer lugar, que la radio, la televisión y los demás medios audiovisuales son medios y no fines; y, en segundo lugar, que deben constituir una ayuda para el

maestro y no sustituirle como se ha creído con demasiada frecuencia. Tienen un poder excepcional de sugestión, de atracción de la atención del alumno y de motivación, pero a causa de los riesgos que hace correr esta violenta impresión, no se debe confiar el manejo de esos medios a educadores que no hayan recibido una formación previa. Sería, pues, ilusorio esperar que esos medios contribuyan a remediar la escasez de personal docente o la insuficiencia de su formación o a realizar más adelante, previa una inversión inicial tal vez cuantiosa, economías considerables en la partida de sueldos del personal docente.

Por otra parte, cabe distinguir en el empleo de los medios audiovisuales, y más particularmente de la radio y de la televisión, cuatro posibilidades totalmente diferentes. En primer lugar, su utilización para la enseñanza de la lectura y de la escritura propiamente dichas. La televisión es, al parecer, bastante útil porque asocia la imagen al sonido. En cambio no se ha registrado hasta ahora ninguna experiencia concluyente en lo que se refiere a la utilización de la radio con el mismo fin. Los ensayos realizados indicarían que la eficacia de ese medio depende en gran parte de la calidad de los textos complementarios que se hayan utilizado.

Otra posibilidad es el empleo de la radio y de la televisión en la educación continua como agente para despertar la curiosidad, crear motivaciones y como instrumento para adquirir conocimientos.

Una tercera posibilidad es la utilización de la radio y de la televisión como instrumentos para adquirir conocimientos especializados y, principalmente, idiomas. En este caso, pueden ser auxiliares particularmente valiosos si se utilizan inteligentemente.

Por último, hay la posibilidad de utilizarlos como auxiliares para la formación de personal docente y, principalmente, como enlace entre un personal docente cuya formación es insuficiente y asesores pedagógicos, educadores eminentes o personalidades, con los cuales es difícil establecer un contacto directo. Esta función, indudablemente importante, ha conducido, con frecuencia y erróneamente, a intentar la sustitución del instructor con esos medios.

El modo de utilización de los medios audiovisuales en un programa de alfabetización debe enfocarse teniendo en cuenta estas cuatro aplicaciones muy distintas unas de otras y, naturalmente, en función del objetivo de la alfabetización, de las características de las personas que se intenta alfabetizar, del nivel de formación del personal docente y del conjunto de los medios disponibles, principalmente de los medios económicos.

E. EVALUACION DE LA ALFABETIZACION

La novedad de una alfabetización de los adultos orientada hacia el desarrollo, así como la necesidad de que las actividades en esta esfera sean positivamente provechosas hacen que la evaluación tenga una importancia particular.

La nueva etapa de la lucha contra el analfabetismo exige una evaluación permanente de las actividades de alfabetización, que debe iniciarse antes de emprenderlas con una estimación de los resultados probables de la acción futura.

Esta evaluación, que debe naturalmente continuar durante toda la ejecución del programa, terminará tan sólo con una evaluación final de las operaciones una vez concluidas éstas. Conviene que esta evaluación se refiera tanto al valor de cada uno de los medios y de los métodos utilizados como a los efectos globales de la acción emprendida, y que se haga desde los distintos puntos de vista pertinentes: pedagógico, social y económico y en relación, respectivamente, con el individuo, la aldea o empresa, el medio, la colectividad nacional. Semejante ensayo de evaluación cuantitativa de los resultados obtenidos permitirá determinar con mayor precisión el rendimiento de la alfabetización en sus formas más diversas, aplicada a grupos diferentes según métodos y modalidades diversas.

Los proyectos experimentales que algunos Estados Miembros tienen el propósito de realizar con la ayuda de la Unesco, sin duda permitirán obtener sistemáticamente nuevas indicaciones que permitirán utilizar con el máximo provecho los recursos de que se dispondrá en la etapa siguiente.

IV. LA COOPERACION INTERNACIONAL

La lucha contra el analfabetismo, en cada país, es ante todo un asunto nacional. La alfabetización de los adultos, por ser uno de los factores del desarrollo, se integra en los planes destinados a hacer que un país produzca; es indispensable para la constitución de una comunidad nacional que no puede perdurar si se mantiene segregados a las personas instruidas de los analfabetos y se excluye a éstos de las labores necesarias para la formación de una nación joven. La alfabetización permite la participación de todos en dichas labores, así como en la vida política y en el funcionamiento de las instituciones sociales, cívicas y públicas. Por eso es, al parecer, normal que los países interesados se hagan cargo de la mayor parte de las actividades y de los gastos de alfabetización de los adultos.

Mas, por varios motivos, son indispensables los aportes exteriores que han de sumarse a los esfuerzos nacionales.

En primer lugar, el problema del analfabetismo es un problema mundial: tanto por sus dimensiones y extensión como por la importancia que presenta para el mundo entero. Si no se resuelve, la humanidad se verá dividida por un foso cada vez mayor entre pueblos instruidos que tienen acceso a los conocimientos por escrito, y pueblos de mayorías analfabetas. A la par que el desarrollo insuficiente de ciertos países frena la expansión de los países industriales, el analfabetismo -cabe afirmarlo sin que ello se pueda demostrar actualmente con datos mensurables- retrasa el desarrollo de un mercado mundial y el advenimiento de una cooperación económica equitativa. Además, limita la capacidad de absorción del mercado en los países en vías de desarrollo, retrasa también el aumento de consumo de las poblaciones analfabetas, y frena la eliminación de las contradicciones y desequilibrios entre países cuyo grado de desarrollo es diferente. Por lo tanto, la alfabetización de las poblaciones analfabetas presenta un interés general e incumbe a todos los países sea cual fuere su grado de desarrollo.

En segundo lugar, puesto que la alfabetización influye efectivamente en el desarrollo, toda planificación internacional enderezada a la expansión ha de tenerla en cuenta.

Por último, los recursos humanos y materiales de que los países disponen para sus programas de alfabetización son limitados y es difícil aumentarlos. Las pesadas tareas que supone la magna lucha contra el analfabetismo, sólo se pueden llevar a cabo mediante una cooperación internacional más eficaz. En particular, porque hay elementos que sólo pueden proporcionar ciertos países, tal es el caso del personal particularmente especializado, de ciertos servicios para la formación de determinados equipos y, en general, de todo lo que se refiere a las diversas formas de cooperación encaminadas a transmitir experiencia y conocimientos técnicos en materia de alfabetización.

Por todos estos motivos es legítima y conveniente una forma de cooperación internacional tan extensa como sea posible, que se desarrolle con ayuda multilateral y bilateral, que permita recurrir tanto a las colaboraciones no gubernamentales como a las que puedan proporcionar programas intergubernamentales, y que promueva una colaboración regional.

A. ANTECEDENTES DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Al establecerse el balance, se observa que en tiempos anteriores, la cooperación y la asistencia internacionales fueron mucho más generosas por regla general en otras esferas de la educación que en lo que se refiere a la alfabetización y educación de adultos.

Ello no significa que la ayuda prestada entonces a los gobiernos haya sido insignificante.

La educación fundamental, en la que se ha concedido gran importancia a la lucha contra el analfabetismo, se cuenta entre las actividades de la Unesco desde 1946, como una de las esferas en que resultaba que era indispensable una acción urgente para resolver problemas prioritarios del mundo contemporáneo. Es interesante observar que desde 1947 figura en el programa la idea de una campaña mundial para eliminar el analfabetismo. Como faltan medios para emprenderla, la Unesco incluye la alfabetización en su programa de educación fundamental, ayuda a los Estados Miembros a poner en pie proyectos modelo, a emprender estudios sobre las lenguas vernáculas,

a producir material de lectura, y organiza desde 1949 sesiones de prácticas sobre la educación de los adultos y el analfabetismo.

En el Programa Ampliado de Asistencia Técnica se confiere una nueva amplitud a la acción de la Unesco en materia de educación fundamental. Desde el principio, se reconoció la contribución de esta última al desarrollo económico. A partir de 1951, el financiamiento con fondos de dicho Programa permitió que la Unesco pusiera expertos al servicio de los gobiernos y les ayudara a crear centro nacionales así como dos centros regionales: el Centro de Educación Fundamental para los Estados Arabes, en Sirs-el-Layyan (RAU), y el Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina, en Pátzcuaro (México).

La ayuda de la Unesco fue, por otra parte, completada por la asistencia de la OIT y de la FAO, singularmente en lo referente a los Centros de Pátzcuaro y de Sirs-el-Layyan, donde las tres instituciones aunaron sus esfuerzos en una acción global de desarrollo comunitario. Recientemente el Programa Mundial de Alimentos ha empezado a conceder ayuda a los programas nacionales de lucha contra el analfabetismo, suministrando productos alimenticios que constituyen una forma suplementaria de financiamiento o un estímulo a los maestros voluntarios y a los participantes. Desde hace muchos años, la Unesco concierta también sus esfuerzos con los de otras muchas instituciones internacionales no gubernamentales que actúan en el campo de la enseñanza, de la educación de adultos, de la educación femenina, del servicio social. Ciertos órganos intergubernamentales ajenos al sistema de las Naciones Unidas brindaron una ayuda similar.

Paralelamente con esta cooperación multilateral, una cooperación de carácter bilateral entre países no ha cesado de reforzarse y aportar una contribución notable al desarrollo de la educación en general y en la alfabetización en particular.

Obtuvieronse de esta forma resultados de cierto alcance: las autoridades competentes, los educadores y diversas capas de la población de muchos países descubrieron la importancia del problema del analfabetismo, lo que les llevó a procurar las soluciones convenientes. Se hicieron estudios básicos sobre los métodos de enseñanza de lectura y escritura, así como sobre los elementos lingüísticos de la alfabetización. Se perfeccionaron el material de lectura, los auxiliares audiovisuales de toda clase y se llevó a cabo un esfuerzo metodológico notable al respecto. Las enseñanzas de experiencias muy variadas que se refieren a aspectos múltiples de la alfabetización están a la disposición de los países interesados.

No obstante, si se quiere lograr la máxima eficacia de los esfuerzos en los años venideros, conviene tener en cuenta las insuficiencias notorias de la asistencia internacional y los defectos que en ella se han puesto de manifiesto. Por una parte, y es lo esencial, el volumen de la asistencia todavía no guarda proporción con las necesidades; por otra parte, con demasiada frecuencia se emprendió la acción sin una visión clara de los objetivos, del contenido de la alfabetización de adultos y de su índole específica. Es fundamentalmente necesario que la asistencia internacional aumente considerablemente para que pueda mejorar la situación en forma decisiva y duradera.

B. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

La cooperación internacional puede presentar muchas formas diversas: intercambio de la experiencia acumulada en diferentes países, ayuda financiera, ayuda en especie (equipo, material de lectura, etc.), asistencia técnica, servicio de voluntarios, medios de formación.

Una forma de cooperación al parecer más inmaterial que las otras pero no por ello menos importante y que en tiempos pasados no se utilizó tanto como corresponde es el intercambio de informaciones y de experiencias adquiridas en diferentes países. Es necesario este intercambio no sólo con los países que se han liberado del analfabetismo sino también con aquéllos que lo padecen. En este último caso, el intercambio de experiencias cobra singular importancia. Ya existe un caudal impresionante de datos reunidos en los programas emprendidos y en estudios sobre los diversos aspectos de la alfabetización. Aprovechando el caudal de conocimientos, indicaciones y conclusiones ya acumulados, los países que ponen programas en pie se ahorran una cantidad considerable de medios, errores y esfuerzos. Una de las funciones de las organizaciones internacionales, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, y más particularmente de la Unesco, habrá de ser la promoción de dicho intercambio de informaciones y experiencias.

Otra forma de cooperación, igualmente indispensable y productiva, consiste en organizar entre varios Estados o con carácter regional instituciones comunes de formación, investigación o de producción de material de lectura o equipos audiovisuales, si lo permiten las condiciones, y en particular las condiciones socioeconómicas y lingüísticas. Existen ya varias instituciones de este tipo en diferentes partes del mundo. Recientemente, al aumentar el interés por el desarrollo de la alfabetización de adultos, se realizaron otras iniciativas, en particular en los países árabes, con vistas a promover una colaboración regional.

Por lo demás, esta forma de cooperación internacional prestada por entidades no gubernamentales (las organizaciones de trabajadores, mujeres, juventudes, cuerpos docentes, organizaciones religiosas, culturales, etc.) es irremplazable en una esfera en que los gobiernos no podrían -ni con mucho- aportar por sí solos los esfuerzos y los medios necesarios. La contribución de las organizaciones no gubernamentales ya sea mediante sus actividades intelectuales, la movilización de un determinado sector de la opinión, o la utilización de voluntarios, es indispensable para el éxito de los programas de alfabetización.

La asistencia técnica y financiera es sin duda alguna la forma de cooperación más concreta y la que fundamentalmente necesitan los países. La Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en particular la Unesco, son el marco más propicio, las entidades más apropiadas para esta forma de ayuda internacional.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la lucha contra el analfabetismo se encuadra naturalmente en la perspectiva del Decenio de Desarrollo. La Asamblea de las Naciones Unidas aprobó en 1959, 1961 y 1963 resoluciones relativas a la intensificación de la lucha internacional contra el analfabetismo.

La Unesco, en el periodo de sesiones de su Conferencia General y de su Consejo Ejecutivo tomó últimamente decisiones y aprobó declaraciones que señalan un adelanto en el concepto general del problema del analfabetismo y de la multiplicación de las formas de actividad en tal esfera. La aprobación, en 1964, del Programa Mundial Experimental de Alfabetización, no es sino una prueba de esta evolución que ha de desembocar, si la fase experimental confirma todas las previsiones, en un programa mucho más amplio.

La combinación de los recursos de la Unesco y de otros órganos e instituciones de las Naciones Unidas con arreglo a la resolución aprobada por el Consejo Económico y Social en su 37º periodo de sesiones, responde también a la función que se atribuye a la alfabetización en la realización de programas de objetivos más amplios. En este terreno cabe prever: en primer lugar, una más amplia colaboración de la Unesco, de la FAO y de la OIT en varios países cuyos programas de asistencia son similares y pueden combinarse; en segundo lugar, la participación de la OMS, del Programa Mundial de Alimentos y de la FISE; y por otra parte, un incremento de los recursos disponibles, gracias a aportes de la Asistencia Técnica y del Fondo para Imprevistos de las Naciones Unidas, para planificación conjunta de la aplicación de los programas nacionales de alfabetización y a los servicios de los expertos necesarios para su aplicación; y por último nuevos fondos, bajo la forma de preinversiones, particularmente por parte del Fondo Especial de las Naciones Unidas, cuando los proyectos de alfabetización están integrados en programas más generales de desarrollo económico.

Es evidente que los aportes eventuales de otras fuentes internacionales depende de la eficacia así como de la rentabilidad de los medios utilizados de esa forma para los programas de alfabetización vigentes o los que se hayan de emprender próximamente.

Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas demostraron hace poco con elocuencia el vivo interés que despierta la alfabetización fuera de los medios especializados y de los círculos responsables del desarrollo de la educación. Partiendo del hecho de que el analfabetismo de las masas constituye un grave obstáculo para el desarrollo económico y social, la Comisión Económica para África y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente no se limitaron, en su calidad de responsables económicos y financieros a dar su apoyo a los países en vías de desarrollo, sino que empezaron a tratar ciertos problemas de orden económico relacionados con la alfabetización y la mano de obra de esos países.

Así pues, la cooperación internacional recibirá en adelante el apoyo de una amplia red que incluye en particular:

Las Naciones Unidas y sus diversas organizaciones

Las otras organizaciones intergubernamentales relativas al desarrollo

Las organizaciones no gubernamentales internacionales

Las dotaciones internacionales e instituciones internacionales de investigación

Los organismos regionales (Comisiones Económicas de las Naciones Unidas, Organizaciones Políticas y Económicas de carácter regional, centros regionales, organismos regionales ad hoc de alfabetización, etc.).

Cabe pensar que en lo esencial la cooperación internacional en la esfera de la alfabetización se orienta hacia cuatro grandes direcciones complementarias:

1. acrecentamiento cuantitativo de la asistencia internacional;
2. combinación sistemática de los recursos en función de la interdependencia de los diferentes aspectos del desarrollo;
3. estrecha coordinación de los esfuerzos y de los medios con miras a evitar el desparramamiento, particularmente dañino en una esfera compleja y que, por definición, es interdisciplinaria;
4. ampliación de la cooperación intelectual y de la coordinación en las investigaciones, tanto respecto de la ejecución de los programas como de su evaluación comparativa.

C. CRITERIOS RELATIVOS A LA COOPERACION INTERNACIONAL

Pese a la insuficiencia de los estudios realizados hasta ahora sobre la eficacia de la asistencia internacional, es posible destacar tres criterios esenciales relativos a la modalidad de la asistencia internacional:

En primer término, incumbe ante todo a cada uno de los países en los cuales es elevado el porcentaje de analfabetismo, el definir sus necesidades y prioridades que han de determinar la orientación de la asistencia internacional.

En segundo término, la amplitud de la asistencia internacional viene a ser la resultante de dos factores que con frecuencia se oponen: por una parte el nivel de la renta media, y por otra, la magnitud de los esfuerzos y sacrificios que el país esté dispuesto a hacer para resolver el problema del analfabetismo.

En tercer término, la concentración de los esfuerzos y medios, la coordinación de dichos esfuerzos y la precedencia que ha de asignarse a la alfabetización en los programas de desarrollo, han de concebirse con vistas a lograr la mejor utilización posible de la ayuda internacional y a justificar la integración sistemática de los medios de financiamiento de la alfabetización en los presupuestos de los proyectos de inversión con vistas a la expansión.

Por supuesto, es probable que el aumento de la cooperación internacional y de la asistencia multilateral en un dominio relativamente nuevo dé origen a criterios también nuevos y determinen modificaciones de los que ya se han esbozado.

D. AYUDA BILATERAL

No es posible establecer un balance aproximado de la asistencia bilateral que los países adelantados prestan a los que necesitan ayuda para la alfabetización en masa de los adultos. No obstante, se puede afirmar que la asistencia bilateral está mucho más desarrollada en el campo de la enseñanza escolar y universitaria que en el de la educación extraescolar y singularmente en el de la alfabetización. Las causas de esta situación son a la vez de orden general y práctico.

A pesar de ser limitada su magnitud, las formas de asistencia bilateral son muy diversas y cubren necesidades de carácter muy variado.

Entre esas formas, una de las más corrientes es el envío de peritos encargados de organizar y poner en marcha programas regionales y locales. Desde hace algún tiempo, ciertos países han proporcionado peritos, a corto y a largo plazo encargados de iniciar la planificación de programas de alfabetización.

Con frecuencia, la ayuda bilateral se ha limitado al envío de peritos para trabajos muy especializados como son: transcripción de lenguas, estudio de una situación socioeconómica particular, preparación técnica de manuales de lectura, de programas televisados, o de películas para la alfabetización, etc.

Recientemente la ayuda bilateral se ha aplicado sobre todo a la preparación de métodos pedagógicos modernos de alfabetización cuya eficacia se ha verificado en medios sociales diferentes.

Diversos países han organizado períodos de prácticas destinados a los planificadores de la educación, a los funcionarios y hasta a ciertos maestros y cuadros docentes medios de los países en vías de desarrollo. Muchas universidades de países adelantados han organizado clases de duración media destinados a las personas que se interesan por los diferentes aspectos de la alfabetización.

Grandes universidades, instituciones científicas especializadas, estudian las condiciones en que se desarrollan los programas experimentales de alfabetización y contribuyen a su aplicación.

Algunos países se proponen ensayar una nueva forma de ayuda que consistirá en enviar grupos de peritos especializados en disciplinas diferentes: pedagogos, organizadores, calificadores, sociólogos, planificadores, economistas, técnicos, especialistas en medios audiovisuales y encargados de elaborar los diferentes aspectos de un programa complejo y de formar los dirigentes nacionales en cada esfera particular.

Con frecuencia la ayuda bilateral consiste en el envío de material, especialmente de papel y de material de imprenta de repuestos para las estaciones de radio y de televisión, de radios de transistor, de proyectores, etc.

En vista de que los países beneficiarios han acogido favorablemente esta forma de ayuda bilateral, muchos otros países han consentido en imprimir y financiar textos preparados en los países en vías de desarrollo.

Esta diversidad de los aspectos de la ayuda bilateral inter alia, pone de manifiesto la amplitud del fenómeno y confirma la conveniencia de estudiar la posibilidad y la oportunidad y los medios de coordinar y de armonizar la ayuda bilateral y la asistencia multilateral con el propósito de resolver, mediante un esfuerzo conjunto, el inmenso problema que plantea al mundo el analfabetismo de una tercera parte de la humanidad.

V. LAS FUERZAS EN JUEGO

La alfabetización es un problema de civilización y por ello interesa a todos, a los analfabetos como a los demás sectores de la población, a los países en los cuales es considerable la proporción de analfabetos como a los que han resuelto ese problema. Es ilusorio considerar el analfabetismo como un azote que aflige sólo a una parte de la humanidad y no afecta al resto más que de una manera lejana e indirecta. Todas las fuerzas creadoras están en juego, tanto en el plano nacional como en el internacional.

En efecto, si se admite que la prosperidad de un país, la capacidad de progresar y el nivel de democracia de una sociedad dependen en gran medida del grado de instrucción de los habitantes, el analfabetismo en capas importantes de la sociedad afecta la existencia de cada persona y su destino individual y colectivo. A la larga, no es viable una sociedad que se base en la existencia de una masa ignorante separada de un sector instruido, equilibrado y próspero. Sería absurdo imaginar semejante sociedad. Tal disparidad puede sin duda mantenerse durante periodos limitados, pero un orden duradero no puede construirse sobre esa desigualdad. La causa de la alfabetización habrá dado un gran paso cuando la opinión pública comprenda que prodigar la instrucción no es hacer un favor a poblaciones desfavorecidas, sino aportar una contribución decisiva, indispensable para la construcción de un mundo mejor, para el bien de todos.

Si bien la lucha contra el analfabetismo supone una acción realizada en común por todas las esferas sociales, incumben a los diversos sectores de la opinión pública tareas diferentes en consonancia con la índole y la importancia de sus responsabilidades. De conformidad con ese criterio pueden considerarse cinco categorías principales:

A. LOS ANALFABETOS

Las tentativas de alfabetización de los periodos precedentes tomaron demasiado a menudo la forma de campañas cerca de los analfabetos y de acciones esporádicas inspiradas desde el exterior. Los interesados permanecían pasivos, resignados a su condición, limitándose a recibir, sin comprender su objeto, rudimentos de una instrucción dispensada frecuentemente como una "limosna".

En adelante, se trata de cambiar radicalmente de perspectiva. Incumbe a los analfabetos mismos participar en una acción que les permitirá ulteriormente asumir responsabilidades efectivas como productores, ciudadanos y padres de familia. Deberán participar activamente en la organización de sus programas educativos, en la adaptación del contenido de esos programas, a sus necesidades particulares, y en la elección de los métodos. Esa participación es la expresión del nuevo concepto que debería animar a toda labor auténtica de alfabetización y educación de adultos. La alfabetización es el instrumento que facilita el paso de la pasividad a la participación y que por lo mismo constituye una condición indispensable de la democracia.

Sin embargo, no puede olvidarse que cierta forma de conservadorismo, de inercia y de resistencia en los propios analfabetos frena con frecuencia la participación activa de los interesados. Muchos son los que todavía consideran que la educación de los adultos es el privilegio de una minoría; esas mismas personas no creen en la posibilidad de una promoción profesional o social de la que no han visto ejemplo alguno o no ven claramente qué partido puede sacarse de ella. Simultáneamente, deben tomarse medidas de carácter técnico y psicológico. Se habla mucho de la indispensable adaptación de una enseñanza destinada a los alumnos, que se distinguiría de la enseñanza escolar por los métodos, el material y su concepción misma, y que se inspiraría en los intereses y las características psicológicas de los adultos y recurriría a motivaciones particulares. Pero esa condición, tan indispensable como poco atendida, no basta; mejor dicho, por motivación no debe entenderse el estimulante psicológico de móviles o de satisfacciones elementales, sino la clara conciencia de la relación existente entre la instrucción y una actividad profesional, un papel cívico y político, una función social.

B. LOS MEDIOS CULTOS

Es esencial que aquellos para quienes el analfabetismo es cosa ajena y no una realidad vivida y experimentada, adquieran conciencia de que el analfabetismo les concierne aunque personalmente no se sientan perjudicados.

A escala de un país, el analfabetismo crea un divorcio en el seno de la comunidad nacional y de hecho es un obstáculo a la existencia de una verdadera comunidad. En el plano internacional, divide al mundo en naciones fuertemente alfabetizadas y naciones analfabetas. En consecuencia, las naciones se hallan repartidas entre aquellas en que el "factor" humano aporta una contribución esencial al desarrollo rápido y las otras en que el "factor" humano es un freno al desarrollo.

Por consiguiente, es esencial crear en todas las capas de la sociedad el sentimiento de una responsabilidad para con las masas analfabetas y de una función que llenar con respecto a ellas; ese sentimiento de responsabilidad y de la necesidad de esa función comienzan con el reconocimiento por quienes gozan de una situación privilegiada, de su obligación de contribuir a mejorar la suerte de las víctimas de la ignorancia que son los analfabetos, lo que se traduce en la conciencia de una obligación positiva de participar, en formas diversas, en la educación de los analfabetos, como promotores de una acción educativa o como instructores benévolos. Si en los países desarrollados, la responsabilidad es menos inmediata, importa sobremanera suscitar comprensión y solidaridad respecto de los países afectados por el analfabetismo.

C. LOS ELEMENTOS MAS ILUSTRADOS DE LA SOCIEDAD

Recae particular responsabilidad en aquéllos cuya función social designa naturalmente para asumir un papel directivo; tal es el caso de los funcionarios, del personal docente, de los militantes de partidos políticos, de los ingenieros y técnicos, de los sindicalistas, de los dirigentes de organizaciones privadas, de los sacerdotes, de los cooperadores, de los cuadros del ejército. Por un lado disponen de una formación general suficiente para asumir funciones de instructores; por otra, pueden, al ser parte integrante de estructuras constituidas, ejercer directamente una acción sobre grupos homogéneos, animados por movitaciones profesionales, religiosas, ideológicas o sociales.

D. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Cualquiera que sea el papel de los individuos y el de los diferentes grupos, la responsabilidad de los dirigentes es principalísima; en los países en que el problema del analfabetismo existe, su solución es un deber respecto de la mayoría de la población y una necesidad moral, para los gobiernos, los parlamentos, las autoridades nacionales y locales, los responsables de estructuras económicas o políticas, puesto que ninguna comunidad nacional es compatible con la exclusión de la vida pública, cívica y política del mayor número de ciudadanos. En los países en los cuales el analfabetismo no constituye un problema, la responsabilidad de los dirigentes, aunque de otra índole, no es menos evidente; esa responsabilidad se ejerce respecto de la comunidad internacional y consiste en adquirir conciencia de los peligros que el analfabetismo entraña para el mundo, al dividirlo en dos categorías de países, algunos de los cuales no pueden desempeñar normalmente el papel que política, comercial y culturalmente les corresponde en el plano de las relaciones internacionales.

Por consiguiente, los gobiernos y las autoridades de países exentos de analfabetismo, como los de los países más afectados, dan pruebas de lucidez, nacida de la convicción de una ineludible interdependencia, si deciden participar a la vez en la organización y en el financiamiento de la lucha contra el analfabetismo.

E. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La cooperación internacional para la lucha contra el analfabetismo no es un acto de generosidad, sino que se funda en la convicción de que el analfabetismo perjudica a todos y que la alfabetización es útil para todos. Dejar subsistir el analfabetismo es renunciar, en los países donde hace estragos, a la expansión del consumo que permitiría una intensificación de los intercambios y contribuiría al desarrollo económico de todos los países, cualquiera que fuese su grado de acomodo. Dejar a la mayoría de la humanidad en la ignorancia es privar al mundo de un patrimonio de civilización que hoy sólo consigue manifestarse muy imperfectamente.

En ese terreno, la cooperación internacional reposa en la comprobación de que la lucha contra el analfabetismo ocupa un lugar capital en todos los programas de desarrollo. Movilizar a la opinión internacional equivale a definir de un modo explícito la relación existente entre la alfabetización y tal o cual aspecto del desarrollo.

Y tal es, en verdad, el argumento en que debe apoyarse la movilización de la opinión pública nacional e internacional: hasta el presente, la alfabetización ha sido insuficiente o poco eficaz, porque no fue concebida como expresión de la solidaridad humana, como fundamento de una participación democrática de todos a la edificación de su propio destino, ni como factor de promoción humana y de desarrollo armonioso. La nueva evidencia que debe propagarse es la de esos vínculos múltiples y profundos entre la alfabetización y el desarrollo. Nuestra época podría honrarse comprendiéndolo y sacando las consecuencias pertinentes.

C. LOS ELEMENTOS MAS ILUSTRADOS DE LA SOCIEDAD

En las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad.

D. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES

Cualquier que sea el papel de los individuos y el de los diferentes grupos, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad.

Por consiguiente, los gobiernos y las autoridades de países europeos se enfrentan con el problema de la alfabetización. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad.

E. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La cooperación internacional para la alfabetización es un reto de gran importancia. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad.

En ese terreno, la cooperación internacional repone en la conciencia de que la alfabetización es un factor clave en todos los programas de desarrollo. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad. En el caso de las sociedades modernas, la responsabilidad es repartida entre los diversos sectores de la sociedad.