

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN DISEÑO DE POLÍTICAS



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZACIÓN IMPLEMENTADAS EN
VENEZUELA PERIODO 1958 – 2003**

Tutor:

Prof. José Marín Díaz

Autor:

Lic. Odet Chelhod Beylouné

Caracas, febrero de 2012

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
COMISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA EDUCACIÓN
MAESTRÍA EN DISEÑO DE POLÍTICAS



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZACIÓN IMPLEMENTADAS EN
VENEZUELA PERIODO 1958 – 2003**

Trabajo que se presenta para optar al grado de Magíster Scientiarum en Educación.
Mención: Diseño de Políticas

Tutor:

Prof. José Marín Díaz

Autor:

Lic. Odet Chelhod Beylouné

Caracas, febrero de 2012

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del trabajo de Grado titulado: **Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela periodo 1958 – 2003**, presentado por la ciudadana Odet Lorena Chelhod Beylouné portadora de la cédula de Identidad N° V.16.509.588, para optar al título de Magíster Scientiarum en Educación, Mención: Diseño de Políticas, considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del jurado examinador.

Aprobación otorgada en la Ciudad de Caracas, a los 24 días del mes de noviembre del año 2011.

Atentamente,

Prof. José C. Marín Díaz

Tutor

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Humanidades y Educación
Comisión de Estudios de Postgrado
Área Educación
Maestría en Diseño de Políticas

Autor: Odet Chelhod Beylouné

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZACIÓN IMPLEMENTADAS EN VENEZUELA PERIODO 1958 - 2003

RESUMEN

La alfabetización es un asunto humanitario y de igualdad social que resulta de la decisión política de los gobiernos. Es un fin en sí misma derivado del derecho fundamental de la educación. La documentación oficial en la que se plasman las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela está dispersa en distintos organismos y no ha sido estudiada en conjunto por lo que hasta el momento es escasa la información teórica, sistematizada y compilada que pueda develar públicamente la política enunciada por el Estado sobre alfabetización. Con el fin de contribuir al proceso de innovación educativa, en la presente investigación se plantea como objetivo general, analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el período comprendido desde 1958 hasta 2003. Para ello, se identifican, describen e interpretan dichas políticas y finalmente se formulan lineamientos de acción que permitan el éxito de una política de alfabetización. Para el desarrollo del presente estudio, el tipo de la investigación es documental-histórica, considerando la naturaleza del estudio y los objetivos planteados los cuales no permiten ningún tipo de experimentación y su principal fuente son los documentos impresos: libros, memorias y cuentas, planes de la Nación, revistas nacionales e internacionales, leyes, entre otros. En tal sentido, el análisis de las fuentes documentales, se realiza mediante las técnicas de: observación documental, presentación resumida y resumen analítico. Con este análisis se realiza un aporte teórico para el conocimiento de la situación histórica de las diferentes políticas y planes de alfabetización. La descripción e interpretación de dichas políticas permitió evidenciar el constante interés por parte del Estado de disminuir el analfabetismo. De hecho, la mayoría de los planes y proyectos establecieron como objetivo reducir el índice de analfabetismo en el país.

Palabras clave: políticas públicas, alfabetización, analfabetismo, Estado venezolano, educación.

DEDICATORIA

A Dios,
a la Virgen María
a mis padres Lorenzo y Gemma,
a mis hermanos Ezzat, Yoselin y Angela
a mi tía Yaquelin.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la Virgen María, por siempre acompañarme y guiarme en cada paso que doy, por ayudarme en todo lo que me propongo y escuchar mis oraciones.

A Santa Rita de Casia por interceder ante Dios en mis peticiones.

A mis padres Lorenzo y Gemma, por escucharme, apoyarme y aconsejarme en todo momento.

A mi hermano Ezzat, por su atención y apoyo brindado.

A mi hermana Yoselin, por acompañarme y apoyarme en todo el proceso de investigación.

A mi hermana Angela, por animarme a iniciar y culminar esta investigación.

Al profesor José Marín, por aceptar la responsabilidad de dirigir este Trabajo de grado, por la colaboración y el apoyo brindado a lo largo de esta investigación.

A todos los profesores de la Maestría por formarme en el área y brindarme un aprendizaje para toda la vida.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Pág.
Resumen.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice temático.....	vii
Índice de cuadros.....	ix
Introducción.....	1
Capítulo I. El problema	
Planteamiento del problema.....	3
Justificación.....	10
Objetivos de la investigación.....	14
Capítulo II. Marco teórico- referencial	
Antecedentes de la investigación.....	15
Bases teóricas que sustentan la investigación.....	18
Una aproximación conceptual a las políticas públicas.....	18
Definición de políticas públicas.....	22
Proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.....	25
Criterios para analizar las políticas públicas.....	32
Políticas públicas en el sector educativo.....	35
Definición de alfabetización.....	39
Beneficios de la alfabetización.....	43
Definición de analfabetismo.....	45
Desafíos del proceso de alfabetización.....	47
Políticas públicas de alfabetización.....	49
Elementos claves de los planes nacionales de universalización de la alfabetización.....	55

Capítulo III. Marco metodológico. Un proceso en permanente construcción	
Perspectiva Ontoepistémica.....	58
Tipo de la investigación.....	61
Nivel de la investigación.....	64
Procedimiento de la investigación.....	65
Capítulo IV. Análisis e interpretación de los resultados	
Políticas Públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el periodo 1958 – 2003.....	72
Periodo 1958-1969.....	72
Periodo 1969-1979.....	81
Periodo 1979-1989.....	87
Periodo 1989-1999.....	97
Periodo 1999- 2003.....	102
Lineamientos de acción para el éxito de una política de alfabetización.....	112
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones	
Conclusiones.....	117
Recomendaciones.....	121
Referencias.....	125

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1: Población escolar atendida en la División de Educación de Adultos 1958 al 1975.....	5
Cuadro 2: Evolución de las terminologías analfabetismo/ alfabetización.....	42
Cuadro 3: Número de Centros y Escuelas alfabetizadoras 1957-1960.....	78
Cuadro 4: Población matriculada en los Centros de alfabetización 1957-1960....	79
Cuadro 5: Presupuesto del Programa de alfabetización 1957-1960.....	79
Cuadro N° 6: Política pública de alfabetización implementada en Venezuela Periodo 1958-1963.....	80
Cuadro N° 7: Población escolar atendida en la División de Educación de Adultos 1958 al 1969.....	81
Cuadro 8: Población alfabetizada y presupuesto para la Educación de Adultos...	84
Cuadro N° 9: Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela Periodo 1969 y 1977.....	87
Cuadro N° 10: Metas del Plan de alfabetización. Años 1981-1985.....	90
Cuadro N° 11: Centros, secciones, docentes y alumnos de alfabetización, según años escolares 1980- 81 al 1984-85.....	91
Cuadro 12: Presupuesto de gastos. Serie histórica- Bolívares 1983-1987.....	96
Cuadro N° 13: Política pública de alfabetización implementada en Venezuela Periodo 1981-1985 y 1985-1987.....	97
Cuadro N° 14: Política pública de alfabetización implementada en Venezuela. Periodo 1994-1996.....	101
Cuadro N° 15: Política pública de alfabetización implementada en Venezuela. Periodo 2000-2003.....	111

INTRODUCCIÓN

La alfabetización es un acto político y educativo que varía en correspondencia con la lucha política que se produce en un momento histórico concreto y la decisión de los gobiernos. En tal sentido, el analfabetismo es un problema que no se relaciona exclusivamente con el desconocimiento de las habilidades y destrezas propias de la lectura y la escritura. Este fenómeno se presenta en estrecha vinculación con la desigualdad social y afecta especialmente a los sectores de la población que se encuentran al margen de los beneficios sociales, políticos y económicos.

El Estado venezolano desde 1958 hasta el 2003 ha llevado a cabo una serie de políticas y programas que constituyen referentes en los cuales apoyarse para desarrollar un estudio que logre una descripción e interpretación de las políticas difundidas por el Estado venezolano en cuanto a la reducción del analfabetismo en Venezuela, a partir de la investigación, el análisis y la comparación. En la presente investigación se realiza un estudio crítico, en base a una revisión documental acerca del proceso de alfabetización desarrollado en Venezuela en el periodo 1958-2003. La investigación se centra básicamente en la recolección, la clasificación cronológica, el análisis documental – histórico y descriptivo de las políticas de alfabetización implementadas en el país desde 1958 hasta el 2003.

El presente estudio documental-descriptivo está constituido por cinco (5) capítulos:

Capítulo I, el cual corresponde al planteamiento del problema. En este capítulo se plantean los aspectos relacionados con la problemática existente con relación a la alfabetización y las políticas públicas implementadas en Venezuela desde 1958 hasta el 2003, así como los objetivos que servirán de guía en el transcurso de la investigación, también se expresa la importancia del estudio.

Capítulo II, constituye el referente teórico, en el cual se expone una síntesis de la revisión hecha respecto a investigaciones relativas al tema o problema a investigar, lo que permite establecer el estado del problema en el momento de iniciarse la investigación y las bases teóricas que fundamentan la investigación.

Capítulo III, contempla el diseño de la investigación. En este capítulo se hace referencia a las etapas y estrategias aplicadas para el logro de los objetivos. De igual forma, se realiza una breve descripción de las fuentes de información para el desarrollo de la investigación y se exponen los métodos y procedimientos aplicables para investigar y analizar la problemática existente con relación a las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela.

Capítulo IV, se refiere al análisis e interpretación de los resultados obtenidos mediante los diferentes instrumentos de recolección de la información, los cuales se fundamentan en los aspectos teóricos que respaldan la investigación y los objetivos que se formulan en base a las preguntas de investigación que surgen en el planteamiento del problema.

Capítulo V, se exponen las conclusiones y recomendaciones de la investigación realizada. Finalmente, se presentan las referencias consultadas para la elaboración de la presente investigación.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del problema

Desde 1958, en Venezuela, el Estado ha asumido la educación como un deber. En la constitución de 1961 en los artículos 55, 78 y 80 específicamente establecía la gratuidad, universalidad y obligatoriedad de la educación siendo el Estado responsable y sostenedor de las instituciones educativas. Posteriormente en la actual constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, se reafirma, en los artículos 103, 120, y 140 la obligatoriedad y gratuidad de la Educación.

Es por ello que, el Estado interesado en defender el desarrollo de la sociedad ha estimulado la formulación e implementación de políticas públicas que han orientado la educación venezolana, específicamente políticas de alfabetización.

En lo que respecta a las políticas públicas, Matute (1993) señala que son:

... lo que la rama ejecutiva de Estado a través de su estructura de gobierno, dice y hace o deja de hacer son las metas o propósitos (objetivos) de los programas de gobierno... reflejan las decisiones del más alto nivel de gobierno (p. 5).

Las políticas públicas tienen una gran importancia y pueden atender diversas áreas del Estado venezolano, una de esas áreas es la educación. Dichas políticas suelen ser expresadas en leyes nacionales, documentos oficiales o discursos gubernamentales. También pueden estar contenidas implícitamente en los planes y/o programas de acción gubernamentales.

En tal sentido, Matute (1993) expone que “el gobierno al ser considerado como intermediario entre el Estado y la sociedad civil asume un rol de regulador,

supervisor y dispensador de bienes y servicios necesarios para garantizar el bienestar colectivo” (p.6).

Por lo general, cuando un gobierno formula una política para intervenir en el terreno educativo, esto es, porque considera que algún aspecto debe atenderse en función del beneficio del colectivo. En el campo educativo uno de los aspectos que el Estado venezolano ha manifestado interés es hacia la masificación de la educación en beneficio de la democratización de la educación.

El analfabetismo en Venezuela ha sido uno de los problemas educativos que ha tenido mayor trascendencia desde 1958, debido fundamentalmente a razones de carácter político y social que han influenciado en los debates vinculados a este problema. De hecho, Ruiz y Ruiz (2003) señalan que “el problema del analfabetismo no debe tratarse solamente de la importancia del aprendizaje de la lectura y escritura, sino debe verse como el resultado de una situación política y social de cada país...” (p.118)

Después del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez (1958) se inicia con el apoyo de la Junta de gobierno acciones para solucionar el problema del analfabetismo, mediante la implementación de campañas intensivas con la colaboración de legiones alfabetizadoras y cívicas, con la participación de los estudiantes de las escuelas primarias y medias, de los sectores de la vida ciudadana y los medios de comunicación.

A título ilustrativo, Navarro (1976, 62) presenta el siguiente cuadro con el número de personas alfabetizadas por la división de Educación de Adultos, en los años escolares comprendidos desde 1958-59 al 1974 -75.

Cuadro N° 1
Población escolar atendida en la División de Educación de Adultos
1958 al 1975

Año escolar	Total	Alfabetizados
1958-59	378.772	309.689
1959-60	345.016	263.136
1960-61	354.672	239.615
1961-62	338.273	219.076
1962-63	289.616	146.759
1963-64	243.475	94.387
1964-65	264.094	112.380
1965-66	249.262	90.615
1966-67	257.225	86.061
1967-68	231.655	50.599
1968-69	224.725	36.355
1969-70	221.742	27.454
1970-71	234.659	35.562
1971-72	237.961	29.720
1972-73	252.004	29.908
1973-74	257.458	24.081
1974-75	308.996	34.799

Fuente: Navarro (1976)

En tal sentido, se evidencia que la actividad alfabetizadora ha disminuido, desde el año 1958-1959, en relación con el número de personas alfabetizadas en ese lapso, esto ha sido persistente y ha pasado de 309.689 en 1958 a un poco menos de 35.000 en 1974. Sin duda, resulta importante destacar como el Estado venezolano a través de la historia ha intentado resolver el problema del analfabetismo presente en el país ¿Qué políticas y planes ha ejecutado?

Con relación, a las políticas de alfabetización, Torres (1990) señala que “la educación de adultos continua siendo la cenicienta de las políticas educativas gubernamentales, desprovista de legitimidad y de recursos, siempre sujeta a los avatares de la voluntariedad y la no profesionalización” (p.119)

Para la UNESCO-OREALC (1990) se hace necesario “analizar las propuestas de los países sobre políticas educativas y estrategias nacionales para la eliminación del analfabetismo, con la finalidad de colaborar y aportar al perfeccionamiento y viabilidad de dichas políticas y estrategias” (p. 144)

Por lo general, la implementación de una política de alfabetización se efectúa sin considerar la política anterior, esto en ausencia de una evaluación profunda e integral del plan o programa desarrollado, que determine con claridad los aspectos positivos y negativos, sus aciertos y errores.

Según Torres (2000) muy poco de lo realizado en el campo de la alfabetización a nivel mundial ha sido objeto de documentación y sistematización:

A menudo, las afirmaciones en torno al “fracaso” o “éxito” de los programas y campañas de alfabetización de adultos en los países en desarrollo se basan en información anecdotal o constituyen sobregeneralizaciones hechas a partir de unos pocos estudios de caso. (p.21)

En este orden de ideas, Canfux (2008), aclara que “es necesario mirar el pasado reciente, conocer las historias de alfabetización y aprender de los hechos y experiencias vividas en diversas partes del mundo particularmente en América Latina y el Caribe” (p.3)

Por otra parte, Torres (1990), señala que:

...al partir de cero para la creación de una política se genera una la ilusión de lo propio, de lo original. Pero que bajo este sello de lo propio y de lo original muchas

veces se termina haciendo mal lo que ya se hizo mejor en el propio país o en otros; o bien se repiten los mismos errores y problemas que otros ya mostraron y que podrían evitarse o al menos anticiparse. (p. 123)

Por lo general, en Venezuela cuando se formula una nueva política de alfabetización no se consideran los planes implementados en años anteriores, repitiéndose con ello las mismas fallas. Sin embargo, tal evaluación cuando se hace tiende a centrarse en los aspectos cuantitativos; número de alfabetizados y los aspectos cualitativos, los verdaderamente importantes para el diseño de una estrategia, no tienen la misma prioridad.

Con respecto a esto, Torres (1990) advierte que “...para el diseño de un plan de alfabetización generalmente no suele tomarse en cuenta el análisis de experiencias anteriores dentro y fuera del país” (p.123)

De igual forma, la UNESCO-OREALC (1990) con relación a los aspectos cuantitativos de la alfabetización exponen que “hay una gran ambigüedad en la dimensión cuantitativa de fenómeno del analfabetismo. Existen cifras estimadas que por la forma en que suelen generarse no ofrecen la confiabilidad requerida; así, se enfatiza más de lo conveniente la reducción cuantitativa del problema” (p. 145).

La propia experiencia acumulada en todo el mundo muestra que intervenciones de alfabetización de jóvenes y adultos realizadas al apuro y sin continuidad inmediata y sostenida en el tiempo, llámese estas campañas o programas, dejan personas alfabetizadas con pinzas, que no pueden leer y escribir textos reales en la vida diaria y que vuelven pronto a archivar lo aprendido, sin dejar de usarlo. Para ello, se realizará un estudio de las políticas de alfabetización efectuadas por el Estado venezolano y así determinar los aciertos y errores de su implementación.

En este sentido, Canfux (2008) considera que “la alfabetización no solamente debe tener lugar durante una década, sino que ella tiene que obedecer a políticas de

Estado permanentes, ya que el riesgo de caer en el analfabetismo esta siempre latente” (p.3)

Por otra parte, Ireland (s/f) señala que:

Hay una clara necesidad de contar con mayores evidencias, ya sea en la investigación, la sistematización de experiencias y prácticas o la documentación. Esta es una parte importante del rol de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y universidades. (p.1)

Ahora bien, luego de realizar la revisión y recolección de las fuentes primarias y secundarias, se evidencia que la documentación oficial en la que se plasman las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela está dispersa en distintos organismos y no ha sido estudiada en conjunto por lo que hasta el momento es escasa la información teórica, sistematizada y compilada que pueda develar públicamente la política enunciada por el Estado sobre alfabetización.

En este orden de ideas, Torres (2000) plantea:

Muy poco de lo hecho en el campo de la alfabetización a nivel mundial... ha sido objeto de documentación y sistematización. Esto es cierto tanto para los fracasos como para los éxitos, tanto para las experiencias tradicionales como para las innovadoras.

A través de la revisión documental se pudo constatar, que la política social del gobierno venezolano poco cuenta con mecanismos de evaluación y divulgación de sus programas. En este sentido, la necesidad que motiva la realización de esta investigación es la insuficiente categorización de la documentación que evidencia como ha sido el proceso de formulación e implementación de políticas y planes sobre alfabetización en Venezuela y la poca documentación que refleje el seguimiento de las políticas implementadas en esta materia.

Por tal motivo, se pretende, analizar las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003, partiendo de la recolección y sistematización de toda la normativa referida al proceso de alfabetización para luego analizarla y compararla con los lineamientos de acción de cada gobierno de turno.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente cabe preguntarse:

¿Cuáles son los principales elementos que norman los documentos que rigen las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003?

¿Cuáles son las políticas o planes de alfabetización que ha implementado el Estado venezolano desde 1958 hasta 2003?

¿Es pertinente analizar las políticas o planes de alfabetización que ha implementado el Estado venezolano desde 1958 hasta 2003?

Justificación

La importancia de la presente investigación se establece en el hecho de que la alfabetización mantiene “vínculos estrechos con la dignidad humana, la autoestima, la libertad, la identidad, la autonomía, el pensamiento crítico, ...la participación, todos ellos importantes satisfactores humanos, más allá de las condiciones materiales de vida” (Torres, 2007, p.9). En tal sentido, es un derecho de todo ciudadano y es la base para futuros aprendizajes, que es posible alcanzarla mediante una educación pública de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes y mediante políticas destinadas a crear contextos propicios a la alfabetización.

En cuanto a la relevancia social, la alfabetización es un asunto humanitario y de justicia social que depende de la decisión política de los gobiernos. Es un fin en sí misma emanado del derecho fundamental de la educación. Por ello es también un compromiso de los Estados que tienen el deber de atender a las personas excluidas del derecho a la educación. En este sentido, Rocca (1990) citado en el informe de la UNESCO, expone que:

El ejercicio del derecho a la educación se halla aún lejos de ser efectivo en todo el mundo y la existencia de centenares de millones de analfabetos uno de los grandes problemas contemporáneos, constituye una denegación especialmente grave de dicho derecho, un obstáculo capital al progreso económico, social y cultural y un reto a la conciencia de la comunidad internacional. (p.41)

Desde 1958 hasta el 2003, el Estado Venezolano ha implementado una serie de políticas y programas que constituyen referentes en los cuales apoyarse para desarrollar un estudio que logre una descripción de las políticas desplegadas por el Estado venezolano en cuanto a la reducción del analfabetismo en Venezuela, a partir de la investigación, el análisis y la comparación.

En tal sentido, para que una política pública produzca los cambios deseados, es necesario que tenga lugar un proceso donde, después que se identifica la situación

problema y se utilizan los canales regulares, para que sean planificadas y efectuadas las acciones pertinentes, haya lugar para una evaluación, lo que implica la recopilación de la documentación e información apropiada y el análisis de los resultados en contraste con lo propuesto para determinar si la política ha sido eficiente o amerita ajustes o cambios. En este orden de ideas, Torres (2000) expone lo siguiente:

Documentar y sistematizar críticamente las experiencias pasadas y presentes debe constituir una prioridad... no únicamente a fin de compartir dichas experiencias y aprendizajes con otros sino como una actividad formativa en si misma y componente esencial del desarrollo profesional e institucional. (p.21)

Es por ello que, consciente de la necesidad de la sistematización del pensamiento se dedica a la recolección y análisis de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003. Con este análisis se pretende realizar un aporte teórico para el conocimiento de la situación histórica de las diferentes políticas y planes de alfabetización, entre las que destacan: el Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963), el Programa de alfabetización Andrés Bello (1977), el Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987), Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996) y el Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003); en este sentido, se hace imprescindible conocer todos los aspectos relacionados a las políticas de alfabetización implementadas en el país, para crear las bases de una historia que permita identificar los distintos planes y programas puestos en ejecución durante los años de 1958 – 2003.

De igual forma, favorecer al ente gubernamental que acceda a esta valiosa información, para que logre una toma de decisión acertada en la formulación de políticas de alfabetización y de esta manera este estudio se convierta en un referente teórico que contribuya a la implementación de políticas coherentes sobre alfabetización. Por ello, resulta importante que se formulen políticas tratando de que

estas prevalezcan en el tiempo con modificaciones según las necesidades sociales, ya que la dispersión de los datos y la escasa información y documentación continúa siendo un obstáculo para conocer sobre la historia de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela, sus promotores y los errores y aciertos provenientes de la implementación.

Con relación al análisis de políticas Bardach (2001) señala que:

Es una actividad política y social. Es verdad, se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad de nuestro trabajo analítico sobre el proceso de las políticas. Pero el análisis de políticas ve más allá de nuestras decisiones personales... el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. (p.13).

En cuanto a la relevancia científica, la investigación y el análisis de los problemas públicos, permitirá crear alternativas de políticas viables, justas y eficientes. Por tal motivo, se analizan las acciones que los gobiernos democráticos han desarrollado para lograr la universalización y mejorar la calidad de la educación según los principios establecidos en la Constitución de la República de Venezuela (1961) como en la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) sobre la alfabetización y así determinar los documentos normativos que rigen las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela. En tal sentido, podemos agregar que:

Las estadísticas que se presentan a nivel mundial deben superar la reflexión pasiva de los gobernantes, administrativos, economistas, educadores, profesionales en general y a todas aquellas que en su cotidianidad pueden pensar que el problema del analfabetismo es un problema de todas y todos para que desde su actuar individual aporte un granito de arena hacia la búsqueda de su disminución. (OEI, 2007, p. 2)

Por tal motivo, el lógico análisis en el tiempo, del impacto producido por las políticas y la recopilación física de toda la legislación producida sobre la alfabetización que podrá ser consultada por cualquier persona interesada en profundizar sobre el presente estudio, constituye una referencia histórica de gran valor para la formulación de políticas coherentes y concretas con relación a la

alfabetización, logrando con ello, que se le conceda el justo valor dentro del ámbito de los problemas educativos a atender por parte del Estado.

Ahora bien, la siguiente investigación responde a las exigencias del país y a la estructura técnico administrativa así como también a las políticas y disposiciones del Estado para la educación, por otra parte, se cuenta con el respaldo de las autoridades institucionales, para brindar la documentación requerida. Finalmente, motivada por el interés y la voluntad de contribuir al proceso de sistematización y compilación, que pueda develar públicamente la política desarrollada por el Estado, se realizará un análisis de las políticas de alfabetización efectuadas por el Estado venezolano desde 1958 hasta el 2003.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el período comprendido desde 1958 hasta 2003.

Objetivos específicos

1. Examinar los principales elementos que norman los documentos que rigen las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003.
2. Describir las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003.
3. Interpretar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003.
4. Formular lineamientos de acción que permitan el éxito de una política pública de alfabetización.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO- REFERENCIAL

Antecedentes de la investigación

En este aspecto se han presentado en forma cronológica varios trabajos que desarrollan algunas temáticas de la presente investigación. Es importante señalar que en el proceso de investigación se encontraron algunos trabajos relacionados directamente a las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela. Por tal motivo, se presentará un esbozo de aquellos aportes más pertinentes a la investigación, relacionados con la alfabetización y el analfabetismo en Venezuela.

A nivel nacional, se encuentra el trabajo de investigación realizado por Ruiz y Ruiz, en el 2003, en la Universidad Central de Venezuela titulado “el analfabetismo en Venezuela”; en el que se plantea como objetivo general “analizar los factores personales e institucionales que inciden en la incorporación de adultos analfabetas a la educación” y como objetivos específicos “determinar las características socio-económicas que presentan los adultos analfabetas para incorporarse a la Educación de Adultos”, “determinar los recursos didácticos que utilizan los adultos analfabetas para incorporarse a la Educación de Adultos” y finalmente “ determinar la preparación pedagógica de los docentes y su incidencia en la incorporación de adultos analfabetas para incorporarse a la Educación de Adultos”.

El diseño de investigación que desarrolla es la investigación documental, aplicando como método el histórico comparativo, partiendo desde la detección del objeto de estudio problema, pasando por la descripción, selección de técnicas de recolección de datos, su aplicación, tabulación y análisis de datos.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la investigación realizada por Ruiz y Ruiz (2003), se determinaron las siguientes conclusiones: existe un alto índice de

analfabetismo en la población estudiada y un bajo índice de incorporación a los programas o en las instituciones de Educación de Adultos; los factores personales tienen mayor influencia que los institucionales, ya que los indicadores edad, actitud ante la educación, desinterés en el aprendizaje de la lectura y escritura para la vida diaria tienen mayor relevancia en la incorporación de los adultos analfabetas a la Educación de Adultos.

Por otra parte, señala que los factores institucionales de mayor incidencia en la Educación Básica de adultos son: la inasistencia del docente a las actividades de clase, la insuficiencia de material didáctico, la falta de estrategias por motivar a estos adultos para su incorporación al programa y las carencias de metodologías adecuadas. Entre las recomendaciones planteadas se encuentra, incrementar las estrategias y metodologías necesarias para motivar a los adultos analfabetas a incorporarse a la Educación de Adultos.

En consecuencia los resultados de la investigación realizada por Ruiz Carmen y Ruiz Nelly señalan que el problema del analfabetismo no debe tratarse solamente a partir de la importancia del aprendizaje de la lectura y escritura, sino debe verse como el resultado de una situación política y social de cada país en particular. Por lo tanto al enfrentar este problema debe tomarse en cuenta el contexto humano político y social vinculado al analfabeto, esto con el fin de lograr su derecho a la educación. De igual forma, preparar al docente encargado de la Educación de Adultos en los aspectos técnicos y didácticos para facilitar la efectividad y eficiencia del proceso de alfabetización.

Otra investigación alusiva a este tema, es la realizada por Figueroa, en 1984, en la Universidad Central de Venezuela titulada “Un estudio preliminar de las políticas de alfabetización”; en la que se establece como objetivo general “examinar la acción alfabetizadora llevada a cabo en el país durante el periodo de 1945-1982” y como objetivos específicos “precisar el fenómeno del analfabetismo en el contexto

mundial” y “analizar los factores que han incidido en la persistencia del analfabetismo en Venezuela”. El presente trabajo carece de un marco metodológico que permita conocer de manera sistematizada el tipo y nivel de la investigación utilizado y las diferentes fases seguidas para el cumplimiento de los objetivos planteados.

En base a los resultados obtenidos Figueroa (1984), concluyó que el problema del analfabetismo en el país ha sido planteado como un asunto instruccional y burocrático, con poca coordinación y carente de estrategias efectivas que permitan alcanzar las metas establecidas. De hecho, plantea que toda actividad alfabetizadora no puede ser abordada de manera aislada del contexto socio- económico.

Por otra parte, puntualiza una serie de recomendaciones para solucionar el problema del analfabetismo existente en el país, entre las cuales destacan: evaluar los programas de formación de facilitadores que llevan a cabo la acción alfabetizadora en el país y evaluar los programas de alfabetización, tomando en consideración las estrategias, metas y logros, con el propósito de detectar las fallas existentes en su formulación y ejecución. Los resultados de la presente investigación permiten determinar que para solventar este problema es importante que el proceso de alfabetización surja de la realidad social en la cual se desenvuelve la población analfabeta, ya que la solución no está sólo en el hecho educativo o cultural, sino es de carácter socio- económico.

A nivel internacional se encuentra el trabajo de investigación realizado por Torres, en el 2007, en el Instituto Fronesis, titulado “Alfabetización y aprendizaje a lo largo de la vida” en el cual establece como objetivo “mostrar la estrecha relación que existe entre alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida”.

De hecho, plantea que la mayoría de las personas incluyendo políticos y especialistas en educación piensan en la alfabetización como una oferta educativa remedial y no formal de corta duración. En tal sentido, Torres (2007) explica que:

Todos aprendemos a lo largo de la vida, independientemente de quienes somos, donde vivimos y si vamos o no a la escuela, en este sentido, no hay nada nuevo en el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, su adopción actual como nuevo paradigma para los sistemas educativos en todo el mundo enfatiza el reconocimiento de que: lo que importa es el aprendizaje, el aprendizaje permanente es fundamental para la supervivencia y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como para el desarrollo social y económico de un país, existen muchos sistemas, lugares, medios, modalidades de aprendizaje, es necesario asegurar oportunidades de aprendizaje para todos, durante toda la vida. (p.3)

Entre los aportes de la siguiente investigación para el desarrollo del presente estudio, resulta claro señalar que los sistemas educativos deben asumir el aprendizaje para toda la vida como una necesidad y una realidad inevitable. En sociedades democráticas o que aspiran ser democráticas, la educación requiere abrirse, flexibilizarse y transformarse a fin de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población a cualquier edad, dentro y fuera del sistema escolar. Por consiguiente, Torres (2007) considera que:

La alfabetización es el portón de entrada a la educación básica y el pasaporte más importante para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Aprender a leer y escribir marca un antes y un después en la vida de las personas. (p.8)

En este sentido, resulta conveniente señalar que la alfabetización ya no puede convertirse en un aprendizaje final sino apenas como una puerta de entrada, ya que no puede verse como una etapa de aprendizaje sino como un proceso de aprendizaje que pasa por diferentes momentos y niveles y que se instala como aprendizaje permanente.

Bases teóricas que sustentan la investigación

Una aproximación conceptual a las políticas públicas

Para analizar la documentación oficial formulada por las autoridades en materia educativa y específicamente la relacionada al proceso de alfabetización llevado a cabo en Venezuela desde 1958 hasta el año 2003, se requiere previamente abordar los conceptos de política pública y política educativa, con el propósito de comprender en todas sus dimensiones la naturaleza de estos documentos.

Los grupos sociales que se encuentran en la sociedad con sus diversos intereses necesitan de una estructura que les permita regular sus aspiraciones y objetivos, dicha estructura es el Estado, el cual es definido por Malavé y Piñango (1999) como “el conjunto de instituciones destinadas a controlar un territorio y una población mediante el monopolio de la fuerza” (p.30). Según Hernández (2009) “si el Estado cree poder ampliar sus funciones es porque tiene más recursos que la sociedad para promover acciones de interés colectivo que agregan valor a la vida de los individuos” (p.39)

En este orden de ideas, Kelly (1999) plantea que es necesario entender al Estado como “una forma de organización que existe para promover los intereses comunes de la población de un territorio en un momento dado” (p.2). Por otra parte, Salamanca (1994) señala que el Estado debe ser visto como un “órgano garante del bienestar social y prestador de servicios públicos, actividades que lo ponen todavía más cerca del individuo común que siente irremediablemente su presencia o ausencia según su grado de eficiencia” (p.265).

Es por ello que, teniendo el Estado la obligación de garantizar el bienestar de los ciudadanos, es preciso conocer de qué manera orienta sus acciones para lograrlo y entre las distintas vías que existen para el logro de este fin asignado al Estado, se encuentra la definición de políticas públicas y su proceso de formulación e implementación.

Salamanca (1994) manifiesta que durante largos años a nivel mundial se mantuvo la tradición de un Estado no intervencionista, que actuaba al margen de la vida económica, a veces, como un observador represivo y en otras como legislador de las condiciones generales de vida y al producirse la crisis económica del año 1929 se admite la necesidad de la intervención del Estado en la vida social. Convirtiéndose en un decidor público, en un hacedor de políticas y en formulador de los pasos estratégicos que debe dar la nación. De hecho, de la necesidad de corregir los defectos del sistema económico, surge la concepción de la definición de tecnologías intelectuales, las cuales dieron origen hacia los años 60 a un campo de estudio y práctica conocido como el enfoque de políticas públicas. De igual forma, Salamanca (1994) señala que este enfoque:

Nace del auge del Estado interventor, de la presencia del gobierno en la vida práctica, de la existencia de un aparato burocrático creciente,...de la existencia de múltiples grupos de intereses y organizaciones que crean permanentemente problemas de manejo y de control del Estado sobre su ambiente. (p.224)

Ahora bien, Salamanca plantea que en el caso venezolano existe la particularidad de que el Estado ha intervenido siempre en la vida social produciendo condiciones materiales para que el orden económico pueda funcionar, a diferencia de los países avanzados, donde es el mercado quien ha dado origen al Estado.

Con ello, se evidencia que la motivación principal para que un Estado asuma el enfoque de las políticas públicas como vía para encaminar sus acciones es la búsqueda de mejores soluciones a los problemas colectivos y la necesidad de definir cursos de acción para promover el bienestar del colectivo. Por lo tanto, la complejidad de los procesos sociales, el crecimiento de la burocracia gubernamental y la necesidad de satisfacer las aspiraciones y carencias de los ciudadanos, ha hecho necesaria la aparición de caminos que indiquen la mejor manera de distribuir los recursos y compensar las insuficiencias.

Para la implementación de las políticas públicas es necesaria no sólo la estructura burocrática-administrativa, sino los recursos económicos y materiales gestionados por el gobierno. En tal sentido, el gobierno es entendido por Kelly (1999) como “el conjunto de personas y entes públicos encargados de la dirección de los asuntos colectivos de una nación en un momento dado” (p.2)

Con relación a esto, Matute (1993) plantea que “el gobierno al ser considerado como intermediario entre el Estado y la sociedad civil asume un rol de regulador, supervisor y dispensador de bienes y servicios necesarios para garantizar el bienestar colectivo” (p.6).

Es por ello que, la acción del gobierno adquiere una doble importancia, ya que, debe intervenir directamente en los problemas detectados en su condición de regulador y administrador de los recursos del Estado y debe actuar como mediador entre los diferentes grupos que conforman una nación, experimentando en su actividad una expansión acelerada en relación con la variedad de actividades en la cual debe participar de manera directa o indirecta (educación, seguridad, comunicación, transporte, vivienda, salud, transporte, entre otros) para atender los servicios que la población necesita.

Según Matute (1993) al aumentar la población y con ello, el tipo, variedad y cantidad de los servicios reclamados “la estructura organizativa del gobierno requiere diversificarse. Este hecho a su vez origina la especialización funcional de dichas estructuras con lo cual se rompe el carácter monolítico del Estado” (p.7). El gobierno como rama ejecutiva del Estado, requiere fortalecer sus instituciones, respondiendo a los cambios que se va produciendo en la sociedad, capaz de ver la realidad que se le presenta y comprenderla, involucrando distintos sectores de la sociedad y los más variados actores sociales para dar respuesta a las demandas de atención a los problemas sociales, económicos y políticos de la población,

Definición de políticas públicas

Son muchas las definiciones que se pueden encontrar en la literatura sobre política pública, para algunos autores “es una decisión hecha por la sociedad o para la sociedad por los funcionarios electos para tal fin, las cuales son decisiones gubernamentales que tienen efectos materiales sobre el público que está envuelto en la toma de decisiones” (Quade; 1982, p.3 c. p. Salamanca; 1994, p.235)

Matute (1993) citando a Edwards y Sharkansky (1978) expone que las políticas públicas son “lo que la rama ejecutiva del Estado, a través de su estructura de gobierno, dice y hace o deja de hacer. Son las metas o propósitos (objetivos) de los programas de gobierno” (p.5). En tal sentido, las políticas públicas reflejan las decisiones del más alto nivel de gobierno, que llegan a ser el principal motivo de demanda que los miembros de una sociedad realizan.

Al respecto, Cardozo (1993) plantea que las políticas constituyen “productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables” (p.167). Estos procesos de decisión comprenden la selección entre diferentes políticas, destacando aquellas que se adecuen mejor a los objetivos perseguidos, buscando con ello responder a las exigencias de las estructuras o instituciones de una sociedad.

Según Lahera (2000) las políticas son “cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público; pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos y aspectos instrumentales” (p.11). Cuando se habla de cursos de acción y flujos de información se comprende que hay decisiones en las cuales se manifiesta la complejidad y discrepancia entre los actores involucrados para atender un objetivo público. De hecho, Hernández (2009) plantea que:

...podríamos comprender las políticas como estrategias o como comportamientos estandarizados, siempre y cuando estimemos los valores de los participantes (que inciden sobre las opciones y decisiones) y la dimensión política (que descubre los grados de adhesión y conflicto que circulan alrededor de una política pública). (p.188)

Con ello, se evidencia la diversidad de elementos que conforman el complicado entramado de las decisiones del gobierno; los actores y los agentes con sus preferencias y con las imágenes que tienen de la realidad que construyen desde su experiencia, definen el ámbito de surgimiento de una política, sin olvidar el peso de la negociación que debe resultar entre ellos. En este sentido, Mascarreño (2010) señala que las políticas son:

“Cursos de acción” promovidos y asumidos por el Estado para enfrentar problemas concretos, proceso en el cual están presentes diversos actores y grupos de presión, estatales y fuera del Estado, y en donde predomina la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetría de información... (p.2)

Para Salamanca (1994) las políticas son “cursos de acción que el Estado decide, a partir de una situación social o mejor dicho, societal dada, problemática, en la cual están involucrados diversos actores estatales y extra-estatales, dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados sociales” (p.238)

Por consiguiente, se asume como política pública para fines de esta investigación aquellas decisiones y acciones tomadas y ejecutadas por los entes gubernamentales que han guiado el destino del país desde 1958 hasta 2003, con el propósito de satisfacer las necesidades y carencias detectadas en el área educativa, específicamente las relacionadas al tema de la alfabetización.

Según Hogwood y Gunn citado por Salamanca (1994, p.238) el curso de acción que envuelve la política pública se caracteriza por:

1. Distinta de una decisión porque la política es más extensa que la decisión. La política está hecha de decisiones más específicas.
2. La relación entre las intenciones del formulador de políticas y la política concreta. Generalmente el decisor toma otro camino distinto del definido en sus objetivos explícitos. Esto debe estar claro para el analista.
3. Generadora de consecuencias y efectos no previstos ni esperados.
4. No siempre los que definen las políticas tienen propósitos u objetivos explícitos desde el principio. Sólo el curso de la acción pública puede dar los elementos para clarificar los objetivos de ciertas políticas.
5. No solo es una responsabilidad del gobierno, también participan agencias privadas.
6. Implicaciones de relaciones inter e intraorganizacionales, lo cual supone que son muchos los actores involucrados en el proceso de políticas.

Las políticas públicas suelen ser expresadas en documentos oficiales, leyes nacionales o en discursos de los dirigentes ejecutivos de las ramas de gobierno. También pueden estar contenidas implícitamente en los programas de acción gubernamentales. Las políticas públicas en Venezuela según Hernández (2002) “se reflejan en los Planes de Desarrollo Económico-Social de la Nación y tienen sus bases legales en la Constitución, las leyes, los reglamentos respectivos de las leyes, los decretos, las normativas y finalmente en las resoluciones” (p.82)

En consecuencia, una política es una red de decisiones y acciones, donde la fase formal de su establecimiento consiste en la toma de una decisión y posteriormente su expresión en un documento de carácter oficial. Sin embargo, en muchos casos, según Matute (1993) las políticas públicas se expresan:

...a través de un conjunto de acciones que no tienen una aparente coherencia programática y, en consecuencia, resulta difícil establecer si ello corresponde a un propósito específico o si por el contrario es debido a que son el resultado de un juego de fuerzas contradictorias. (p.6)

Además, las definiciones implícitas de las políticas pueden ser aparentes tan solo para aquellos que están familiarizados con los detalles de los programas y para quienes están en capacidad de comprender las intenciones finales que persiguen con la totalidad de las acciones que se realizan.

Proceso de formulación e implementación de las políticas públicas

Para analizar la problemática sobre la formulación e implementación de las políticas públicas, es necesario considerar en primer término las relaciones de poder que se establecen entre los actores involucrados en la toma de decisiones de una determinada política. Al respecto, Álvarez (1994) plantea:

Las políticas públicas no son formuladas ni ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino también como resultado de la intervención de factores tales como el monto de poder político del que dispone cada uno de los individuos, grupos e instituciones involucradas, los sistemas de valores culturales, las preferencias y prioridades competitivas entre sí y el conocimiento establecido y aceptado acerca de los hechos y problemas. (p.305)

De hecho, las políticas públicas responden a elementos técnicos, ya que con ellas se busca el logro de los objetivos y metas propuestas al menor costo posible y también poseen elementos políticos e ideológicos, porque intervienen un conjunto de actores con visiones e intereses disímiles.

Sin embargo, resulta importante destacar que el estudio de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas es muy reciente. Para Naim (1979) esto es consecuencia de los enfoques conceptuales tradicionales de la política pública que separaba el estudio de los procesos políticos de los procesos administrativos, como dos esferas disímiles e independientes, relacionando a la política “con la negociación, la conciliación y la eventual resolución de conflictos que precede de la selección de un curso de acción”; y la administración vinculada “con la ejecución de tales cursos de acción” (p.10)

Otra razón que desarrolló gran interés por estudiar los procesos de implementación, es la supuesta poca destreza de muchos gobiernos para alcanzar la mayoría de los objetivos planteados en sus políticas sociales. De hecho, Naim (1979) expone “... estudios dejaron al descubierto la compleja maraña de factores que hacen que los efectos de las políticas tiendan a diverger de los originales” (p.11) descubriendo que el proceso de implementación de una política es tan complejo como el proceso de formulación. Según Naim (1979) esto se debe a “problemas de selección de alternativas, de valores, de conflictos de grupos y de decisiones tomadas en función de cálculos políticos circunstanciales” (p.11)

Resulta adecuado enfatizar que el proceso de formulación e implementación de políticas debe ser visto como un proceso global, compuesto por fases que se complementan entre sí y no como etapas separadas e independientes. Al respecto, Naim (1979) citando a Heclo (1974) señala:

Si las políticas son entendidas no simplemente como intenciones de acción, sino como lo que realmente ocurre seguidamente a estas intenciones, entonces el rol de los funcionarios públicos en el desarrollo de las políticas públicas modernas ha sido crucial. (p.15)

El diseño de políticas públicas no representa solo una acción para el futuro, es un proceso dinámico y continuo, que no cesa nunca, que acompaña a la realidad cambiante y móvil. Es por ello que, se reinventa en cada uno de sus pasos. En este orden de ideas, Álvarez (1994) plantea que una política pública:

No es una relación mecánica medio-fin, de ejecución automática. En la que lo decidido en la fase de formulación de objetivos es exactamente lo que resulta implementado. Por el contrario, una política es una compleja y flexible inter-conexión de procesos que es “reinventada” en cada una de sus fases. (p.336)

En efecto, estos cambios ocurren y lo adecuado sería procurar de explicar cómo y por qué suceden, para ello resulta adecuado describir los factores que

posiblemente pudieron provocar los diferentes cambios sobre el proceso de formulación e implementación de la política.

Naim (1979) establece que otro de los problemas encontrados en este proceso, se encuentra asociado al nivel de incertidumbre que resulta de la complejidad del ambiente en el cual se desarrolla la política pública. En este sentido, aclara “esto hace que para los actores involucrados sea muy difícil poder percibir con claridad los resultados y efectos asociados con cada una de sus muchas opciones...” (p.16).

Es por ello que, la comprensión de ese ambiente complejo que se desea modificar y/o mejorar, realizada por parte de los actores involucrados debe ser bajo un análisis profundo con miras a lograr los objetivos planteados, los cuales deben estar claramente definidos. De hecho, Naim (1979) plantea la necesidad de ser muy precisos en la formulación de los objetivos, “que se puedan jerarquizar-ordenar-las acciones en términos de preferencias. La noción de ordenar acciones supone que los objetivos tienen trayectorias únicas y unidimensionales...” (p.18), esto les permitirá a todos los involucrados en el diseño de la política alcanzar los objetivos propuestos, ya que la complejidad de la dinámica de su implementación puede en muchos casos apartarlas de su objetivo original.

Por consiguiente, Naim (1979) concluye “es esta complejidad del ambiente lo que conduce a la fragmentación, diversidad y diferenciación de actores organizacionales...pero indefectiblemente determinando los resultados últimos de la actividad del Estado” (p.18). Desde luego, será esencial el proceso de negociación que lleva implícito todo proceso de formulación de una política, el cual permitirá un determinado grado de integración, unidad y conexión entre los diversos actores involucrados en su diseño y puesta en marcha, para ello se puede recurrir a la búsqueda de consensos y puntos de encuentro.

Por su parte, Salamanca (1994) apoyándose en autores como Nakamura y Smallwood (1980) plantea que los elementos que componen el proceso de formulación deben ser vistos como ambientes, los cuales son definidos como:

Una arena de interacción por parte de actores interesados en la ejecución de una política determinada. Este concepto sugiere que hay cierto orden en el proceso de la política, sin embargo, no se encuentra dominado por un movimiento unidireccional de arriba hacia abajo. (p.241- 242)

En este sentido, Salamanca (1994, p.242) plantea que el proceso de formulación se encuentra estructurado en tres ambientes:

1. Ambiente I. Formulación de la política: es el más estructurado, ya que está basado en los preceptos legales dentro de los cuales son formadas las políticas. Desde luego que los actores involucrados en este ambiente son tanto los electos por la población votante como los no electos pero que pueden influir individual o colectivamente en la definición de la política.
2. Ambiente II. Implementación: este ambiente está relacionado con los pasos que se llevan a cabo luego que los decisores dan un conjunto de instrucciones a los encargados de ejecutar tales órdenes. Luego que ha tenido lugar la decisión formal y legítima se implementan las acciones planificadas, caracterizadas por relaciones de poder y negociación.
3. Ambiente III: Evaluación: Es en este ambiente donde pueden determinarse los logros, impactos o fracasos de la política o buscar cursos de políticas alternativas según sea el caso.

Desde luego, estos ambientes permitirán la interacción permanente entre los distintos grupos o individuos interesados en la formulación de la política pública, jugando un papel importante el grado de poder y negociación que ejercen. De igual

forma, organizarán de manera jerárquica las actividades que se llevarán a cabo en este proceso.

Para Álvarez (1994, p. 310-311) las fases para la formación de las políticas son las siguientes:

1. Determinación de las demandas sociales y el poder de formación de la agenda: en esta fase se establecen las necesidades o aspiraciones no realizadas, las cuales una vez expresadas o identificadas, requieren de una acción pública, ya sean manifiestas o latentes. Luego la demanda social se transforma en un tema de agenda y el monto de poder de cada uno de los involucrados cobra gran importancia. Finalmente accede a una arena de confrontación (por ejemplo: los medios de comunicación, una oficina pública de tramitación o de toma de decisiones, una comisión asesora del gobierno, entre otros) y se discute en relación a su definición, explicación, evaluación o la previsor de sus efectos.
2. Estructuración del problema: es aquí donde se conceptualiza el problema, el cual es entendido como una definición política de necesidades o carencias que la acción pública debe satisfacer, por lo tanto la definición de un problema exige un cierto juicio acerca de lo que debe ser y no una mera explicación de lo que es.
3. Formulación de las soluciones alternativas: en esta fase, el decidor determina cuales son las soluciones más apropiadas que se deben considerar para satisfacer la carencia o necesidad sentida por la sociedad.
4. Implementación: se realizan las acciones necesarias para solucionar el problema. Aquí nuevamente es necesario considerar el poder que los distintos grupos e individuos ejercen a fin de orientar este proceso.

5. Monitoreo: en esta fase, se establecen las relaciones entre las acciones políticas que se ejecutan y los resultados a fin de describir o explicar los resultados a los que se espera llegar.

6. Evaluación de los resultados: el proceso finaliza con esta fase, para ello se requiere establecer un patrón ideal que permitirá conocer lo que se deseaba alcanzar y así determinar si se lograron los objetivos propuestos.

En este mismo orden de ideas, Kelly (2006) asegura que cualquier persona que aspire ejercer un impacto positivo sobre su país, debe entender la realidad del “ciclo de las políticas públicas” y los aspectos técnicos del problema a solucionar. Es así como plantea seis pasos por los cuales transita el proceso de políticas públicas:

- 1) La identificación de un problema; 2) La puesta en agenda; 3) La formulación de la política correspondiente; 4) La aprobación de la legislación o reglamentos para su implantación; 5) La implementación de la política por los funcionarios o ejecutores; y 6) La evaluación de los resultados. (p.63)

Visto de esta forma, de la evaluación de los resultados puede reiniciarse el proceso de formulación en la medida en que resulten nuevos problemas relacionados con la política escogida. Por lo tanto, el ciclo de las políticas públicas es circular, reiterativo y continuo. Cuando la evaluación indica que no se ha logrado del todo el objetivo establecido, nuevamente surge un problema que debe ser colocado en la agenda.

Para Kelly (2006, p.66) entre tantos temas que podrían ser incorporados al conjunto de políticas públicas, los que llegan a formar parte de la agenda tienen una de las siguientes características: 1.- Hay un alto nivel de consenso en cuanto a su consideración en la agenda y ningún político sería capaz de ignorar la opinión pública en estos casos. 2.- Hay un grupo de promotores que gozan de un alto nivel de influencia o poder para colocar el problema en la agenda, esto se debe principalmente al hecho, de que hay un número ilimitado de problemas, una cantidad de recursos

limitados para resolverlos y grandes dificultades para conocer cuales son las prioridades asignadas por los gobiernos.

Con respecto a quien formula las políticas públicas Kelly (2006) asevera que “si bien las burocracias elaboran y diseñan políticas para que los gobiernos las aprueben, la verdad es que el diseño de las políticas también surgen de muchos sitios” (p.70). De hecho, actualmente se observa como organizaciones con intereses específicos diseñan proyectos para ser considerados como políticas elaboradas por el gobierno y en algunas oportunidades las personas o los grupos más afectados por algún problema sugieren soluciones.

Tomada la decisión se procede a la implementación de la política, donde juega un papel importante el poder de los diferentes actores involucrados en su ejecución. Según Kelly (2006) el proceso se dificulta cuando “los que tienen la responsabilidad de su ejecución no están de acuerdo con la política. Los funcionarios tienen sus propios modos de entabrar y hasta sabotear las políticas que ellos consideran inconvenientes...” (p.76). Por consiguiente, surgen divergencias entre los objetivos formulados en una política pública y las acciones llevadas a cabo por los encargados de su implementación.

Ahora bien, de la presencia de los diferentes enfoques para la formulación e implementación de las políticas públicas pueden originarse un conjunto de fases habituales, que en realidad comprenden un proceso general. Al respecto, Graffe (2005) concluye que este proceso puede ser visto de la siguiente manera:

- 1) La identificación de demandas sociales en el contexto socio histórico en el que surgen; 2) La determinación del monto de poder de los actores vinculados al tema; 3) La definición y estructuración del problema asociado; 4) La determinación de la política de solución 5) La implementación de la política definida; y 6) el monitoreo y evaluación de resultados de su puesta en ejecución. (p.19)

Criterios para analizar las políticas públicas

Para analizar el alcance de las políticas públicas es necesario tomar en cuenta ciertas consideraciones, para ello se recurrirá a los aportes teóricos que han producido los estudiosos del tema. Al respecto, Salamanca (1994, pp.224-225) señala las siguientes condiciones o criterios:

- 1.- ¿Cómo surge el problema de atención pública?
- 2.- ¿Cómo llega a entrar en la agenda gubernamental?
- 3.- ¿Cómo es abordado por el gobierno?
- 4.- Una vez tomada la decisión de atacarlo como problema, ¿con qué herramientas intelectuales técnicas, es abordado?
- 5.- La determinación de la viabilidad política, social e incluso ideológica: ¿Qué peso tuvieron las limitaciones situacionales, las restricciones normativas y las posibilidades financieras?
- 6.- La determinación de la responsabilidad de la toma de la decisión. ¿Cuál es la interacción entre los factores involucrados?
- 7.- Inicio de la fase de implementación, seguimiento y monitoreo. Tienen que ver con su evaluación, a los efectos de tomar en cuenta si se cumplió con los objetivos, si hay que realizarle algún ajuste a la política y finalmente, sacar las conclusiones y tomar en cuenta que repercusiones sobre el área que se intervino.

El análisis de las políticas públicas está ligado a la posibilidad de diseñar planes que orienten la utilización adecuada de los recursos hacia el logro de los objetivos propuestos. Matute (1993, p.8) describe el modelo planteado por Oszlak (1978), el cual se encuentra dividido por los siguientes enfoques:

- Racionalidad técnica o intelección: reconoce que “la acción puede subordinarse a la razón y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los más racionales”. El instrumento

por excelencia de la racionalidad técnica es la planificación y presupone el análisis como una construcción intelectual.

- Racionalidad política o interacción: supone que “la acción es producto de transacciones entre partes y que la prosecución del interés individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula”. La política pública tiene en la negociación su instrumento por excelencia, por lo cual las preferencias individuales o grupales hacia determinados objetivos sociales resultan ser los elementos motivadores del intercambio para la toma de decisiones.

El papel que desempeña el gobierno para atender las demandas de la población, nos lleva a establecer la necesaria relación entre el proyecto político y el aparato burocrático, o entre la racionalidad técnica y política, lo cual se expresa en la capacidad para planificar y negociar. De hecho, el alcance de las políticas públicas va a depender de ambas racionalidades y de las características de la organización social. En este orden de ideas, Cardozo (1993) señala:

El esfuerzo consciente para que las decisiones cumplan con sus objetivos parte ya sea de la racionalidad técnica o de la política... cualquier decisión relevante dentro del sector público amerita un análisis en estos dos planos... pues en la práctica estas dos racionalidades se complementan o compiten hasta concretarse en acciones específicas. (p.168)

Al respecto, Matute (1993) resalta que las realidades sociales son muy complejas y al asumir solo uno de estos enfoques impide en gran medida visualizar todos los elementos que deben considerarse en el análisis de las políticas públicas de orden social; es por ello que, propone emplear un enfoque mixto que integre las características de ambos enfoques, como el planteado por Eduardo Bustelo (1988) citado por Matute (1993, pp.10-12). En este modelo la viabilidad política está integrada por los siguientes criterios: integración y convergencia, focalización y participación; y la viabilidad técnica por los siguientes criterios: programación presupuestaria y evaluación.

- Integración y convergencia: se requiere de un elevado grado en el uso de los recursos y una clara determinación de qué y cómo de las medidas que se pretenden llevar a cabo. Es por ello que, las ganancias en eficiencia pueden ser incrementadas sustancialmente a través de una mayor y mejor coordinación, evitar la duplicación de esfuerzos entre los subsistemas sociales y el control de la competencia improductiva entre distintas instancias organizativas de la sociedad.
- Focalización: esta relacionada con la posibilidad de identificar con precisión la población objeto o beneficiaria, así como también la fuente de los recursos necesarios, tanto técnicos como financieros para soportar los programas. De igual forma, supone establecer las características específicas de la población objeto y las condiciones en las cuales se desarrollará su programación.
- Participación: tiene que ver con la posibilidad de participación de los actores sociales comprometidos con el proceso. Es por ello que, de acuerdo al grado de estructuración de las organizaciones de la sociedad es posible pensar en niveles de vinculación distintos para cada participante.
- Programación presupuestaria: plantea que la eficiencia y equidad que buscamos debe ser coherente con las posibilidades reales de hacer coincidir la rigidez de la administración de los recursos financieros con el momento y la cantidad de las asignaciones previstas. En tal sentido, la evaluación financiera y el análisis de costos son requisitos indispensables para analizar la consistencia interna y externa de una determinada política, ya que el claro conocimiento de lo que se desea alcanzar permite al dirigente considerar con precisión la cantidad de los recursos humanos, físicos y financieros que son requeridos. Con ello, se evita el despilfarro de esfuerzos o una excesiva restricción de los recursos , causada por una estimación equívoca.

- Evaluación: sostiene que el monitoreo de los procesos que se generan a partir de la puesta en marcha de medidas asociadas a políticas sociales es una condición muy necesaria para poder establecer los mecanismos de control en su ejecución.

Cabe destacar que estos criterios permiten conocer que medidas ha tomado el Estado a lo largo de la historia para solucionar el problema del analfabetismo en Venezuela y como se llevaron a cabo. De igual forma, identificar la población beneficiaria, la fuente principal de los recursos necesarios para la implementación de la política, así como también distinguir la participación de los actores sociales comprometidos con el proceso de implementación y finalmente determinar si se llevaron a cabo mediante una programación presupuestaria, todo esto con el propósito de comprender la estructura interna de las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958-2003.

Políticas públicas en el sector educativo

Las políticas públicas tienen como propósito hacer explícitos los objetivos que el Estado se ha trazado para promover el bienestar colectivo en la realidad social, que difieren en cuanto a la misión que debe cumplir la educación como proceso social. La educación como parte de ese proceso social, es sujeto de intervención y objeto de múltiples acciones que tratan de garantizar igualdad, equidad y oportunidad.

Matute (1993, p.13) citando a Escotet (1986) señala que existen dos enfoques en la definición de los fines de la educación; el primero de ellos sostiene que la educación debe formar al hombre en el conocimiento de sí mismo, de la naturaleza, de la sociedad y de la cultura heredada a través de los siglos; el segundo enfoque plantea que la educación debe colocar al hombre en la dimensión social, ciudadana,

de ente productor integrado a una maquinaria al que le corresponde construir y mantener el nuevo país.

En este sentido, uno de los enfoques concibe como misión de la educación la formación integral, humanista y social del hombre, mientras que la otra ve en la educación un proceso necesario para la formación del recurso humano que sostendrá el sistema económico produciendo a su vez medios para satisfacer sus necesidades. Es por ello que, la comprensión de los distintos enfoques orienta de alguna manera el análisis de las políticas del sector educativo porque al asignarle a la educación un valor y determinar el rol que le corresponde dentro del proceso social ésta se convierte en objeto de formulación de políticas públicas.

La educación como proceso social dentro de la organización del Estado es objeto de planificación, ya que constituye un paso necesario en la previsión de las acciones y los recursos requeridos para el logro de los objetivos planteados. Ahora bien, la planificación educativa como proceso social asume la búsqueda de la mejor alternativa para lograr eficientemente la satisfacción en el logro de los objetivos propuestos para un proyecto político determinado. Para ello, se hace necesario contar con información suficiente y útil. Con relación a lo anteriormente planteado, Matute (1993) señala que:

...la educación como fenómeno social exhibe un conjunto de hechos que son susceptibles de ser recolectados de manera sistemática y analizados en función de un propósito específico... la información que proviene de los hechos educativos puede ser derivada de diferente fuentes: el pensamiento intuitivo, los juicios de valor, la observación formal y las estadísticas... (p.21)

Todas estas fuentes proporcionan importantes datos e informaciones que ofrecen la posibilidad de formular políticas públicas con la finalidad de intervenir el proceso educativo y en consecuencia diseñar planes que oriente el hecho educativo considerando las características actuales del fenómeno, lo deseado y lo posible. Por consiguiente, la investigación educativa es un aliado importante para la planificación.

Para Matute (1999) la investigación educativa “proporciona la estrategia para la obtención del conocimiento sobre la realidad objetiva, y la planificación hace uso de ese conocimiento para diseñar el proceso de intervención hacia el objetivo establecido” (p.21)

Una vez que la educación ha sido motivo de planificación se convierte en objeto de políticas públicas del sector educativo las cuales son en principio políticas de Estado. En tal sentido, la política pública educativa es una parte de la política pública general que se enfoca hacia aspectos netamente educativos, aunque mantiene el espíritu de bienestar general que persiguen las políticas públicas.

Para Fermoso (1997) la política educativa puede ser definida:

Con el nombre de “política pedagógica”, “pedagogía política” o “política educativa” (que de todas estas maneras se habla) se estudia la teoría y la práctica de la intervención del Estado en materia educacional, o las relaciones entre el Estado y la educación. (p.413)

La política educativa es un conjunto de propósitos o cursos de acción que diseña o implementa el Estado para intervenir, expandir y perfeccionar el sector educativo, que pueden ser expresados de forma explícita o tácita, en relación con el proyecto político de la sociedad. En este sentido, el proceso de intervención del Estado en la educación puede producirse de forma directa o indirecta, al respecto Fermoso (1997) plantea:

La intervención del Estado puede ser directa, mediante la organización y la legislación escolar, que reflejan los principios y fines educativos de la colectividad, o indirecta mediante el fenómeno de la cultura popular...La intervención del Estado se reduce en definitiva, al conjunto de derechos y deberes que éste tiene ante la educación institucionalizada. (p.413)

Para Cortazar (2000) las políticas educativas deben diseñarse de tal manera que sean “rectoras y que respondan a las expectativas y a las tareas que todo sistema

social le asigne al aparato escolar” (p.35). Por consiguiente, las políticas públicas deben responder a las exigencias y necesidades de una sociedad y a la adecuación de planes concretos para el desarrollo de las capacidades individuales de todas las personas que conforman una sociedad. De hecho, la educación debe ser vista como una inversión productiva, cuyos beneficios sociales, económicos y culturales se revierten sobre la sociedad y cada persona en particular.

Bruni (2006, p.111-112) señala que, a pesar de que la educación es un proceso social podría ser definida como un bien privado por dos razones fundamentales. Una de ellas, es que resulta muy fácil excluir a las personas del uso del servicio educativo, por otro lado, el costo marginal de agregarle un usuario a la educación es muy alto, ya que por cada treinta niños hay que asignar un maestro, libros, cuadernos y otros materiales educativos que son relativamente costosos.

En este sentido, Bruni (2006) destaca que la educación es finalmente objeto de políticas públicas por las siguientes razones:

...la educación constituye el principal instrumento de los Estados para promover y asegurar la equidad en las sociedades..., la educación es un instrumento político, ya que es a través de ella que las sociedades forman a sus ciudadanos..., la educación no representa meramente un proceso individual de aprendizaje, sino que también comprende otros valores que benefician a la sociedad entera. (p.112)

Por lo tanto, el diseño de las políticas educativas debe expresar principalmente las exigencias de las instituciones de una sociedad, al considerar a la educación como una inversión productiva, cuyos beneficios políticos, económicos, culturales y sociales se reinvierten sobre los individuos y la sociedad. Para Bruni (2006) las políticas públicas en el sector educativo buscan atender tres grandes ámbitos de interés público “el fomento de la equidad, la construcción y fortalecimiento de la sociedad política, y la promoción del desarrollo económico” (p.111). Desde luego, esto se logra mediante el diseño de políticas educativas eficaces y bien

conceptualizadas, tomando como referencia el hecho de que la realidad en la cual se desarrolla la sociedad no es estática sino que se encuentra en constante cambio.

Según Puelles (2004) las políticas públicas para el sector educativo se diferencian de otras políticas, esto debido a que:

Las políticas públicas se ejecutan normalmente por medio de las diferentes administraciones públicas. Sin embargo, hay políticas como las de educación que reviste una mayor complejidad: no solo intervienen en la ejecución los administradores de la educación y los inspectores correspondientes, sino que estas políticas exigen comportamientos activos de otros actores, tales como los directores escolares y, sobre todos, los profesores. Por eso el éxito de las políticas educativas es de tan difícil logro... (p.82)

De hecho, el éxito de una política educativa no depende solo del papel de la administración pública, sino de los diversos actores a los cuales va dirigida, ya que sus intereses pueden impedir la permanencia de las medidas formuladas por los gobiernos para conducir el proceso educativo. Es por ello que, resulta conveniente que en el proceso de formulación e implementación se logre construir el mayor consenso posible para evitar discrepancias y de esta manera alcanzar los objetivos establecidos.

Definición de alfabetización

La alfabetización es una cuestión humanitaria y de justicia social que depende en gran medida de la decisión política de los gobiernos. Es un derecho humano básico de todas y cada una de las personas, emanado del derecho fundamental a la educación. Por ello, es también una deuda y un compromiso ético de los Estados, que tienen el deber de atender todas las personas excluidas del derecho a la educación.

A través de la historia se han llevado acabo grandes debates, por lo general polémicos sobre el sentido y la definición del término “alfabetización” y su relación con los conceptos más amplios de la educación. Es por ello, que se plantean algunas

definiciones que se diferencian en la manera de comprender el proceso de alfabetización, para así determinar cual definición se corresponde con las sociedades actuales.

El concepto más común de la alfabetización es el que constituye la adquisición de un conjunto de competencias visibles, específicamente las relacionadas con la lectura y la escritura, que por lo general son independientes del contexto en que se han adquirido y del medio al que pertenece la persona alfabetizada. Al respecto, la OEI (2006) considera la alfabetización como “un proceso gradual de aprendizaje que permite la comprensión de la lectura, la expresión escrita autónoma y el uso de las matemáticas básicas” (p.7).

Para Torres (2007) el término alfabetización se refiere a:

La capacidad de leer y escribir... Aunque los términos analfabetismo y alfabetización se aplican tradicionalmente a la población mayor de 15 años, el aprendizaje de la lectura y la escritura no tiene edad, es un proceso que se realiza en cualquier momento y a lo largo de la vida, en la infancia, en la juventud y en la edad adulta. (p.3)

En efecto, la alfabetización no tiene una edad específica, se produce a lo largo de toda la vida y dentro o fuera del sistema escolar. Constituye no sólo un instrumento necesario para la educación y el aprendizaje permanente, también es un requisito esencial para el desarrollo social y humano.

En este sentido, hay quienes plantean que la alfabetización es un proceso de aprendizaje dinámico e integral y no es solo el resultado de una intervención educativa limitada y específica, sino un proceso permanente, destacando la importancia de la experiencia personal del educando, la cual constituye un recurso fundamental para el aprendizaje.

Torres (2007) manifiesta que no todos los conocimientos derivan de la capacidad de leer y escribir “de hecho, buena parte de la información y el conocimiento... se aprenden sin intermediación de la educación, a menudo de una generación a otra y de forma oral” (p.7). Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que el lenguaje escrito tiene un papel fundamental en el desarrollo y la transmisión de conocimientos, ya que, a pesar de la expansión de la cultura audiovisual, la lectura y la escritura siguen siendo el conductor de medios masivos de comunicación, en tal sentido las tecnologías digitales requieren lectores y escritores competentes.

Por otra parte, Torres (2007) plantea que la alfabetización:

Es el portón de entrada a la educación básica y el pasaporte más importante para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Aprender a leer y escribir marca un antes y un después en la vida de las personas. No es casualidad que las personas adultas se refieran frecuentemente a este aprendizaje asociándolo con “luz”, “ventana”, “puerta”. El lenguaje escrito, la lectura y la escritura, acompañan a las personas a lo largo de su vida y les permite mantenerse informadas y activas intelectualmente. (p.8)

Otra definición que cobra importancia es la relacionada a la alfabetización tecnológica, la cual designa la aptitud para acceder a distintas fuentes de información y utilizarlas para satisfacer una necesidad de información.

En las últimas décadas se han modificado los conceptos y las terminologías, se han analizado diferentes estrategias y metodologías y han surgido nuevas intenciones, esto con el propósito de lograr la alfabetización universal. Para ello, se hace necesario reconocer una orientación y un compromiso renovados por parte de todos los organismos involucrados en este proceso, tanto de los gobiernos y las sociedades nacionales, como de las organizaciones internacionales y de la comunidad en general, aunado a la formulación de políticas capaces de lograr que las personas realicen un uso significativo de ese conocimiento adquirido como forma de expresión, comunicación y aprendizaje permanente.

De manera explicativa, Torres (2000, p.10) presenta el siguiente cuadro sobre el surgimiento de una visión renovada de las terminologías analfabetismo y alfabetización, enfatizando en los siguientes aspectos: la definición, las metas planteadas, duración de los programas, los recursos, los métodos de enseñanza y el papel de los organismos involucrados y encargados en el diseño e implementación de las políticas de alfabetización.

Cuadro N° 2
Evolución de las terminologías analfabetismo/alfabetización

ANTES	HOY
El analfabetismo como patología social y responsabilidad individual.	El analfabetismo como fenómeno estructural y responsabilidad social.
La alfabetización como la panacea para el desarrollo y el cambio social.	La alfabetización en el contexto de intervenciones educativas y socioeconómicas más amplias.
La meta es “erradicar el analfabetismo”, “bajar los índices de analfabetismo”, etc.	La meta es crear ambientes y sociedades letradas.
La alfabetización asociada con grupos al margen de la escuela y con programas no-formales.	La alfabetización como un proceso de aprendizaje que tiene lugar tanto dentro como fuera de la escuela.
La alfabetización centrada en el punto de vista de la enseñanza.	La alfabetización centrada en el punto de vista del aprendizaje.
La meta aspira a la adquisición de la alfabetización.	La meta incluye la adquisición, el desarrollo y el uso efectivo de la alfabetización.
La adquisición y el desarrollo de la alfabetización asociados con un periodo específico en la vida de una persona.	La alfabetización entendida como un proceso de aprendizaje que dura y se perfecciona a lo largo de toda la vida.
La alfabetización asociada únicamente con el lenguaje escrito y los medios impresos.	La alfabetización entendida como desarrollo de la expresión y la comunicación tanto oral como escrita, con una visión del lenguaje como totalidad (hablar, escuchar, leer y escribir).
Búsqueda del método de alfabetización valido en general y para todos los casos.	Comprensión de que no existe un método único o universal de alfabetización.
La alfabetización asociada sólo con instrumentos convencionales (típicamente, papel y lápiz).	La alfabetización asociada con instrumentos convencionales pero también con instrumentos modernos (papel y lápiz, teclado y tecnologías digitales, etc.).
La alfabetización como responsabilidad únicamente del Estado o únicamente de la sociedad civil.	La alfabetización como responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil.

Fuente: Torres (2000, p.10)

Resulta importante reconocer que la alfabetización es un concepto dinámico y complejo y su adquisición un proceso permanente que incluye su desarrollo y uso efectivo y se perfecciona a lo largo de toda la vida, flexible a los nuevos requerimientos sociales y a los nuevos desafíos. De hecho, va más allá de meras cifras o índices cuantitativos. Implica crear ambientes y sociedades letradas con una responsabilidad conjunta entre el Estado y la sociedad civil.

Beneficios de la alfabetización

Son muchos los beneficios que aporta la alfabetización a las personas, las familias, las comunidades y las naciones, aunque por lo general dependen de los modos de adquirirla y practicarla. Para la UNESCO (2006) los beneficios de la alfabetización “pueden clasificarse de forma práctica... en humanos, políticos, culturales, sociales y económicos” (p.147)

Entre los beneficios humanos que se originan de la participación en los programas de alfabetización de adultos, pueden mencionarse los siguientes: el desarrollo de la autoestima, la autonomía, la creatividad y la reflexión crítica. Según la UNESCO (2006) la alfabetización puede proporcionar a los ciudadanos “la autonomía necesaria para participar individual o colectivamente en diversas actividades, por ejemplo en sus hogares, lugares de trabajo y comunidades” (p.147)

Al respecto, la OEI (2006) plantea que la alfabetización, integrada a la educación básica, se admite como “un derecho humano que al hacerlo efectivo fortalece la valoración intrínseca de la persona, y el mejoramiento de las condiciones de vida... y su inclusión social” (p.7). De hecho, la autonomía que encierra la alfabetización puede visualizarse en una mayor participación en la vida política, contribuyendo de esta forma en el fortalecimiento de la democracia y en el desarrollo de las políticas públicas. En este sentido, la UNESCO (2006) explica que:

En cierta medida, las personas instruidas se muestran más proclives a votar y preconizar valores democráticos y actitudes más tolerantes. También se ha puesto de manifiesto la existencia de una correlación entre los programas de alfabetización en actividades sindicales y comunitarias... (p.148)

Ahora bien, los beneficios culturales de la alfabetización son más difíciles de determinar que los relacionados con la participación política. Según la UNESCO (2006) los programas de alfabetización para adultos “pueden facilitar la transmisión de determinados valores, al mismo tiempo que incitan a cuestionar otros valores, actitudes y conductas mediante la reflexión crítica” (p.149)

Por otra parte, cabe destacar los beneficios sociales logrados a través del proceso de alfabetización, la UNESCO (2006) expone:

La práctica de las competencias básicas adquiridas en lectura, escritura y cálculo puede ayudar a las personas a adquirir muchas otras aptitudes para permanecer en buen estado de salud y vivir más tiempo, aprender a lo largo de toda la vida,... criar hijos saludables y educarlos. (p.150)

De hecho, ejercitar la lectura y la escritura contribuye a la salud mental y psicológica de las personas. En tal sentido, Torres (2007) manifiesta que “la investigación neurológica indica que las personas que cultivan una mente activa y compleja durante toda su vida... envejecen bien y están menos expuestas a enfermedades como el Alzheimer y la demencia senil” (p.9)

Del mismo modo, la OEI (2006) plantea que el proceso de alfabetización incrementa significativamente:

El desarrollo personal y familiar: la comunicación oral y por escrito, de lo que queremos y necesitamos, conocimientos básicos de salud e higiene, apoyo educativo a los hijos, autoestima personal, prevención de la violencia...La inserción en el mundo laboral, facilitando la adquisición de las competencias básicas imprescindibles para el trabajo...El interés por continuar preparándose y estudiando, favorece el desarrollo de nuevos procesos de conocimiento... (p.7)

De esta forma, la alfabetización constituye la prioridad en el marco de las políticas públicas de desarrollo, para integrar a la población a la participación política, cultural, social y económica, ya que les brinda la posibilidad de adquirir y perfeccionar sus conocimientos, de desarrollar habilidades para tomar decisiones eficaces como individuo, integrante de una familia y de una comunidad; también les permite crear o fortalecer su conciencia reflexiva y crítica, propiciando una ciudadanía instruida, documentada, con mayor capacidad de participación, seguimiento e intervención en los asuntos públicos.

Para la OEI (2006) la alfabetización es un instrumento clave para la lucha contra la pobreza, la enfermedad, la mortalidad infantil, la violencia y la delincuencia, situaciones que guardan relación estrecha con el analfabetismo. La alfabetización es un componente imprescindible en los programas de desarrollo económico y social que se proponen satisfacer las necesidades de grupos de la población que sufren pobreza o exclusión.

Es por ello que, la universalización de la alfabetización y la educación básica para todos los jóvenes y adultos son objetivos posibles y necesarios, para lo que es indispensable, en el marco de las políticas del Estado fortalecer los planes nacionales en cada país.

Definición de analfabetismo

En el Documento base del Plan Iberoamericano de alfabetización y Educación de personas jóvenes y adultas 2007- 2015, OEI (2006) se plantea que el analfabetismo es “una de las expresiones más graves del proceso de exclusión y marginación social y, por ello, la alfabetización es un requisito imprescindible en cualquier estrategia de equidad e inclusión social” (p.1). Es por ello que, los gobiernos deben garantizar que la alfabetización sea ubicada en el foco de las políticas, independientemente del sistema educativo, formal o no formal, presencial o

a distancia. Del mismo modo, asegurar que dichas políticas se dirijan a las personas más necesitadas y discriminadas por diversas razones tales como: ingreso, edad, género o cualquier otra condición.

Para Solórzano (2007) las consecuencias sociales del analfabetismo se enfatizan “por el aumento demográfico, la deuda externa, la existencia de regímenes oligárquicos propios del sistema capitalista, donde ocurren sucesivas crisis económicas que tienen su repercusión en la educación” (p.1)

De igual forma, Solórzano (2007) plantea que aunque no es la única fuente del analfabetismo “el abandono escolar constituye una cantera importante en la elevación de sus índices en muchas regiones del mundo. A esto se suman políticas educativas alejadas a las necesidades objetivas de miles de ciudadanos...” (p.2)

Las investigaciones sobre al analfabetismo y la alfabetización han estado influenciados por diversos enfoques, entre los cuales destacan los ideológicos, sociológicos e históricos. De hecho, la evolución y el desarrollo del analfabetismo inciden en las políticas, planes, proyectos y campañas de alfabetización que implementan en un país. Desde el punto de vista pedagógico y sociológico, Castro (2001) define el analfabetismo:

En sentido genérico, carencia de instrucción elemental necesaria para desenvolverse en un determinado medio sociocultural, debido a la falta de oportunidades educativas. En sentido restringido, situación de las personas que no saben leer ni escribir... (p.29)

Se muestra evidente la relación que existe entre el analfabetismo y las condiciones socioeconómicas que le dan origen. A la pobreza y al aislamiento cultural de los analfabetos se une el aislamiento cívico. La diversidad de criterios utilizados para definir el término, puede apreciarse de igual forma, en los siguientes conceptos, los cuales se diferencian por el grado de analfabetismo: analfabetos puros

o absolutos, por desuso o regresivos y funcionales. Para Solórzano (2007) se pueden definir de la siguiente manera:

Como analfabetos puros o absolutos se define a quienes no conocen los signos del idioma o, si los conoce, tienen un manejo precario... Para referirse a analfabetos por desuso o regresivos se han designado a quienes han logrado determinadas habilidades de lectoescritura, pero al no practicarlas las han olvidado... Como analfabetos funcionales se tratarán aquellas personas que teniendo habilidades elementales de lectura y escritura, no les son suficientes para desenvolverse en las sociedades letradas. (p.3)

En este mismo orden de ideas, Castro (2001) se refiere al analfabetismo funcional como:

La situación del individuo que sabiendo leer y escribir no ejercita estas adquisiciones y, en los hechos, funciona como analfabeto por no utilizar lo que sabe. En otro orden de cosas y de modo muy elástico, la persona que ignora o no maneja los nuevos códigos culturales: informática, diversas tecnologías, también podrían quedar inmersa en este tipo de analfabetismo. (p.29)

Desafíos del proceso de alfabetización

El proceso de alfabetización universal presenta una serie de desafíos, entre los cuales destacan:

1. Con la llegada del año 2000 surgió la necesidad de planear una de sus aspiraciones más importantes; el logro de la alfabetización universal, pero el siglo terminó y el logro de esta meta aún parece lejana. Para Torres (2000) esto se debe a “una combinación de objetivos y metas ambiciosos, esfuerzos insuficientes y descoordinados, y subestimación de la magnitud y complejidad de la tarea, está sin duda detrás del continuo aplazamiento de esta meta” (p.2)

De hecho, la experiencia acumulada ha mostrado que la lucha por la alfabetización requiere no solo más y mejores esfuerzos, sino una intención política

innovada para asumir y realizar las cosas de manera diferente en todos los niveles: local, nacional e internacional.

2. El analfabetismo funcional es un tema que logra la atención a nivel mundial, ya que afecta a los países en desarrollo como a los no desarrollados y esto está relacionado con la baja calidad tanto de la educación no formal como de la formal.

Para Torres (2007) el acceso a la educación no garantiza a la alfabetización, por tal motivo plantea que el analfabetismo:

Suele asociarse con la falta de acceso a la escuela, sin embargo, esto no necesariamente es así. El analfabetismo también resulta del acceso a una educación (formal y no formal) de mala calidad. Estudios y evaluaciones confirman una y otra vez que el sistema escolar viene desde hace mucho fallando en el desarrollo de la lectura y escritura en la aulas, desde el preescolar hasta la universidad. (p.6)

El analfabetismo estuvo asociado históricamente a la ausencia de escolaridad pero en la actualidad la asociación entre la escolaridad y la alfabetización no puede ser tan evidente, esta lucha por la alfabetización se ha vuelto un tema crítico tanto fuera como dentro de las aulas. En este sentido, Torres (2007) señala que además de acceder a la escuela “es importante tener acceso a actividades culturales y espacios de recreación, a una biblioteca, a un centro informático, a periódicos y otros medios masivos de comunicación, etc.”(p.5). Todo esto permite intensificar el interés por la ampliación de una cultura de aprendizaje permanente.

3. Las posibilidades para lograr la alfabetización universal son poco alentadoras, ya que, satisfacer las necesidades básicas de alfabetización de la población ha pasado a ser una actividad cada vez más difícil. Según Torres (2000) esto se explica “dado los niveles educativos cada vez más altos requeridos por las

sociedades modernas así como la complejización del proceso mismo de alfabetización que hoy debe lidiar con aplicaciones diversas y sofisticadas... (p.3)

Políticas públicas de alfabetización

Las investigaciones y las experiencias acumuladas en el área de la alfabetización de adultos en los últimos cincuenta años han proporcionado a la comunidad mundial conocimientos importantes relacionados al origen de la alfabetización y su proceso de adquisición. En especial, se han puntualizados algunos aciertos y errores en relación a la formulación e implementación de las políticas en esta área. Según Torres (2007) el objetivo de las políticas de alfabetización:

No es “erradicar el analfabetismo” (enseñar a leer y escribir a todas las personas), sino asegurar que esas personas lean y escriban efectivamente. La alfabetización es apenas un medio para llegar a ese fin que es el acceso universal a la cultura escrita (acceso real y uso de la lectura y la escritura en sus diversos soportes y formas). (p.2)

En este sentido, Torres (2007; p.2) señala que para alcanzar este objetivo, se requiere trabajar simultáneamente en cuatro frentes complementarios:

- Educación básica de calidad para todos los niños y niñas, poniendo la alfabetización (adquisición, desarrollo y uso de la lengua escrita) en el centro de los esfuerzos y las reformas escolares.
- Alfabetización universal para la población joven y adulta excluida del sistema escolar, no solo a través de programas específicos para adultos, sino también como parte de los esfuerzos educativos dirigidos a la familia y la comunidad, y a través de todos los medios posibles.
- Un ambiente que estimule la lectura y la escritura, a nivel local y nacional, incorporando y articulando todas las instituciones, medios y tecnologías

disponibles (familia, escuela, escuela, biblioteca, iglesia, espacio deportivo, centro comunitario, periódicos, radio, televisión, etc.)

- Luchar contra la pobreza de manera estructural, introduciendo cambios profundos en el modelo político, económico y social. No se puede luchar contra el analfabetismo sin luchar contra la pobreza y sin asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Poner en marcha una política de alfabetización implica no sólo mayores recursos financieros sino también un uso más eficiente de los recursos económicos y humanos disponibles a nivel local, nacional y regional. Se requieren más iniciativas y esfuerzos creativos para hacer buen uso de los recursos existentes y para movilizar nuevos recursos a nivel nacional e internacional.

Principios de las políticas públicas de alfabetización

Torres (2000; pp.11-12) plantea algunos principios claves que deben organizar y orientar el diseño de políticas públicas y la ejecución de programas de alfabetización:

1. La alfabetización es fundamental: como punto de partida para la formulación de una política se hace necesario destacar la importancia que brinda la alfabetización para todo ser humano. Para Torres (2000) la alfabetización va más allá de mejorar los indicadores económicos y sociales, es “un vehículo para la adquisición y la creación del conocimiento, para ampliar la percepción del tiempo y el espacio, para liberar la mente de los confines estrechos del aquí y el ahora” (p.11). En tal sentido, la alfabetización constituye una necesidad básica de aprendizaje para toda persona y una de las bases del aprendizaje permanente y de la ciudadanía.

2. Tener en cuenta las lecciones aprendidas: los entes encargados del diseño de las políticas de alfabetización a nivel local, nacional e internacional deben apoyarse en la experiencia acumulada en el área, considerando tanto los errores como los aciertos de su formulación e implementación. Según Torres (2000) “...antes que crear estructuras o programas *ad hoc*, los esfuerzos deben partir de lo existente, reforzando, reorientando o expandiendo, según sea necesario en cada caso” (p.11). Aquí se hace referencia al hecho de que se hace necesario construir políticas a partir de lo existente, ya que son muchos los países que tienen políticas y experiencias innovadoras para consolidar.

3. Diversificar enfoques, estrategias, medios y métodos: para lograr la alfabetización universal no existe un único método ni camino capaz de ser aplicado a todos de la misma forma y en todo momento. Para Torres (2000) los programas de alfabetización efectivos consideran “el conocimiento previo de quienes aprenden y enseñan, las necesidades y expectativas de educandos y educadores, y las condiciones específicas de la cultura y el contexto locales” (p.11). Sin duda, la alfabetización involucra una gran variedad de escenarios, estrategias y medios que se relaciona a diversos momentos de la vida y al desarrollo tanto personal como social de todos los involucrados.

En este mismo orden de ideas, en el Documento Base del Plan Iberoamericano de alfabetización y Educación de personas jóvenes y adultas 2007- 2015, OEI (2006) se reconoce que:

Los programas eficaces tienen en cuenta el conocimiento previo de quienes aprenden y enseñan, las necesidades, intereses y expectativas de educandos y educadores y las condiciones específicas de la cultura y el contexto local. No existe una única ruta hacia la alfabetización o un único método pertinente y eficaz, capaz de ser aplicado a todos los seres humanos, de la misma manera, en toda circunstancia y en cualquier lugar. (p.3)

Según Torres (2007) los factores extraescolares “son tan importantes como los factores escolares en la motivación hacia el aprendizaje, el desarrollo y uso de la lectura y la escritura en la vida diaria” (p.5). Es ahí donde las políticas económicas, culturales, sociales y lingüísticas deben coincidir si el objetivo es lograr alfabetizar a toda la nación.

4. Amplia participación y responsabilidad social: la formulación e implementación de políticas de alfabetización, viables y exitosas dependerán del conocimiento, la motivación, la participación y del compromiso tanto de las comunidades locales, nacionales e internacionales como de las instituciones educativas, culturales y deportivas. Asimismo, de la cooperación de los institutos académicos y de investigación, de los medios de comunicación masivos y de la empresa privada. Para ello, el Estado y la sociedad civil deben construir alianzas en todos los niveles: local, nacional e internacional.

Ello supone, promover ambientes beneficiosos a la alfabetización. De acuerdo con Torres (2000) los esfuerzos deben llevar a:

La provisión y mejor aprovechamiento de bibliotecas escolares y comunitarias, diseminación de materiales impresos, acceso más amplio a periódicos, radio, televisión y computadoras, así como a una variedad de actividades culturales capaces de estimular la expresión y la comunicación oral y escrita. (p.13)

Las instituciones tienen un papel importante en el proceso de la alfabetización, un ejemplo de ello son las bibliotecas escolares y comunitarias, ya sean públicas o privadas, las cuales brindan la oportunidad de promover la lectura y el aprendizaje permanente a los jóvenes y adultos que se encuentran dentro o fuera del sistema educativo. De igual forma, ofrecen atención e información especializada e individualizada para atender las necesidades específicas de lectura a una importante cantidad de lectores. También, los medios masivos de comunicación poseen un importante papel, ya que permiten incrementar la valoración y la práctica de la alfabetización en la vida diaria.

Duración de los programas y campañas de alfabetización

Las campañas de alfabetización por lo general tienen como objetivo general la adquisición o mejoramiento de las competencias de lectura, escritura y cálculo a un gran número de adultos que no les ha sido posible alcanzar estos conocimientos. Sin duda, que estas campañas han implicado una serie de acciones gubernamentales. Para la UNESCO (2006) destacan la “reorganización de los organismos administrativos encargados de aplicar esas políticas, creación de nuevas instituciones nacionales o regionales para formar a los alfabetizadores, elaboración de nuevas leyes para apoyar la alfabetización...” (p.211). Sin embargo, la dinámica educativa que suele generar una campaña de alfabetización debe plantear nuevos diseños curriculares, nuevas metodologías, nuevas formas organizativas, con la intención de romper con lo tradicional.

Según la UNESCO (2006) existen dos tipos de movilizaciones que han tenido como finalidad complementar la enseñanza primaria: las campañas de alfabetización de varios años de duración y las de corta duración o excepcionales:

Las campañas prolongadas de alfabetización masiva han sido sobre todo las realizadas por los gobiernos socialistas o comunistas y las emprendidas a raíz de la descolonización... las campañas de corta duración o excepcionales, han logrado a veces una regresión considerable del analfabetismo en lapsos de tiempo relativamente cortos. (p.211)

De hecho, muchos gobiernos han organizado campañas de alfabetización a gran escala en un ambiente de construcción de la nación para impulsar la unidad nacional y desarrollar las bases de su mandato. En este sentido, Torres (s/f) señala que la aparición de las campañas de alfabetización se ha relacionado con una:

Situación revolucionaria, dada la recurrencia de este tipo de acciones en países que han transitado por procesos revolucionarios en las diferentes regiones del mundo (i.e. China, Cuba, Nicaragua, etc.). En esa medida, la noción campaña ha estado también asociada a una fuerte dimensión político- ideológica. (p.4)

Para la UNESCO (2006, p.211) hay factores que pudieron haber contribuido al éxito de estas campañas de alfabetización; como primer elemento, destaca el hecho de que estas campañas se realizaron en países donde el nivel de alfabetización anterior a su puesta en práctica tendía a ser alto y las poblaciones destinadas eran reducidas. Otro factor importante, fue que se organizaron por iniciativa de regimenes políticos recién instaurados y en un contexto de gran entusiasmo popular. Finalmente, en los países donde se llevaron a cabo tenían una lengua mayoritaria principal, lo cual facilitó en gran medida la labor de los docentes y la realización del material pedagógico.

A pesar que estas campañas se han distinguido por su gran capacidad de lograr la movilización social a gran escala, hay quienes afirman que se han destacado “pero mucho menos por su efectividad en términos del aprendizaje de la lectura y la escritura” ya que “la propia pasividad e intensidad de estos procesos ha llegado a plantearse y lograr metas más bien elementales de alfabetización” (Torres, s/f, p.5)

Es así como usualmente se ha relacionado a la alfabetización con un aprendizaje elemental que se ejecuta en un corto lapso de tiempo, a través de breves campañas en el caso específico de los jóvenes y adultos. La creencia de que cuatro años de escolaridad son idóneos para lograr un nivel de “alfabetización funcional”, atribuida a la UNESCO, ha sido reiterada en el desarrollo de planes y políticas nacionales e internacionales de educación. Sin embargo, en un estudio regional sobre alfabetización funcional, elaborado por la oficina para América Latina de la UNESCO en siete países de la región por Infante (2000) se concluyó que para aprender a leer y escribir con razonamiento se necesitan

...cuando menos 6 ó 7 años de escolaridad y 12 años para dominar ambos procesos, y usar la lectura y la escritura dentro y fuera de la escuela, en diferentes contextos como el hogar, el trabajo, las relaciones sociales, etc.(p.10)

En este sentido, Torres (2007) plantea la necesidad de:

Planificar alfabetización, “post- alfabetización” y educación básica de jóvenes y adultos conjuntamente, como un continuo, entendiendo la alfabetización no de manera aislada sino como componente de la educación básica. De ahí la importancia de ofrecer en todo programa no solo materiales para aprender a leer (cartillas y manuales programados) sino materiales para leer. (p.10)

De hecho, se presenta la necesidad de vincular las políticas y programas de alfabetización con políticas y planes de promoción de la lectura, de fortalecimiento de la escritura, de acceso al periódico y otros medios de información, a bibliotecas, centros informáticos, entre otros.

Elementos claves de los planes nacionales de universalización de la alfabetización

Para el desarrollo de la siguiente investigación resulta viable y conveniente caracterizar los elementos básicos que deberían tener los planes nacionales de superación del analfabetismo a partir del concepto de alfabetización planteado. La OEI (2006, p.12-13) plantea algunos elementos claves de los planes nacionales de universalización de la alfabetización, a saber:

- Respaldo político: la alfabetización debe ser convertida en una política de Estado y situarse en el centro de las políticas públicas educativas y de desarrollo, de forma que cuente con un apoyo político sostenido por parte del gobierno.
- Integración de la alfabetización en procesos educativos más amplios de educación básica de personas jóvenes y adultas, superando modelos de campañas de corta duración asociados con coyunturas políticas y que adolecen de falta de continuidad y sostenibilidad.

- Integración de la alfabetización en las políticas nacionales de desarrollo del país, de forma integral y no fragmentada, así como con una adecuada administración de los recursos humanos y económicos. En tal sentido, se hace necesario vincular la alfabetización con otros programas sociales.
- Fortalecimiento de las estructuras institucionales de la Educación de jóvenes y adultos del país. Para ello se hace necesario conformar, reforzar y capacitar a los equipos técnicos y docentes.
- Marcos claros de colaboración y de coordinación del gobierno central con los gobiernos locales y con la sociedad civil con experiencia en alfabetización, sumando esfuerzos humanos y económicos.
- Currículos e itinerarios formativos: modulares y flexibles, que tengan en cuenta las cargas familiares y laborales de la población joven y laboralmente activa para compaginar estas actividades con la alfabetización. De igual forma, deben considerar la continuidad educativa hasta la titulación básica del país incorporando la capacitación laboral y la orientación para el empleo así como el acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Finalmente se debe contar con una duración del programa y una dedicación lectiva dentro del mismo que sea regular y suficiente para asegurar un aprendizaje eficaz.
- Recursos educativos adecuados a las necesidades, intenciones y expectativas de los que participan en el proceso y específicos, fundamentados en la perspectiva de género y adaptados a la diversidad cultural y a las necesidades educativas especiales.
- Una política del libro y de la lectura que complemente la alfabetización con programas de animación y promoción de la lectura y escritura. Para ello, se

deben formular estrategias para el desarrollo de centros comunitarios que fomenten la producción cultural, literaria y educativa, así como su difusión.

- Formación y capacitación adecuada de los alfabetizadores y educadores de jóvenes y adultos, ya sean asalariados o voluntarios.
- Seguimiento y evaluación, tanto a nivel nacional como local, esto incluye la creación de sistemas de información basados en la recolección de datos sobre los procesos y sus resultados y la elaboración de indicadores de seguimiento.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Un proceso en permanente construcción

En el siguiente capítulo se presentan los aspectos metodológicos inmersos en el presente estudio, referidos a la perspectiva epistemológica que lo sustenta, el tipo y el nivel de la investigación. Finalmente se detalla el procedimiento investigativo llevado a cabo.

Perspectiva ontoepistémica

Todo proceso de investigación requiere de un paradigma para representar la manera de abordar, conocer, comprender y explicar la realidad, lo que implica una concepción de sujeto, de objeto y de método que define y distingue el estudio. El paradigma de investigación el cual rige este proceso, es el paradigma constructivo-interpretativo, el cual reconoce que el mundo social es dinámico y cambiante por su carácter inacabado, subjetivo e intencional.

Considerando que la realidad en sí misma es inacabada y que se encuentra en continuo proceso de creación y cambio se realiza la descripción e interpretación de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela para luego establecer los elementos que permiten el éxito de una política de alfabetización y de esta forma formular líneas de acción que logren cambios a nivel educativo.

Es por ello que, en la presente investigación se realiza un estudio crítico, en base a una revisión documental acerca del desarrollo del proceso de alfabetización llevado a cabo en Venezuela en el periodo 1958-2003. La investigación se centra básicamente en la recolección, la clasificación cronológica, el análisis documental – histórico y descriptivo de las políticas de alfabetización implementadas en el país desde 1958 hasta el 2003. En tal sentido, el presente trabajo, titulado: políticas

públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta 2003, se desarrolló en las siguientes fases:

1. Selección y recolección, a través de un arqueo de fuentes primarias y secundarias (documentos oficiales, libros, entre otros) disponibles en los organismos oficiales (Ministerio del Poder Popular para la Educación), bibliotecas y medios electrónicos, de la información disponible y relevante, asociada con la temática en estudio.
2. Revisión y estudio de los documentos y la bibliografía, para analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela y así determinar el estado del proceso de alfabetización a la luz de las acciones ejecutadas por el Estado venezolano en años anteriores.
3. Descripción e interpretación de los documentos considerando los siguientes elementos característicos: el papel de los organismos involucrados en el diseño de la política, las metas planteadas, los recursos utilizados, los encargados de su implementación, los logros y las limitaciones obtenidas luego de su ejecución, para finalmente realizar un análisis de las mismas.
4. Desarrollo del análisis de las diferentes políticas de alfabetización, entre las cuales destacan: el Plan Quinquenal (1958-1963), el Programa de alfabetización Andrés Bello (1977), el Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987), Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996) y el Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003).

Pérez (2006) señala que en el plano ontológico el paradigma constructivista e interpretativo considera que “los hechos sociales son redes complejas de elementos subjetivos y objetivos. Tan importantes son las características observables de un

acontecimiento como la interpretación subjetiva que le conceden los que participan en el mismo” (p. 43).

De esta manera, los documentos que rigen las políticas de alfabetización se constituyen por sí mismos en hechos sociales que pueden ser objeto de diversos tipos de análisis sobre sus características con intención de deducir de ellos consecuencias de interés social. Es por ello que, se realiza el análisis de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003, partiendo de la identificación de los documentos normativos que rigen dichas políticas, luego por su descripción y finalmente su interpretación, a fin de que la presente investigación sirva como base de referencia a otras investigaciones sobre el tema.

El proceso de identificación se realizó a través de la revisión y consulta de diferentes fuentes bibliográficas. Seguidamente de un inventario preliminar de los documentos referidos a las políticas de alfabetización. Luego se procedió a la recopilación de todos los documentos encontrados. Para la descripción se sistematizó y registró los documentos recopilados, utilizando un conjunto de criterios, entre los cuales destacan: objetivos planteados, organismos involucrados, principios que rigen la política y los recursos utilizados. Finalmente la interpretación de las políticas descritas se elaboró en base a los fundamentos teóricos que se presentan en la siguiente investigación documental-histórica-descriptiva.

En el plano metodológico, el paradigma contructivista e interpretativo, Pérez, (2006) considera que “el propósito final es elaborar una construcción consensuada de la realidad que sea más informada que ninguna de las precedentes, tanto de los agentes prácticos como, por supuesto, las del propio investigador” (p. 54).

Cuando se habla del plano epistemológico, nos referimos a la relación que se evidencia entre el investigador y los factores que intervienen en la realidad investigada. Con respecto a esto Pérez, A (2006) considera que el investigador “es

influido por las reacciones de la realidad estudiada por el reconocimiento que va adquiriendo, por las relaciones que establece, por los valores que intercambia y por los significados que comparte” (p. 45).

En este sentido, fue necesario estudiar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el periodo 1958-2003 con el propósito de determinar la importancia social que poseen dichas acciones. Por tal motivo, la finalidad de la presente investigación no fue la predicción ni el control de dichas políticas sino la comprensión de los fenómenos que la presiden y la formación de los que participan en ellas para que su actuación sea más reflexiva, rica y eficaz.

Tipo de la investigación

Para el desarrollo de la presente investigación la fuente principal de la búsqueda de información son documentos, ya que el interés principal es analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el periodo de 1958-2003. Con respecto a esto, Ramírez (2007) señala que la investigación documental:

Con cierta frecuencia se lleva a cabo por estudiantes y profesionales de las ciencias sociales. Sobre todo es muy útil para el estudio de fenómenos históricos cuya huella en el tiempo ha quedado plasmada en los documentos. (...) en las ciencias sociales en general, los estudios basados en documentos, (...) son de notable importancia. (p.64)

Para ello, se identifican los documentos normativos que rigen las políticas de alfabetización con el fin de describir e interpretar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el período 1958-2003 y permitir determinar los distintos planes puestos en ejecución a través de la historia.

En tal sentido, Fidias (2006) señala que la investigación documental “es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, análisis, crítica e interpretación de

datos secundarios, es decir, los obtenidos y registrados por otros investigadores en fuentes documentales: impresas, audiovisuales o electrónicas” (p. 27)

Por tal motivo, consciente de la necesidad de la sistematización del pensamiento, se dispone a la recolección y análisis de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003. Con este análisis se aspira realizar un aporte teórico para el conocimiento de la situación histórica de las diferentes políticas y planes de alfabetización, entre los cuales se encuentran: el Plan Quinquenal de Alfabetización y Cultura Popular (1958-1963), el Programa de alfabetización Andrés Bello (1977), el Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987), Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996) y el Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003).

Para el análisis de las fuentes bibliográficas, el procedimiento más recomendado es el presentado por Ramírez (2007) el cual se encuentra dividido en cuatro etapas: la realización de un arqueo bibliográfico y documental, la lectura rápida de cada una de las obras consultadas, la lectura reflexiva y crítica de cada obra y finalmente el registro de la información documental.

De hecho, este trabajo tiene carácter histórico, ya que se describen las acciones y políticas que acontecieron, en orden cronológico, desde la aparición de las políticas de alfabetización (1958), luego su evolución en la década de los 70, 80 y 90 hasta el 2003. De esta manera, se presenta el estado del proceso de alfabetización a la luz de las acciones ejecutadas por el Estado venezolano en años anteriores.

En este sentido, Cerda (1998) plantea que la investigación histórica “significa estudiar y examinar los fenómenos como producto de un determinado desarrollo, desde el punto de vista que han aparecido, evolucionado y llegado al estado actual” (p.59)

De igual forma, Cerda (1998) señala que “la mayoría de la información a nivel histórico la encontramos tradicionalmente en los documentos...si pretendemos escribir la historia, necesariamente debemos remitirnos a las fuentes documentales” (p.59)

Al respecto, conviene señalar los documentos revisados para la descripción de las políticas de alfabetización, entre los cuales destacan: educación de adultos en Venezuela (1976), la Resolución n° 10 de fecha 5/1/77, el VI Plan de la Nación (1981-1985), el Proyecto “Sistemas Educativos Nacionales” (1996), el Decreto Presidencial n° 2.434 y el n° 2602 (2003), el Informe país (2006), se consideraron algunas Memoria y cuenta del Ministerio de Educación, entre otros.

El propósito de esta investigación titulada: Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela periodo 1958-2003, es identificar, descubrir e interpretar dichas políticas. Por tal motivo, se selecciona este tipo de investigación considerando la naturaleza del estudio y los objetivos planteados los cuales no permiten ningún tipo de experimentación y su principal fuente son los documentos impresos: libros, memorias y cuentas, planes de acción, revistas nacionales e internacionales, leyes, entre otros.

En tal sentido, se seleccionan como fuentes principales de información las memorias del Ministerio del Poder Popular para la Educación y los Planes de Desarrollo de la Nación. Además, se consultan otras fuentes primarias y secundarias, que permitieron enmarcar el proceso de alfabetización para el periodo estudiado. Para lograr un adecuado análisis de las fuentes documentales, se emplearon las técnicas del subrayado, el fichaje, las citas y notas de referencia bibliográfica. Esto con la intención de organizar de forma rigurosa los documentos consultados.

Asimismo, se pretende mediante la investigación documental ofrecer respuestas a lo planteado en el objetivo general, con el propósito de estudiar y

profundizar el análisis de las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela, cuya huella en el tiempo ha quedado plasmada en los documentos.

Nivel de la investigación

Considerando el problema planteado sobre las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el período de 1958-2003, la presente investigación presenta un nivel descriptivo, en tal sentido una investigación se puede catalogar como descriptiva cuando “su preocupación primordial radica en describir algunas características fundamentales homogéneas de fenómenos utilizando criterios sistemáticos que permitan poner en manifiesto su estructura o comportamiento” (Hernández, Fernández y Baptista, 2003, p.51).

Para este estudio titulado: Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela periodo 1958-2003, se selecciona este nivel de investigación, ya que el principal interés es describir algunos elementos que caracterizan las políticas públicas de alfabetización entre los cuales destacan: el papel de los organismos involucrados en el diseño de la política, las metas planteadas, los recursos utilizados, los encargados de su implementación, los logros y las limitaciones obtenidas luego de su ejecución, para finalmente realizar un análisis de las mismas.

Cabe destacar que estos criterios permiten conocer que medidas a tomado el Estado a través de la historia para solucionar el problema del analfabetismo en Venezuela y como se llevaron a cabo. De igual forma, identificar la población beneficiaria, la fuente principal de los recursos necesarios para la implementación de la política, así como también distinguir la participación de los actores sociales comprometidos con el proceso de implementación y finalmente determinar si se llevaron a cabo mediante una programación presupuestaria, esto con el propósito de comprender la estructura interna de las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958-2003.

Con relación a este nivel de investigación, Fidias (2006) señala que “consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno o grupo con el fin de establecer su estructura o comportamiento” (p.48). Esto se debe a que la investigación de este tipo parte del hecho de que hay una realidad poco conocida y al mismo tiempo relevante e interesante.

En tal sentido, el conocimiento y la caracterización de los elementos de dichas políticas nos permiten saber que ha realizado el Estado venezolano para erradicar el analfabetismo, de igual forma establecer su estructura y comportamiento a través de la historia de dichas políticas y así conocer sus potencialidades. Para ello, se analizan las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003, iniciando por la recolección y sistematización de toda la normativa referida al proceso de alfabetización, luego su interpretación y comparación con los lineamientos de acción de cada gobierno de turno.

Procedimientos de la investigación

Ruta documental

Una de las primeras actividades que se realizan cuando se inicia una investigación es la revisión documental existente sobre el tema de interés, la cual nos permite conocer los estudios realizados hasta la actualidad sobre las políticas públicas de alfabetización y darnos los elementos teóricos que ayudarán a comprender mejor el problema de investigación planteado.

Para ello, se realiza un arqueio de las bibliotecas, centros de documentación y de los buscadores por Internet. Esta búsqueda tuvo como finalidad obtener un listado de libros y documentación en general relacionada al tema en estudio (tesis, informes técnicos, revistas especializadas, entre otros). Entre las bibliotecas y centros de

documentación visitados se encuentran: la Biblioteca Central UCV, la Biblioteca Jesús M. Alfaro Zamora, el Centro de Documentación e Información (CENDOC), la Biblioteca del Ministerio del Poder Popular para la Educación y la Biblioteca Nacional de Venezuela.

Por otra parte, un aspecto importante a desarrollar, luego que se han delimitado el tipo de investigación y su diseño, esta relacionado con la definición de los instrumentos y técnicas de recolección de la información, que se incorporan a lo largo de todo el proceso de investigación, en función del problema y de las interrogantes planteadas, así como de los objetivos que han sido definidos.

Fidias (2006) establece que las técnicas “son las distintas formas o maneas de obtener la información. Son ejemplos de técnicas; la observación, la encuesta en sus dos modalidades (entrevista o cuestionario), el análisis de contenido, etc.” (p.155)

En tal sentido, para el análisis de las fuentes documentales, se utilizaron las técnicas de: observación documental, presentación resumida y resumen analítico. Ahora bien, a partir de la observación documental de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta 2003, se inicia la búsqueda y observación de los hechos presentes en los materiales escritos consultados que son de interés en la investigación mediante una lectura general de los textos. Esa lectura inicial, fue seguida de varias lecturas más detenidas y rigurosas de los textos, a fin de captar sus planteamientos esenciales y aspectos lógicos de sus contenidos y propuestas, con el fin de extraer los datos bibliográficos útiles para el estudio que se esta realizando.

Con relación a la aplicación de la técnica de presentación resumida de un texto Balestrini (2006) señala que “permitirá dar cuenta, de manera fiel y en síntesis, acerca de las ideas básicas que contienen las obras consultadas. Importa destacar, que la

técnica de presentación resumida asume un importante papel, en la construcción de los contenidos teóricos de la investigación” (p.152)

Por consiguiente, esta técnica de recolección permitió seleccionar y clasificar la información contenida en los documentos oficiales y no oficiales recopilados, los cuales hacen referencia a las políticas enunciadas; de tal manera que sea organizada para su posterior análisis. Esto se logró a través de la lectura rápida, reflexiva y crítica de cada una de las obras, seguidamente del registro de la información documental.

En este sentido, Balestrini (2006) establece que la técnica de resumen analítico “se incorporará para descubrir la estructura de los textos consultados y delimitar sus contenidos básicos en función de los datos que se precisan conocer” (p152)

Ahora bien, dada la importancia de las técnicas anteriormente descritas, se emplearon en el desarrollo de la investigación, fundamentalmente para el análisis de las fuentes documentales, las cuales nos permitieron abordar y desarrollar el análisis de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta 2003.

Construcción de los objetivos

Los objetivos permitieron establecer cuál sería el alcance de la presente investigación titulada: Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta el 2003, también, indicaron el punto de llegada y lo que se deseaba lograr en el presente estudio. Una vez seleccionado el tema de investigación se formularon los distintos objetivos tanto el general como los específicos que respaldan la factibilidad del presente trabajo.

En tal sentido, en la presente investigación se planteó como objetivo general, la necesidad de analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el período comprendido desde 1958 hasta 2003, para conocer y comprender las iniciativas y propuestas ejecutadas a través de la historia por el Estado con el propósito de erradicar el analfabetismo en el país.

Para ello, se plantearon cuatro (4) objetivos específicos: en primer lugar se examinan los principales elementos que norman los documentos que rigen las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 al 2003. Luego se describen e interpretan dichas políticas con la intención de conocer el papel de los organismos involucrados en su diseño, las metas planteadas, los recursos utilizados, los encargados de su implementación, los logros y las limitaciones obtenidas después de su ejecución, para finalmente realizar un análisis de las mismas. Por último se formulan lineamientos de acción que permitan el éxito de una política de alfabetización.

Construcción del Marco teórico- referencial

El marco teórico constituye el referente teórico, en el cual se encuentran sustentados todos los planteamientos que sirven de base a esta investigación. En esta sección se expone una síntesis de la revisión hecha respecto a investigaciones y materiales bibliográficos relativos al tema de las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta el 2003. En este sentido, Martínez (2008) señala que el Marco teórico-referencial:

...tiene por finalidad exponer lo que se ha hecho hasta el momento para esclarecer el fenómeno objeto de la investigación. Debe referir las principales investigaciones sobre el área o áreas cercanas: autores, enfoques y métodos empleados, conclusiones e interpretaciones teóricas a que llegaron... (p.138)

Para este estudio, se realiza una revisión de diferentes fuentes documentales, entre ellas se encuentran: tesis de pregrado y postgrado, revistas

especializadas e Internet, las cuales tienen la particularidad de presentar la información actualizada sobre las investigaciones en el área. De esta revisión bibliográfica destaca el trabajo de investigación realizado por Ruiz y Ruiz en el 2003, titulado “El analfabetismo en Venezuela” y el estudio realizado por Torres en el 2007, titulado “Alfabetización y aprendizaje a lo largo de la vida”, en el cual se pone en manifiesto los objetivos, la metodología utilizada, las conclusiones más importantes, destacando aquellas que tienen que ver directamente con la temática.

Tomando en cuenta que los fundamentos teóricos de la investigación constituyen “el conjunto de teorías que se han elaborado para interpretar el objeto de estudio y sus relaciones con otros fenómenos de la realidad” (Ramírez, 2007, p.57). En tal sentido, para el desarrollo de la presente investigación se realizó una aproximación conceptual de las políticas públicas, del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, de los criterios para el análisis de las políticas públicas, de las políticas públicas en el sector educativo. También se incluyeron varias definiciones de alfabetización y analfabetismo, de igual forma se mencionaron los beneficios de la alfabetización, los desafíos del proceso de alfabetización y las características de las políticas de alfabetización.

Construcción del Marco metodológico

El marco metodológico contempla el diseño de la investigación, el cual varía dependiendo de cada disciplina, de los distintos problemas y del tipo de investigación. Lo que implica indicar las fases y estrategias aplicadas al logro de los objetivos; una breve descripción de las fuentes de información para la investigación, que muestra el alcance y límites del estudio y los métodos y procedimientos aplicables para investigar y analizar el objeto de estudio.

Para la construcción del marco metodológico se realizó una revisión documental de algunos textos relacionados a la metodología de la investigación. Entre los autores consultados se encuentran: Pérez (2006), Ramírez (2007) Fidias (2006), Cerda (1998), Hernández, Fernández y Baptista (2003), Balestrini (2006), entre otros. De esta revisión, se pudo evidenciar que para el desarrollo del presente estudio el tipo de investigación empleado es el documental- histórico y el nivel descriptivo, debido a la naturaleza del estudio y los objetivos formulados. En tal sentido, presente trabajo titulado: políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta 2003, se estructura en las siguientes fases:

1. Selección y recolección, a través de un arqueo de fuentes primarias y secundarias (documentos oficiales, libros, entre otros) disponibles en los organismos oficiales (Ministerio del Poder Popular para la Educación), bibliotecas y medios electrónicos, de la información disponible y relevante, asociada con la temática en estudio. Entre los autores consultados se encuentran: Hernández (2009), Salamanca (1994), Matute (1993), Álvarez (1994), Naim (1979), Kelly (2006), Graffe (2005), OEI (2006), Torres (2007), UNESCO (2006), Solórzano (2007), Castro (2001), entre otros.
2. Revisión y estudio de los documentos y la bibliografía, para analizar las políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela y así determinar el estado actual del proceso de alfabetización a la luz de las acciones ejecutadas por el Estado venezolano en años anteriores.
3. Descripción e interpretación de los documentos considerando los siguientes elementos característicos: el papel de los organismos involucrados en el diseño de la política, las metas planteadas, los recursos utilizados, los encargados de su implementación, los logros y las limitaciones obtenidas luego de su ejecución, para finalmente realizar un análisis de las mismas.

4. Desarrollo del análisis de las diferentes políticas de alfabetización, entre las cuales destacan: el Plan Quinquenal de Alfabetización y Cultura Popular (1958-1963), el Programa de alfabetización Andrés Bello (1977), el Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987), Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996) y el Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003).

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

En el siguiente capítulo se describen e interpretan los resultados obtenidos a partir de la información obtenida en los documentos (libros, Memorias y cuentas del Ministerio de Educación, Planes de la Nación, revistas nacionales e internacionales, entre otros) mediante los instrumentos de recolección y análisis de datos, tomando como guía para su interpretación los objetivos planteados y las bases teóricas que se presentan en la siguiente investigación documental- histórica- descriptiva.

Políticas públicas de alfabetización implementadas en Venezuela en el periodo 1958 – 2003

Periodo 1958-1969

La alfabetización a nivel mundial

Desde 1950 hasta 1960. La “erradicación del analfabetismo”

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, la UNESCO apoyó la extensión de la alfabetización a nivel internacional con el propósito de promover la educación básica. En 1947, se determinó que uno de las condiciones más importantes de los derechos humanos y la realización personal, lo constituía la adquisición de una serie de competencias, entre las cuales destacan la capacidad de lectura, escritura y cálculo. En efecto, la UNESCO (2006) respaldó la noción de:

Una educación fundamental centrada principalmente en las competencias en lectura y escritura, que fue recogida en una declaración según la cual una persona está alfabetizada cuando puede leer y escribir, comprendiendo un enunciado sencillo y conciso relacionado a su vida diaria. (p.163)

Desde 1960 hasta 1970. La alfabetización funcional y el Programa Mundial Experimental de Alfabetización

Entre los años 1960 y 1970, la alfabetización fue considerada como una condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo de una nación. De hecho, surgía el concepto de alfabetización funcional y en 1969 se difunde el Programa Mundial Experimental de Alfabetización (PEMA) con el objetivo de vincular a la alfabetización con el desarrollo de un país, aquí se perfilaba a la adquisición de una serie de competencias básicas mediante la experiencia y el aprendizaje dirigido al trabajo. En este sentido, la UNESCO (2006) señala la definición utilizada en esa década:

La alfabetización no se debe considerar un fin en sí misma, sino un medio para preparar al hombre a desempeñar un papel social, cívico y económico que trascienda los límites de la forma rudimentaria de la alfabetización consistente en la mera enseñanza de la lectura y la escritura. (p.164)

A pesar de que el concepto de alfabetización funcional en su aparición estuvo centrado en la mejora de la eficiencia y la productividad personal y comunitaria, a raíz de la puesta en práctica del PEMA fue evolucionando el término. Al respecto, la UNESCO (2006) señala que en la Conferencia General celebrada en 1968 se acordó una nueva definición:

Está alfabetizada funcionalmente toda persona que puede realizar todas las actividades en las que es necesaria la alfabetización para propiciar un funcionamiento eficaz de su grupo o comunidad y permitirle seguir utilizando la lectura, la escritura y el cálculo con miras a su desarrollo individual y el de la comunidad. (p.164)

La alfabetización a nivel nacional

Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963)

En el Informe presentado por Venezuela con motivo de la VI Conferencia Internacional de Educación de Adultos, se pone en manifiesto el problema del analfabetismo existente en el país para 1958 y la estructura interna del Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963), el cual se limitaba a establecer los objetivos y las estrategias que se debían de seguir para dar

cumplimiento a la demanda educativa. En este sentido, Navarro (1976) expone lo que a su juicio originó la formulación del Plan:

...en el año 1958...el analfabetismo registraba un 56,8%, lo que representaba 2.426.463 analfabetas mayores de 10 años, de una población de 4.272.184 habitantes de esa edad. De aquí la razón fundamental por la cual el país tuvo que desarrollar un esfuerzo educativo sin precedentes con el fin de bajar bruscamente el analfabetismo. El balance entre 1958 y 1961 se puede sintetizar en una baja de 22% de analfabetismo y en la atención de alrededor 700.000 alfabetizados. (p.79)

Por otra parte, en el Informe presentado por Venezuela se plantea:

El país acaba de salir de una dictadura... el desarrollo nacional se liga más a la supervivencia del régimen democrático que a la planificación económica. De allí que la alfabetización elemental y masiva se concebía como la estrategia educativa de respuesta a los requerimientos del desarrollo. (p.44)

De hecho, los venezolanos habían experimentado una década de dictadura desde 1948 con la instalación de una Junta Militar de Gobierno conformada por el comandante Carlos Delgado Chalbaud y los tenientes coroneles Marcos Pérez Jiménez y Luís Felipe Llovera Páez hasta 1950. El 25 de noviembre de 1950, el alto mando militar eligió a Germán Suárez Flamerich como presidente de la nueva Junta de Gobierno, debido al magnicidio perpetrado a Carlos Delgado Chalbaud.

Luego en 1952, el coronel Marcos Pérez Jiménez ejecuta un golpe de Estado que le permite instalarse en el poder hasta el año 1958, su política se caracterizó por la censura a los diferentes medios de comunicación como la prensa y la radio. También se ilegalizaron los sindicatos, y sus dirigentes fueron apresados; se reabrieron algunas cárceles inhumanas como la de Guasima, donde fueron recluidos los opositores políticos. Muchos de los recursos con los que contó la dictadura fueron utilizados para ejecutar planes sociales y urbanísticos (se construyeron autopistas, carreteras, hoteles, hospitales, escuelas, aeropuertos, entre otros).

Después del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez (1958) se inicia con el apoyo de la Junta de gobierno acciones para solucionar el problema del analfabetismo existente, regresan los exiliados y la actuación legal de los partidos políticos, así como la libertad de prensa. Igualmente se anuncia la realización de las elecciones para el mes de diciembre de ese año, posibilitado el retorno del país al sistema democrático. Por otra parte, se aplicó un plan de emergencia para aliviar el desempleo y realizar obras de remodelación en los barrios y las calles, se aprobó la Ley de Universidades que consagró la autonomía universitaria y se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta, para elevar a 60% la participación del Estado en los beneficios de la explotación de los hidrocarburos. (Franceschi y Domínguez, 2006)

El espíritu unitario de los partidos políticos, estudiantes, empresarios, trabajadores y sectores de las Fuerzas Armadas en las luchas que hicieron posible el derrocamiento de la dictadura se convirtió en una consigna compartida por todos después del 23 de enero de 1958. El 7 de diciembre de 1958 se realizan las elecciones presidenciales con los partidos firmantes del “Pacto de Punto Fijo” (AD, COPEI Y URD), en él se comprometen a garantizar el régimen democrático y a gobernar de manera conjunta. El gobierno de Rómulo Betancourt se inicia en el año 1959 con un gabinete que incluía ministros de URD, AD, COPEI, algo semejante ocurrió con los gobernadores de los estados, los cuales eran designados por el Presidente de la República.

Otro hecho importante ocurrido en este periodo fue la transformación del Congreso Nacional, electo en diciembre de 1958, en Congreso Constituyente Extraordinario para redactar la Constitución de la República de Venezuela promulgada en el año 1961.

Objetivos planteados

Para el desarrollo del Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963) se plantearon una serie objetivos que permitieron establecer la

trayectoria que se debía recurrir para su ejecución. Al respecto, Navarro (1976) plantea que su objetivo cultural comprendía:

La elevación espiritual de nuestras masas laboriosas, mediante la erradicación del analfabetismo en el país, conjuntamente la ejecución de una plan con de extensión cultural y profesional que proporcione los instrumentos básicos que permita a hombres y mujeres incorporarse de inmediato al desarrollo cultural, técnico y económico, que exigen las actuales circunstancias que vive la Nación. (p.45)

Del mismo modo, se estableció un objetivo político, orientado a desarrollar un pensamiento y comportamiento nacionalista en la población venezolana “procuraremos crear una conciencia eminentemente nacional en los venezolanos, arraigando en su sentir y en su pensar ideales venezolanistas que los conduzcan a exaltar nuestros valores históricos, a defender nuestro patriotismo económico...” (p.45)

En el marco de las políticas públicas, la alfabetización constituye la prioridad para integrar a la población a la actividad política, cultural, social y económica del país, ya que les brinda la posibilidad de adquirir o perfeccionar sus conocimientos, de desarrollar diversas habilidades para tomar decisiones valiosas como individuo, integrante de una familia y una comunidad, de igual forma, les permite crear o fortalecer su conciencia reflexiva y crítica, para participar e intervenir en los asuntos públicos.

Principios

Navarro (1976, p. 45) expone las líneas estratégicas del Plan de alfabetización y Cultura Popular:

Masividad: en su puesta en práctica, participarán grandes contingentes humanos sobre los cuales se ejecuta la acción educativa.

Selectividad: se le proporcionará prioridad a las regiones con mayores posibilidades de desarrollo económico, en donde se requiera una rápida capacitación de los recursos

humanos para el incremento de la productividad, en este sentido, el sector atendido principalmente será el de los más jóvenes de la población.

Intensidad: se dispondrá de recursos técnicos, humanos y materiales, en las zonas geográficas o en los sectores de la producción del país, para erradicar el analfabetismo a corto plazo e promover programas de educación de adultos, que eleven el nivel cultural y profesional de la población a que esta destinado este Plan.

Muchos gobiernos han organizado campañas de alfabetización a gran escala en un ambiente de construcción de la nación, con el propósito de impulsar la unidad nacional y desarrollar las bases de su mandato o se organizaron por iniciativa de regímenes recién establecidos y en un contexto de gran entusiasmo popular, muestra de ello lo constituye las características de este Plan, que tiene entre sus principios la masividad, la selectividad e intensidad.

Organismos involucrados

En el proceso de implementación del presente Plan se crearon diversas instituciones alfabetizadoras que fueron promovidas por el sector oficial, entre ellas destacan: los Centros Colectivos de Alfabetización, las Legiones Alfabetizadoras y cívicas, el Plan de Cuarteles y los Maestros Móviles o Itinerantes. El sector privado también participó mediante el trabajo voluntario de numerosos alfabetizadores. Al respecto, Navarro (1976, pp. 79-81) presenta una breve descripción de las actividades cumplidas por algunas de las instituciones participantes:

Legiones Alfabetizadoras: es una institución formada por los alumnos de 5° y 6° grado de la escuela primaria y de educación media que voluntariamente se comprometen a seguir un trabajo sistemático dedicado a alfabetizar al mayor número posible de personas en la comunidad cercana a los planteles o la residencia de los legionarios.

Legiones Cívicas: es una institución integrada por personas que saben leer y escribir, cuyo propósito es colaborar de forma gratuita en la labor alfabetizadora y de esta forma contribuir al incremento de la cultura de las masas populares.

Plan de cuarteles: la labor alfabetizadora se lleva a cabo en los cuarteles de las Fuerzas Armadas de nuestro país por los Oficiales que por su conocimiento e interés eran capaces de alfabetizar a sus compañeros.

Este Plan se distinguió por su gran capacidad de lograr la movilización social a gran escala pero mucho menos por su efectividad en el término del aprendizaje de la lectura y la escritura, ya que carecía de una política de garantizar la continuidad educativa. En el cuadro siguiente se logra apreciar la cantidad de Centros y Escuelas alfabetizadoras que se crearon para el periodo 1957 -1960. Para 1958-59 se instauraron en el país 6.022 Centros Colectivos de alfabetización y 330 Centros de Cultura Popular, los cuales alcanzaron una matrícula de 218.223 y 72.211 personas respectivamente.

Cuadro N° 3
Número de Centros y Escuelas alfabetizadoras. 1957 -1960

Años	Centros Colectivos			Centros de Cultura Popular			Escuelas Especiales		
	Nacional	Estatal	Total	Nacional	Otros	Total	Nacional	Estatal	Total
1957-1958	-	-	-	91	182	273	-	-	-
1958-1959	-	-	6.022	122	208	330	702	-	702
1959-1960	3.908	1.168	5.076	135	236	371	2.112	414	2.526

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y cuenta. (1962)

En este sentido, se puede evidenciar la cantidad de personas matriculadas en los Centros de alfabetización para el periodo 1957-1960, detallándose en cifras su trabajo realizado, observándose una importante variación desde la implementación de dicho Plan.

Cuadro N° 4

Población matriculada en los Centros de alfabetización. 1957-1960

Años	Centros Colectivos			Centros de Cultura Popular			Escuelas Especiales			Total
	Nacional	Estatad	Total	Nacional	Otros	Total	Nacional	Estatad	Total	
1957-1958	-	-	-	19.788	19.521	39.309	-	-	-	39.309
1958-1959	-	-	218.223	36.814	35.397	72.211	34.850	-	34.850	325.284
1959-1960	133.535	39.425	172.960	56.377	33.623	90.000	83.223	14.784	98.000	360.960

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y cuenta. (1962)

Recursos utilizados

Para tener una idea de los recursos económicos dispuestos para la ejecución del Plan de alfabetización y Cultura Popular, se presenta a continuación el siguiente cuadro, en el cual se puede apreciar que el Estado Venezolano aumentó la partida presupuestaria en el periodo 1958-1959:

Cuadro N° 5

Presupuesto del programa de alfabetización. 1957-1960

Años	1957-1958	Variación interanual Año base 1958	1958-1959	Variación interanual Año base 1959	1959-1960
Presupuesto	1.586.544	808,60%	14.415.296	-2,85%	14.004.600

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y cuenta. (1962)

Para el desarrollo del Plan el presupuesto pasó de 1.586.544 Bs. en el año 1957- 1958 a 14.415.296 Bs. en el año 1958-1959 observándose una importante variación de 808,60%, aunque para el año 1959-1960 disminuye levemente, ya que se ubicó en 14.004.600 Bs.

Esta política permitió la participación de diversos sectores (público y privado) y constituyó la primera experiencia alfabetizadora de mayor envergadura ejecutada en el país, con un presupuesto que alcanzó la cantidad de 14.415.296 Bs. con una considerable variación de 808,60%. Sin embargo, no trascendió, ya que formó parte

de una coyuntura política y no se formularon planes de post-alfabetización que le permitieran al recién alfabetizado continuar con sus estudios.

El Estado entendió el problema del analfabetismo como un problema de orden político, cultural, social y económico propio a la problemática. De hecho, este plan resultó ser una acción inmediata por parte del Estado debido a las condiciones políticas y sociales presentes en el país luego de la derrota de Marcos Pérez Jiménez, el desarrollo de la nación se encontraba relacionado a la permanencia del régimen democrático, es así como la alfabetización elemental llevada a cabo de manera masiva se concibió como una estrategia educativa que buscaba dar respuesta a las demandas de progreso que exigía el país. A título ilustrativo, se presenta en el siguiente cuadro, un resumen de la actividad alfabetizadora desarrollada en el país entre los años 1958-1963:

Cuadro N° 6
Política Pública de alfabetización implementada en Venezuela
Periodo 1958-1963

Descripción	
Nombre de la política de alfabetización	Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963)
Periodo presidencial	Rómulo Betancourt (1959-1964)
Actores que participaron	Sector público y privado: Centros colectivos de alfabetización. Legiones alfabetizadoras y cívicas. Plan de cuarteles y los maestros móviles o itinerantes.
Objetivos planteados	1. La elevación espiritual de nuestras masas laboriosas, mediante la erradicación del analfabetismo en el país. 2. Crear una conciencia eminentemente nacional en los venezolanos...los conduzcan a exaltar nuestros valores históricos, a defender nuestro patriotismo económico.
Aspectos positivos	Participación de grandes contingentes humanos. Intervención del sector público y privado. El presupuesto destinado con una variación del 808,60%. Creación del Instituto Nacional de Cooperación Educativa. (INCE)
Aspectos negativos	Carencia de una política que le garantice la continuidad educativa a los recién alfabetizados.

Luego de la formulación e implementación de este Plan (1958-1963) se aprecia un importante descenso en la actividad alfabetizadora en el país (a mediados y finales de esta década), muestra de ello lo constituye el hecho de que, para el año 1960- 1961 de un total de 354.672 personas atendidas por la División de Educación de Adultos 239.615 fueron alfabetizadas; sin embargo para los años 1968-69 de un total de 224.725 personas atendidas por esta División solo 36.355 fueron alfabetizadas, observándose una variación considerable. A título ilustrativo se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7
Población escolar atendida en la División de Educación de Adultos
1958 al 1969

Año escolar	Total	Alfabetizados
1958-59	378.772	309.689
1959-60	345.016	263.136
1960-61	354.672	239.615
1961-62	338.273	219.076
1962-63	289.616	146.759
1963-64	243.475	94.387
1964-65	264.094	112.380
1965-66	249.262	90.615
1966-67	257.225	86.061
1967-68	231.655	50.599
1968-69	224.725	36.355

Fuente: Navarro (1976)

Periodo 1969-1979

La alfabetización a nivel mundial

Desde 1970 hasta 1980. La alfabetización como factor de transformación

En la década de 1970, la teoría de la concienciación de Paulo Freire, se difundió en varios países, esta aseveraba que la conciencia social y la actitud crítica son factores claves del cambio social. De hecho, influyó ampliamente en la evolución

del término de alfabetización utilizado en las diferentes organizaciones a nivel mundial.

En efecto, en 1975, durante el Simposio Internacional sobre la Alfabetización llevado a cabo en Persépolis (Irán) se consideró que “la alfabetización, además de enseñar la lectura, la escritura y el cálculo, debía contribuir a la liberación del hombre y su plena realización personal” (UNESCO, 2006. p.164)

La alfabetización a nivel nacional

Reglamento de la Educación Permanente de Adultos (1969)

Durante el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) se ejercen diversas mediadas, en el orden político, económico y social, entre ellas destacan: el ingreso de Venezuela en el Pacto Andino; la inauguración del hospital Miguel Pérez Carreño, en Caracas; el incremento notable de las exportaciones no petroleras (hierro y acero); la promulgación de la Ley de Nacionalización de la Industria de Gas y el aumento de la capacidad de producción de la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). (Franceschi y Domínguez, 2006)

Otro hecho sobresaliente de este periodo presidencial, es la aprobación de una Reforma a la Ley de Universidades, que limitaba la autonomía universitaria. El gobierno ordena el allanamiento de la Universidad Central de Venezuela y el nombramiento de las autoridades interventoras, lo cual origina diversas manifestaciones estudiantiles. Finalmente se restablece la autonomía de la UCV y se realizan las elecciones de sus autoridades en un ambiente democrático.

En el país aún persistía el problema del analfabetismo, muestra de ello se evidencia en las estadísticas, en las cuales se indica que más de un millón de personas aún son analfabetas. Para resolver parte del problema y brindarle el carácter permanente a la Educación de Adulto se promulga el Decreto N° 208, de fecha 29 de

noviembre de 1969, en el periodo presidencial de Rafael Caldera (1969-1974), que establece el Reglamento de la Educación Permanente de Adultos, el cual plantea en su artículo 2 las finalidades de la Educación de Adultos, entre las cuales destacan “promover y elevar el nivel cultural profesional y social de la población; ampliar, renovar y perfeccionar los conocimientos ya adquiridos; y estimular la auto-responsabilidad y el proceso de auto-realización...”

Resulta un hecho positivo, el carácter permanente que se le otorga a la Educación de Adultos, ya que el país se encuentra inmerso en un contexto de permanente transformación. De hecho, se evidencia la intención que tiene el Estado de democratizar la enseñanza, puesto que el adulto tendrá la capacidad de ampliar, renovar o perfeccionar sus conocimientos, estimulando en él un proceso de auto-realización.

Ahora bien, con relación a la alfabetización, en el artículo 9 de dicho Reglamento se plantea que la Educación Primaria se cumple en cuatro cursos sucesivos, cada uno tiene sus objetivos: Primer Curso: “Preparatorio de Alfabetización, que constituye una etapa transitoria de la educación de adultos y tiene como propósito capacitar a la población analfabeta para hacer uso de los instrumentos básicos de la cultura”; segundo Curso: “Instruir al alumno en los problemas de su región; ejercitarlo en el manejo de los instrumentos básicos de la cultura; impartirle conocimientos elementales; iniciarlo en el aprendizaje de una actividad profesional...”; tercer Curso: “ Instruir al alumno en el conocimiento de la realidad universal y continuar su formación profesional”; y finalmente en el cuarto Curso “Proporcionar al alumno los conocimientos requeridos para la culminación de los estudios de Educación Primaria y finalizar el aprendizaje de un oficio o artesanía”

En este sentido, los planteamientos del presente artículo, permite visualizar al proceso de alfabetización como una actividad continua, que incluye el uso de los instrumentos básicos de la cultura hasta el aprendizaje de algún oficio. Sin embargo,

no se observan parámetros claros que permitan determinar cuando una persona se encuentra alfabetizada. A título ilustrativo, si analizamos lo ocurrido a finales de la década de los 60 (cuadro N° 7) y lo sucedido a principio de esta década (cuadro N° 8) se observa que se mantuvo el número de alfabetizados (con pequeñas variaciones) denotando con ello, la poca influencia numérica que ejerció dicho Reglamento en el tema de la alfabetización.

Programa de alfabetización Andrés Bello (1977)

Los altos índices de analfabetismos impulsan a los gobiernos a promover acciones destinadas a la eliminación o al menos disminución de este problema educativo. El Estado venezolano, no se encuentra exento de esto y es por ello que para responder a las necesidades de alfabetización presentes para la época en la población, anuncia en el año 1977, la creación del Programa Extraordinario de alfabetización “Andrés Bello”, concibiéndolo como:

El conjunto de acciones a ejecutar en materia de alfabetización, por el Ministerio de Educación a través de la Dirección de Adultos, en coordinación con otros organismos públicos y privados para proporcionar al adulto los instrumentos básicos de la cultura y facilitarle su incorporación al proceso de desarrollo socioeconómico. (p.19)

Esto debido a la escasa actividad alfabetizadora desarrollada por parte del Estado venezolano a comienzos de la década de los 70, muestra de ello es la población atendida por la División de Educación de Adultos del Ministerio de Educación y el presupuesto destinado para la alfabetización:

Cuadro N° 8

Población alfabetizada y Presupuesto para la Educación de Adultos

Año escolar	Alfabetizados	Años	Presupuesto Bs.	Alfabetización Bs.
1970-71	35.562	1970	15.189.695	919.964
1971-72	29.720	1971	21.489.603	1.892.410
1972-73	29.908	1972	24.020.809	1.919.385
1973-74	24.081	1973	81.773.007	1.731.912
1974-75	34.799	1974	88.469.623	1.746.812

Fuente: Navarro (1976)

En el cuadro anterior, se aprecia como la actividad alfabetizadora ejecutada por el Ministerio de Educación ha descendido, desde los años 1970-1971, en relación con el número de personas alfabetizadas. De igual forma, se evidencia como el presupuesto destinado desde 1970 hasta 1974, refleja un ligero crecimiento, sin embargo, resulta inadecuado si consideramos el presupuesto total otorgado a la Educación de Adultos.

Desde 1958 ningún partido había conseguido un apoyo electoral como el que obtuvo Carlos Andrés Pérez (1974-1979), tuvo el control del gobierno, del poder legislativo nacional y regional y de los consejos municipales. El Presidente solicita y obtiene “poderes extraordinarios” con la intención de promulgar decretos y leyes en materia económica y financiera. La situación internacional provoca un acelerado incremento de los precios del petróleo y el gobierno incentiva un excesivo gasto público y privado, apoyado en los altos ingresos petroleros. De hecho, el aumento de los precios de petróleo convirtió al Estado venezolano en importante empresario, ya que se adueña de diversas industrias (petrolera, hierro, acero, gas, petroquímica, entre otras). (Franceschi y Domínguez, 2006)

Gracias a la abundancia de recursos, en materia social, se crea el plan de becas Gran Mariscal de Ayacucho, se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), se congelan los precios de los artículos de primera necesidad, se reforma la Ley de Impuesto sobre la Renta (se exoneraba del pago a las personas que ganaban menos de BS. 2000), se extienden los beneficios del Seguro Social (prestaciones por invalidez, vejez, incapacidad parcial y muerte), se anuncia la creación del Programa Extraordinario de alfabetización “Andrés Bello”, entre otros.

Ahora bien, en la Resolución N° 10 de fecha 05/01/77 se especifica el nombre, los objetivos y los actores que participarían en Programa Extraordinario de alfabetización “Andrés Bello”; en su artículo 2 se establece que el Programa tendrá entre sus objetivos: “iniciar la educación fundamental en la población adulta

analfabeta y propiciar la erradicación del analfabetismo en un periodo de cinco años”. De igual forma, se plantea “mejorar la calidad de vida del adulto” y finalmente “garantizar al adulto su incorporación al desarrollo nacional”. A su vez, en el artículo 3 se propone la creación de “una Comisión Nacional integrada por el Ministerio de Educación, quien lo presidirá: el Instituto de Cooperación Educativa (INCE), el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Ministerio de la Defensa, la Confederación de trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación Campesina”.

De hecho, en sus artículos 5 y 6 respectivamente, se aclara que “el programa será administrado y coordinado por la Dirección de Educación Básica y Media Diversificada” y “lo no previsto en la Presente Resolución será resuelto por el Ministerio de Educación”.

La motivación principal para que un Estado asuma el enfoque de las políticas publicas como vía para encaminar sus acciones es la búsqueda de mejores soluciones a los problemas colectivos y la necesidad de definir los cursos de acción para promover el bienestar de colectivo.

Sin embargo, a pesar de lo planteado y su entrada en vigencia desde 1977, es en la década de los 80 que la Comisión Nacional de Alfabetización planifica el Programa Nacional de Alfabetización para el sector urbano y rural, tomando como base la presente resolución, esto con el propósito reducir el índice de analfabetismo existente en el país. Para la formulación e implementación de las políticas de alfabetización, se requiere del conocimiento, la motivación, la participación y del compromiso de todos los involucrados, tanto del Estado como de la sociedad civil. A título ilustrativo, se presenta en el siguiente cuadro, un resumen de la actividad alfabetizadora desarrollada en el país en los años 1969 y 1977:

Cuadro N° 9
Políticas Públicas de alfabetización implementadas en Venezuela
Periodo 1969 y 1977

Descripción		
Nombre de la política de alfabetización	Reglamento de la Educación Permanente de Adultos (1969)	Programa de alfabetización Andrés Bello (1977)
Periodo presidencial	Rafael Caldera (1969-1974)	Carlos Andrés Pérez (1974-1979)
Actores que participaron	Asociación Nacional de Educadores de Adultos (ANEA)	Ministerio de Educación Dirección de Adultos Coordinación con otros organismos públicos y privados.
Objetivos planteados	Promover y elevar el nivel cultural profesional y social de la población; ampliar, renovar y perfeccionar los conocimientos ya adquiridos; y estimular la auto-responsabilidad y el proceso de auto-realización...	Iniciar la educación fundamental en la población adulta analfabeta y propiciar la erradicación del analfabetismo en un periodo de cinco años.
Aspectos positivos	Visualiza el proceso de alfabetización como una actividad continua. Crea un instrumento legal que le asegura al adulto una educación permanente.	Sentó las bases para el desarrollo de las políticas de alfabetización ejecutadas en la década de los ochenta.
Aspectos negativos	Carece de parámetros claros que permitan determinar cuando una persona se encuentra alfabetizada.	Esta política no fue ejecutada inmediatamente a su formulación.

Periodo 1979-1989

La alfabetización a nivel mundial

Desde 1980 hasta 2000. La Conferencia Mundial de Educación para Todos

A finales de la década de 1980, los conceptos de alfabetización nuevamente mostraron una evolución, debido al impacto generado a nivel mundial por la aplicación de las nuevas tecnologías y otros medios de información. Según la UNESCO (2006), durante el Seminario sobre la Alfabetización en los Países Industrializados, celebrado en Toronto en 1987, se planteó que la alfabetización “no es solo la capacidad de leer, escribir y calcular. Los progresos de la tecnología exigen

niveles más altos de conocimientos, competencias y entendimiento para adquirir una alfabetización básica” (p.165)

A raíz de la celebración en 1990 del Año Internacional de la alfabetización, se lleva a cabo la Conferencia Mundial de Educación para Todos (EPT) en Jomtien (Tailandia), en la cual se realizaron significativos esfuerzos para solucionar el problema del analfabetismo, específicamente los relacionados a la población infantil y a la educación primaria. Aunque en la evaluación de fin de década de la EPT se reconoce que no se brindó suficiente atención en dos grandes temas: el desarrollo infantil y la educación inicial, y la educación de jóvenes y adultos.

En cuanto a esto, Torres (2000) afirma que “el índice global de alfabetización de adultos subió al 85% para los hombres y al 74% para las mujeres...el crecimiento de la educación no- formal y la capacitación fue lento” (p.6). De hecho, la educación primaria continuó ocupando la atención de la comunidad internacional y dedicó poca atención a la educación de jóvenes y adultos.

La alfabetización a nivel nacional

Programa Nacional de Alfabetización para el sector rural y urbano (1981-1985)

En materia educativa, en el gobierno de Luís Herrera Campins (1979-1984) se implementa la escuela básica de nueve grados, la instrucción premilitar en los liceos, el seguro escolar, el uniforme único para todos los planteles y se promulga la nueva Ley de Educación. Además, se crea el Ministerio para el Desarrollo de la Inteligencia y se prohíbe la publicidad de cigarros y licores en la televisión. En materia política, se promulga la Ley Orgánica de Régimen Municipal y se origina una enmienda constitucional para autorizar la puesta en práctica de elecciones separadas para elegir los concejales. En materia económica, se evidencia que los precios internacionales del petróleo comienzan a descender, lo que origina una disminución importante de los ingresos del Estado. En tal sentido, el gobierno se ve obligado a solicitar nuevos

créditos, que produjo el aumento de la deuda externa. (Franceschi y Domínguez, 2006)

Con relación a la actividad alfabetizadora desarrolla en este gobierno, resulta importante destacar la creación del Programa Nacional de Alfabetización para el sector rural y urbano (1981-1985), el cual se fundamenta en los siguientes planteamientos establecidos en el VI Plan de Desarrollo de la Nación:

El problema de la persistencia del analfabetismo y los bajos niveles culturales de la población de 15 años y más, en especial en las zonas rurales y suburbanas. En el año de 1978, estimaciones oficiales señalaban la presencia de 1.230.000 analfabetos, lo que en términos relativos representa el 16,3% de la población de 15 años y más. (p.6)

De acuerdo a estos planteamientos se formulan unas estrategias en materia de Educación de Adultos en el VI Plan de Desarrollo de la Nación, a saber:

1. Ampliación de la cobertura de los programas de Educación formal para cubrir el déficit cultural y profesional de la población de 15 años y más.
2. Revisión de los planes y programas y de otros elementos curriculares.
3. Estímulo a la innovación de instituciones o medios educativos capaces de permitir un mejor acceso a los bienes culturales.
4. Popularización de la ciencia y la tecnología en la población beneficiaria de los programas formales y no formales de Educación de Adultos.
5. Formación del personal que actúa como facilitador de la Educación de Adultos.
6. Racionalización de los recursos económicos asignados a los programas de educación de adultos.

Con la formulación de estas estrategias, se reconoce el problema del analfabetismo existente, a pesar de las diversas políticas ejecutadas en años anteriores, la necesidad de revisar constantemente los diversos programas y planes a

ejecutar y de hacer uso de los diferentes medios de comunicación masivos. De igual forma, se admite la necesidad de actualización profesional del personal involucrado en la Educación de Adultos y de sistematizar los recursos económicos.

En el Programa Nacional de Alfabetización para el sector rural se plantean los siguientes objetivos: reducir el índice de analfabetismo en el campo y suministrar a la población atendida de conocimientos para que además de leer y escribir, participen y utilicen los beneficios que aportan el MAC, INAGRO, ME Y IAN; y en el Programa Nacional de Alfabetización para el sector urbano se aspira: iniciar al adulto analfabeta en el manejo de los instrumentos básicos de la cultura como son la lectura y la escritura y mejorar la calidad de vida del adulto.

Al respecto, conviene señalar que la alfabetización es vista como una actividad política, económica y social, ya que el Estado expone su preocupación por solventar el problema del analfabetismo, al hacer posible el acceso a la educación a la población adulta que no ha tenido la posibilidad de alcanzar la alfabetización, la cual es vista en este Plan como la adquisición de los instrumentos básicos de lectura y escritura.

De hecho, en el VI Plan de Desarrollo de la Nación, se establece como meta que entre los años 1981-1985, se atenderían a un total de 983.950 personas analfabetas, una importante cifra si consideramos que el total de analfabetas para esa época estaba alrededor de 1.230.000. Estas metas estaban distribuidas de la siguiente forma:

Cuadro N° 10
Metas del Plan de Alfabetización. Años 1981-1985

Años	Sector rural	Sector urbano
1981	166.500	40.000
1982	166.500	40.000
1983	166.500	40.000
1984	128.230	40.000
1985	111.220	40.000
Total	783.950	200.000

Para atender a la población del sector rural participa el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), el Instituto de Capacitación Agrícola (INAGRO), el Instituto Agrario Nacional (IAN) y el Ministerio de Educación (ME); y para la población del sector urbano: el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Educación, entre otros.

A título ilustrativo, se presenta el siguiente cuadro que muestra los resultados numéricos del Plan Nacional de Alfabetización para el sector rural y urbano (1981-1985). Dicho Plan logró atender a un total de 105.413 personas (con importantes variaciones en cada uno de los años estudiados). Sin embargo, esta labor desarrollada resulta insuficiente si retomamos las estimaciones oficiales (1978) que señalaban la existencia de 1.230.000 analfabetos, lo que representa el 16,3% de la población de 15 años y más para la época. De allí, la necesidad de proporcionarle a la población una atención integral que le permita su permanencia, prosecución y culminación, ya que para consolidar el derecho de todos los ciudadanos a la alfabetización no basta sólo con garantizar el ingreso a los centros de alfabetización. Para ello, se requiere de la integración de los programas de alfabetización con las instituciones culturales, deportivas, del trabajo, de salud, entre otras acciones.

Cuadro N° 11
Centros, secciones, docentes y alumnos de alfabetización, según años escolares
1980- 81 al 1984-85

Años escolares	Alfabetización			
	Centros	Secciones	Docentes	Alumnos
1980-81	822	822	822	15.845
1981-82	842	842	842	28.652
1982-83	1.307	1.307	1.307	24.170
1983-84	835	835	835	15.447
1984-85	1117	1117	1117	21.299

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y cuenta. (1985)

Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987)

Desde el inicio del gobierno de Jaime Lusinchi (1984-1989) se implementaron políticas de austeridad administrativa, control del gasto público y el pago de la deuda externa. En materia política, el presidente nombra como gobernador de todos los estados del país a los secretarios generales de las seccionales del partido. De igual forma, designa los ministros, presidentes de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Algunas de las medidas de orden social fueron: se decreta el aumento del salario mínimo y los bonos de transporte y compensatorio para mejorar el salario de los trabajadores que se ve perjudicado por el aumento de los precios de los artículos de primera necesidad. (Franceschi y Domínguez, 2006)

Posteriormente al resultado de la encuesta por muestreo realizada por la Oficina Central de Estadística e información en el primer trimestre de 1984 que reflejaba una cantidad de 1.201.910 personas analfabetas de una población total de 16.754.617, la cual correspondía al 11,9 % sobre la población total, el Ministerio de Educación pone en práctica el Plan Nacional de Alfabetización para el periodo 1985-1987 con el objetivo de disminuir en lo posible la tasa de analfabetismo existente.

Fundamentación

Ruiz y Ruiz (2003, p.58) presenta las bases sociales, legales y político-educativas que fundamentan dicho Plan de Alfabetización, a saber:

Base Social: la existencia de un bajo nivel educativo en la población venezolana, que resulta una limitante para el desarrollo económico y social del país, originando una baja producción y productividad en estos sectores. Por otra parte, la escasa participación de la población en la solución de los problemas que tiene la comunidad, mostrando poco interés en la defensa de sus recursos naturales y culturales.

Base Legal: este Plan se apoyó en la Ley Orgánica de Educación (1980) específicamente en sus artículos 2, 3 y 4. De hecho, en su artículo 2 plantea que “la

educación es función primordial e indeclinable del Estado, así como derecho permanente e irrenunciable de la persona”. Por otra parte, se especifica en el artículo 3 que “la educación tiene como finalidad fundamental el pleno desarrollo de la personalidad y el logro de un hombre sano, culto, crítico y apto para convivir en una sociedad democrática...”

De igual forma, se fundamenta en el Decreto 283, para la implantación del régimen de Educación Intercultural Bilingüe, en la resolución N° 10, la cual establece la creación de la Comisión Nacional de Alfabetización.

Base Político- educativo: tomando en consideración que el sistema de gobierno implementado es democrático, es necesario ampliar la cobertura de la educación en todos los niveles, partiendo por disminuir y luego erradicar el analfabetismo existente en el país. De hecho, se plantea que no solo se debe alfabetizar sino brindarle la oportunidad a los recién alfabetizados de continuar sus estudios y perfeccionarlos en un oficio para el desarrollo económico y social del país.

En efecto, la alfabetización no tiene una edad específica, se produce a lo largo de toda la vida y dentro o fuera del sistema escolar. Constituye no solo un instrumento necesario para la educación y el aprendizaje permanente, sino también es un requisito esencial para el desarrollo económico, político y social.

Objetivos planteados

De igual forma, Ruiz y Ruiz (2003, p.59) señalan que el Plan desarrollado para esa época, plantea como objetivo general “reducir considerablemente el índice de analfabetismo que tiene el país” y como primer objetivo específico “establecer y reforzar mecanismos para instrumentar y aplicar a nivel nacional un proceso educativo continuo (post-alfabetización) que garantice la educación básica a los adultos alfabetizados”. De hecho, establece como segundo objetivo específico “establecer y reforzar mecanismos que garanticen la vinculación e integración entre

diversos organismos e instituciones que realicen actividades de alfabetización en el país”

Se pone en manifiesto la necesidad de planificar de manera vinculada la alfabetización y la post- alfabetización como un proceso continuo. Sin embargo, es recurrente que el proceso de post- alfabetización no se planifica inmediatamente, sino después de que el plan de alfabetización está finalizado. Por otra parte, se observa como esta actividad se pospone como consecuencia de los altos costos para su desarrollo.

Principios

Ruiz y Ruiz (2003, p.60) plantean que dicho Plan se orienta bajo los siguientes principios, a saber:

Participación: en el desarrollo de este Plan de Alfabetización intervienen conjuntamente con el Ministerio de Educación otras entidades oficiales y privadas interesadas en el logro de los objetivos propuestos.

Coordinación: se crea un mecanismo de coordinación administrativa, que tiene entre sus funciones la organización y distribución de los recursos.

Flexibilidad: tomando en cuenta la participación de diversos actores en la aplicación del Plan, se hace evidente considerar que cada uno establece sus propias estrategias sujetándose a sus propias necesidades aunque todos persiguen el mismo fin.

Pluralismo metodológico: no se impone un determinado método para alfabetizar, las instituciones que conforman la Comisión Nacional de Alfabetización deberán seleccionarlo considerando las características propias de cada grupo (ubicación geográfica, intereses individuales, participación en el campo productivo). En este

sentido, se mencionan los diferentes métodos a utilizar por las instituciones participantes en el Plan:

1. Método de palabras nominales: texto “Abajo Cadenas” por el Ministerio de Educación (ME)
2. Método psico-social: texto Alfabetización y Educación Básica por el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), Instituto Agrario Nacional (IAN), Instituto de Capacitación Agrícola (INAGRO); Labor alfabetizadora y Cartilla ABC por el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), para el sector rural y urbano respectivamente; y Aprendamos lentos por el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP).
3. Método de la oración: por la Asociación Cultural para el Desarrollo (ACUDE), aplicado para el sector rural y urbano.

Continuidad: además de alfabetizar a la población adulta, se plantea garantizar la post-alfabetización, con el fin de que una vez alcanzada la primera fase, el recién alfabetizado tenga la posibilidad de continuar con sus estudios.

Con la formulación de estos principios se afianza el hecho de que para lograr la alfabetización no existe un único método, ni un camino capaz de ser aplicado a todos de la misma forma y en todo momento. En tal sentido, se refuerza el planteamiento de que no todos los individuos tienen las mismas necesidades e intereses. De igual forma, se establece la cooperación de diversos organismos encargados del proceso de alfabetización en el país a través de la historia (ME, MAC, IAN, INAGRO, INCE, CESAP Y ACUDE)

Recursos utilizados

En cuanto a los recursos económicos, dispuestos para la ejecución de los programas de educación de adultos para este periodo, en el cuadro N° 12 que se presenta a continuación, se observa el presupuesto de gastos modificado del

Ministerio de Educación, discriminado por los programas de la educación de adultos desde 1983 hasta 1987.

Cuadro N° 12
Presupuesto de gastos. Serie histórica- Bolívares. 1983-1987

Programas	Años 1983		Años 1984		Años 1985		Años 1986		Años 1987	
	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%	Bs.	%
Educación Primaria de Adultos.	79.811.080	0,6	82.745.623	0,6	101.208.167	0,6	98.817.548	0,6	100.465.409	0,4
Educación Media para adultos.	255.942.448	1,9	263.268.309	1,8	311.605.088	1,8	322.242.422	1,8	332.748.769	1,2

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria y cuenta. (1988)

El Estado concibió el problema del analfabetismo como un problema de orden político, social y económico, al plantearlo como una limitante para el desarrollo económico y social del país, ya que ello originaba una baja producción y productividad en los sectores público y privado. Un elemento innovador en la formulación del Plan, es la inclusión del término de post-alfabetización, al señalar que al recién alfabetizado se le debía brindar la oportunidad continuar sus estudios y perfeccionarlos en un oficio. Sin embargo, al no especificarse los niveles y competencias esperables al culminar el Plan de alfabetización, la planificación de la post-alfabetización necesitaba de parámetros claros para definir las competencias que debían alcanzar los post-alfabetizados.

Otro elemento importante, lo constituye el hecho de establecer el pluralismo metodológico, con ello no se forzaba a utilizar un determinado método para alfabetizar, sino que las instituciones que conformaban la Comisión Nacional de Alfabetización tenían la tarea de seleccionarlo, considerando las características propias de cada grupo (ubicación geográfica, intereses individuales, participación en el campo productivo).

Cuadro N° 13
Política Pública de alfabetización implementada en Venezuela
Periodo 1981-1985 y 1985-1987

Descripción		
Nombre de la política de alfabetización	Programa Nacional de Alfabetización para el sector rural y urbano (1981-1985)	Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987)
Periodo presidencial	Luís Herrera Campins (1979-1984)	Jaime Lusinchi (1984-1989)
Actores que participaron	Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) Instituto Agrario Nacional (IAN) Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) Ministerio de Educación (ME) Instituto de Capacitación Agrícola (INAGRO)	Ministerio de Educación (ME) Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) Instituto Agrario Nacional (IAN) Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) Centro al Servicio de la Acción Popular Instituto de Capacitación Agrícola (INAGRO) Asociación Cultural para el desarrollo (ACUDE)
Objetivos planteados	La adquisición de los instrumentos básicos de lectura y escritura.	Reducir considerablemente el índice de analfabetismo existente en el país
Aspectos positivos	Participación de diversos organismos públicos. El pluralismo metodológico. Las estrategias planeadas (ampliación de la cobertura de los programas, popularización de los medios de comunicación masivos, entre otros.)	Participación del sector público y privado. El pluralismo metodológico. Bríndale la oportunidad al recién alfabetizado de perfeccionarse en un oficio. El término post-alfabetización.
Aspectos negativos	Carencia de una política que le garantice la continuidad educativa a los recién alfabetizados.	Baja asignación de recursos. Carencia de parámetros claros para la post-alfabetización.

Periodo 1989-1999

La alfabetización a nivel nacional

Rafael Caldera (1994-1999) inicia su segundo gobierno enfrentando una fuerte crisis financiera, un déficit fiscal y la intensificación de las luchas sociales y políticas. En materia social, el gobierno aumenta la beca alimentaria y los bonos de transporte y alimentación para los trabajadores del sector privado, elimina el régimen de

prestaciones sociales, subsidia a los transportistas, mantiene el pasaje estudiantil y realiza un aumento salarial de 70% a los empleados públicos y aumenta la pensión de vejez.

Para atender a la crisis financiera se producen aumentos progresivos del precio de la gasolina y demás derivados del petróleo y se sustituye el IVA por la aplicación temporal de impuestos al debito bancario, al lujo y a las ventas al mayor. De hecho, se inicia la privatización de las empresas de la CVG, de las compañías eléctricas del Estado y se entrega en concesión el mantenimiento y la administración de carreteras y autopistas a empresas extranjeras. (Franceschi y Domínguez, 2006)

En el año 1994 la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación, formula el Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico, dirigido a la población venezolana que aún no ha sido alfabetizada. Su principal objetivo consistía en “disminuir significativamente el índice de analfabetismo en el país”.

Este Plan ejecutado por la Comisión Nacional de Alfabetización se expone en forma detallada en el Informe presentado por el Ministerio de Educación de Venezuela dentro del Proyecto “Sistemas Educativos Nacionales” promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Allí se plantean los objetivos, las estrategias metodológicas y de evaluación para su puesta en práctica. Ahora bien, el Plan esperaba a mediano plazo:

1. Garantizar a la población adulta analfabeta, la adquisición de las herramientas básicas de aprendizaje.
2. Vincular las programaciones orientadas a facilitar la adquisición de herramientas básicas de lectura, de escritura y cálculo, a las políticas y programas de desarrollo y transformación en el campo económico, social, político y cultural del país.

Los objetivos del siguiente Plan expresan principalmente las exigencias de las instituciones de la sociedad al considerar a la educación como una inversión productiva, cuyos beneficios políticos, económicos, culturales y sociales se reinvierten sobre los individuos y la sociedad.

Estrategias metodológicas y organismos involucrados

En el desarrollo del Plan se emplea como estrategia el pluralismo metodológico, tomando en consideración las experiencias y necesidades particulares de las personas involucradas. A título ilustrativo, se mencionan las principales metodologías:

Método alfabetización y Educación Básica: empleado a la población del sector rural, está fundamentado en el diálogo y utiliza una cartilla con 77 lecciones y 3 cuadernos.

Metodología participativa: aplicada a cualquier sector de la población. Se basa en la técnica de la discusión, estimulando la participación. Los materiales se basan en el método de la frase y de la oración, la enseñanza de la escritura se hace paralelamente.

La Cartilla ABC: dirigida a la población analfabeta existente en las empresas. El curso pretende proporcionar al participante el dominio de los pasos iniciales de la lectura y escritura, tiene una duración de 80 horas.

Cartilla “Abajo Cadenas”: dirigida a la población en general, basada en las palabras comunes y la enseñanza de la escritura se hace paralela a la lectura.

Sono- Estudio: curso audiovisual formulado para ayudar en el aprendizaje de la lectura- escritura y las matemáticas. Los materiales que se utilizan son: la cartilla básica, discos y tocadiscos.

Sistema Radiofónico “Fe y Alegría”: la población atendida recibe las orientaciones por medio de la radio una hora diariamente y semanalmente se reúnen con el orientador para la presentación y entrega de esquemas o materiales escritos.

Un elemento positivo en la formulación de este Plan es que consideraba, al igual que en el Plan anterior, el pluralismo metodológico, ya que con ello se afirma

que no existe un único camino para la lograr la alfabetización, ni un único método adecuado y eficaz, idóneo de ser aplicado a toda la población. También permitió la participación de sector público y privado en el proceso de formulación e implementación. En este sentido, resulta conveniente señalar que el éxito de una política educativa no depende solo del papel de la administración pública sino de los diversos actores a los cuales va dirigida, ya que sus intereses pueden permitir o impedir la permanencia de las medidas formuladas por los gobiernos para conducir el proceso educativo.

Centros de alfabetización y de capacitación en artes y oficios

Los centros de alfabetización funcionaban a nivel nacional, se contaba con un total de 556 escuelas, distribuidos de acuerdo a la matrícula existente en cada uno de los estados, de los cuales 289 eran de dependencia oficial y 277 de dependencia privada. Los facilitadores tenían un tiempo establecido para cumplir con los objetivos propuestos, entre tres a seis meses. Por otra parte, en los centros de capacitación en artes y oficio se atendía a la población adulta que requería la capacitación en algún arte u oficio, con una duración de 4 a 10 horas semanales aproximadamente. Se formaron un total de 597 centros, de los cuales 551 eran de dependencia oficial y 6 de dependencia privada, con la intención de brindarle al adulto una formación integral que cubra sus expectativas de Educación no- formal.

Evaluación

Los resultados del Plan estarán determinados, en gran parte, por las actividades de seguimiento, control y evaluación de las actividades que se desarrollan, ya que permitirían corregirlas y mejorarlas para una mayor eficacia. En este sentido, las estrategias de evaluación están orientadas a:

1. Mantener actualizada la información estadística sobre la cobertura y eficacia del Plan en los niveles: local, regional y nacional.

2. Determinar la efectividad del Plan en los diferentes niveles operativos con la participación activa de la Comisión Nacional de Alfabetización y las Comisiones Zonales de Alfabetización.
3. Determinar la operatividad de la Comisión Nacional de Alfabetización y las Comisiones Zonales de Alfabetización para reforzar su integración.

El Estado venezolano pone en manifiesto su preocupación por solventar el problema del analfabetismo, aún presente a pesar de todos los esfuerzos realizados, al hacer posible el acceso a la educación a la población adulta que no ha tenido la posibilidad de alcanzar la alfabetización, la cual era vista en este Plan como un proceso de la adquisición de herramientas básicas de lectura, de escritura y cálculo, que se adquiere en un curso de algunos meses. Visto de esta forma, se deben transformar las campañas o programas de corta duración que carecen de prosecución y sostenibilidad en el tiempo. A título ilustrativo, se presenta en el siguiente cuadro, un resumen de la actividad alfabetizadora desarrollada en el país entre los años 1994-1996:

Cuadro N° 14
Política Pública de alfabetización implementada en Venezuela
Periodo 1994-1996

Descripción	
Nombre de la política de alfabetización	Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996)
Periodo presidencial	Rafael Caldera (1994-1999)
Actores que participaron	Participación del sector público y privado.
Objetivos planteados	Garantizar a la población adulta analfabeta, la adquisición de las herramientas básicas de aprendizaje.
Aspectos positivos	Participación del sector público y privado. El pluralismo metodológico. Creación de los centros de alfabetización y de capacitación en artes y oficios.
Aspectos negativos	Ejecución de un programa de corta duración. Carece de una política que permita la prosecución de los estudios a los recién alfabetizados

Periodo 1999-2003

La alfabetización a nivel mundial

Desde el Foro Dakar hasta la actualidad:

En el 2002, las Naciones Unidas proclamaron el periodo 2003-2012, el decenio de la Alfabetización, se reconoció que la alfabetización constituye un elemento importante del aprendizaje a lo largo de toda la vida. La UNESCO (2006), citando a la ONU (2002) plantea que:

Es esencial para que todo niño, joven o adulto, adquiera los conocimientos esenciales para la vida cotidiana que les permitan hacer frente a los problemas con que puedan tropezar en la vida y representa un avance fundamental en la educación básica, que es un medio indispensable para la participación eficaz en las sociedades y la economía del siglo XXI. (p.166)

Evidentemente que la comunidad internacional, promotora y responsable de las políticas públicas de alfabetización ha considerado la evolución de las sociedades actuales y sus necesidades básicas; y es por ello que, reconoce a la alfabetización como un aprendizaje permanente. En este sentido, la UNESCO (2006) afirma:

... ha dejado atrás la concepción de la alfabetización como conjunto de competencias autónomas para hacer hincapié en el aspecto funcional de la alfabetización, incorporando primero los principios de Freire e integrando más recientemente las nociones de alfabetizaciones múltiples, de alfabetización como proceso continuo y de sociedades y entornos alfabetizados. (p.166)

La alfabetización a nivel nacional

Plan de Alfabetización Nacional (2000-2002)

El gobierno venezolano presidido por Hugo Chávez Frías formula en el año 2000 el Plan de Alfabetización Nacional, fundamentándose en el hecho de que “De acuerdo con la información estadística, desde 1990 a 1998 en Venezuela se alfabetizaron 73.649 personas a través del programa oficial del Ministerio de Educación y 3.299 con los programas de la educación privada” (MED, 2006, p.16)

Ante lo planteado, el Ministerio de Educación diseña el Plan de Alfabetización Nacional (2000) con la Campaña Bolivariana de alfabetización, a pesar de esto, según el MED (2006) no cubre con las expectativas planteadas, ya que “logró alfabetizar sólo 19.621 personas en dos años. En este mismo lapso, la educación privada alfabetiza 1.621 personas” (p.16). De hecho, establece que las causas del fracaso radican

...en la tradicional definición conceptual del proyecto, enmarcada dentro de la normalidad del presupuesto regular, tanto en lo económico como en lo operativo; en la lentitud de la estructura administrativa y de su aparato burocrático, así como en la ausencia de participación masiva de la sociedad. (p.17)

Con la formulación e implementación del presente Plan, el gobierno reconoce que la alfabetización es un proceso complejo, que requiere de una concepción renovada, de un presupuesto ajustado a la realidad, de personal calificado y de una política informativa y de motivación. Sin embargo, resulta conveniente agregar que se necesita de educadores con una formación especializada y que la alfabetización no se adquiere mediante un corto programa de alfabetización de adultos, sino mediante una actividad permanente que se perfecciona y desarrolla a lo largo de toda la vida.

Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003).

Hugo Chávez apoyado por el MAS, el Partido Comunista y Patria para Todos, resulta electo y en febrero de 1999 es juramentado en el Congreso Nacional. En julio de 2000, luego de varias consultas, se realizaron nuevos comicios para elegir al Presidente de la República y a los representantes de: la Asamblea Nacional, gobernaciones y consejos legislativos, alcaldías, entre otros. En esa oportunidad fue electo nuevamente y juramentado por la Asamblea Nacional en el año 2000.

Ante la situación económica, social y administrativa del país, el gobierno solicita una Ley Habilitante para promulgar un conjunto de decretos- leyes sobre diversas materias económicas, entre las cuales destacan: Impuesto al Valor Agregado (IVA), reforma del Impuesto sobre la Renta, reorganización del SENIAT y otros entes oficiales (Seguro Social, Ministerios), entre otros. De hecho, el gobierno se ve sometido a una gran estrechez fiscal a causa de la baja en los precios del petróleo, recesión económica, aumento de los niveles de desempleo, la privatización de algunos bienes del Estado, invasiones a terrenos urbanos y rurales, entre otros. Durante la gestión del presidente Hugo Chávez, se han presentado una serie de conflictos políticos que han fortalecido la división y la polarización de la sociedad venezolana. Muestra de ello, lo constituye el hecho ocurrido en el año 2002, expresado en una ausencia de poder por parte del presidente. (Franceschi y Domínguez, 2006)

Ahora bien, a pesar del diseño de diversas políticas para solventar el problema del analfabetismo en Venezuela, este aún persistía, evidencia de ello fue el resultado del censo realizado en el año 2001, que reflejaba la existencia de un total de 1.189.000 personas analfabetas, lo que representaba el 7,5% de la población censada. De allí, que se implante por Decreto Presidencial número 2.434 el Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez en el año 2003, que establece la creación “con carácter permanente la Comisión Presidencial de alfabetización, la cual tendrá por finalidad el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez con el objetivo de eliminar el analfabetismo existente en la población venezolana”.

El proceso de formulación e implementación del Plan se especifica en el Informe País presentado por el Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela dentro del Plan Iberoamericano de alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas, promovido por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En él se mencionan las características del Plan,

los principios, objetivos y métodos. De igual forma, se coloca en manifiesto el papel de los organismos involucrados y el proceso de evaluación llevado a cabo.

Cabe destacar, por otra parte que en el mismo año se publica otro Decreto Presidencial relacionado a este tema, el número 2602, en el cual “se crea con carácter permanente la Comisión Presidencial para el estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Prosecución Educativa al Sexto Grado de los adultos alfabetizados del Plan Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez” con el propósito de incorporar no sólo a los recién alfabetizados sino también a la población que no pudo concluir los estudios de Educación Básica.

Constituye un elemento positivo planificar la alfabetización y la post-alfabetización de jóvenes y adultos simultáneamente, como un proceso continuo, superando las campañas de corta duración que carecen de continuidad y sostenibilidad.

Originalmente se fijó como meta alfabetizar un millón de personas (1.000.000) en un año, no obstante según cifras del Ministerio de Educación y Deportes para diciembre de ese mismo año se había cumplido esta meta (seis meses antes de lo previsto) y para el 28 de octubre de 2005 se reportó que se alfabetizaron 1.482.543 personas. A partir de esa fecha se mantienen activos los ambientes de alfabetización con el propósito de atender al grupo de la población que por diversas circunstancias aún no se han incorporado al programa.

Principios

Los principios de este Plan se centran en la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), al establecer en su artículo 103:

Toda persona tiene derecho a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus

niveles desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario... La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privadas de libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo

En el Decreto Presidencial número 2.434 se resaltan estos principios como consecuencia de:

- Que la educación es un derecho humano y un deber social del Estado, fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada humano.
- Que es de indudable justicia social la alfabetización hacia aquellas personas que no han tenido la oportunidad de aprender a leer y escribir, unida a la urgencia del país por elevar los conocimientos de los venezolanos con el fin de lograr su participación en el desarrollo de la Nación.
- Que es deber del Estado eliminar el analfabetismo, para ello promoverá y adoptará medidas en el sector educativo con el propósito de establecer un sistema nacional de educación que permita el desarrollo pleno de ser humano.
- Que debido al número de analfabetas en el país, estimado en 1.509.307 personas según la proyección del Censo Nacional del año 2001, además de los planes ordinarios de alfabetización conducida por el Gobierno, se hace indispensable el lanzamiento de un plan masivo y extraordinario, en el cual se concentren todos los esfuerzos e instituciones posibles, tanto del gobierno nacional, como de los gobiernos estatales y locales, así como de diversas organizaciones sociales de la nación.

Otro elemento que destaca en la ejecución del Plan, es la inclusión del concepto de las Misiones, la cual consiste principalmente en la creación de una estructura alterna que atiende un área específica del ámbito social, en este caso el derecho a la educación de todo ciudadano. Por tal motivo, se crea la llamada Misión Robinson, cuyo objeto es brindar a la población excluida del sistema educativo el

derecho a la alfabetización y la prosecución educativa hasta el sexto grado. Se basó en la aplicación del método de alfabetización “Yo sí puedo”, creado por la Profesora cubana Leonela Relys, que consiste en ir de lo conocido (los números) a lo desconocido (las letras) fundamentado en la experiencia.

Este método, tuvo una duración de siete semanas, con un promedio de cinco clases semanales de dos horas cada una y su práctica fue dividida en tres etapas: la primera, se tradujo en el adiestramiento, que comprendía el desarrollo de expresión oral y las habilidades psicomotoras; la segunda, consistió en la enseñanza de la lectura y la escritura y finalmente la tercera, fue la consolidación de las letras estudiadas.

Organismos involucrados

La responsabilidad administrativa y académica del desarrollo del Plan la asume la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación y Deportes. El equipo responsable está integrado por el Director Nacional de Educación de Adultos, el Ministerio de Educación y Deportes y el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Dada la magnitud de este Plan, se requirió de la participación de diversos organismos del Estado, entre ellos destacan: el Ministerio de Educación Superior, la Fuerza Armada Nacional, Petróleos de Venezuela Sociedad anónima (PDVSA), la Universidad Nacional Abierta y la Universidad Nacional Experimental “Simón Bolívar”, el Instituto Nacional de la Juventud, el Frente Francisco de Miranda, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y la asesoría cubana.

La alfabetización no debe verse como una actividad realizada únicamente por el Estado, sino como una actividad conjunta entre el Estado y la sociedad civil. De hecho, resulta erróneo pensar que existe un método único válido para alfabetizar, ya que no todos los individuos tienen las mismas características (necesidades, ubicación geográfica, intereses, entre otros).

Objetivos

Fase I: Alfabetización. “Llevar la luz del conocimiento a todos los rincones de Venezuela, alfabetizando a todos aquellos venezolanos y venezolanas que aún no sepan leer y escribir”

Fase II: Batalla por el sexto grado. “Garantizar la prosecución escolar, tanto de los egresados de Robinson I, como de todas aquellas personas que por algún motivo abandonaron en algún momento sus estudios en la educación formal”

Fase III: Promoción de la lectura. “Crear círculos de lectores para difundir y establecer el hábito de la lectura, para el reforzamiento y actualización de temas políticos, económicos, sociales y culturales de interés nacional”

Resulta importante destacar que la alfabetización es vista como un proceso de aprendizaje dinámico e integral y no sólo como el resultado de una actividad limitada y específica, sino como un proceso permanente. La meta planteada no debe ser sólo la adquisición de la alfabetización, sino debe comprender la alfabetización, el desarrollo y el uso efectivo de la alfabetización.

Recursos utilizados

El presupuesto utilizado para el desarrollo de dicha política en los años 2003, 2004 y 2005 fue un presupuesto extraordinario superior a los 300 millones de dólares, con aportes de la empresa petrolera del país y de la Presidencia de la República. En el año 2006 formaba parte del presupuesto ordinario de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos. Finalmente a partir del año 2007 está bajo la dirección de la Fundación “Samuel Robinson”, institución adscrita al Ministerio de Educación y Deportes, la responsabilidad de administrar el presupuesto de dichos planes.

El Estado asumió el problema del analfabetismo que aún existía en el país como un problema de orden político y social, mediante una acción tomada producto de las condiciones políticas y sociales suscitadas en el país. Luego de la

implementación del Plan el gobierno venezolano asume el cumplimiento de la meta establecida, al destacar que en el país se habían alfabetizado un total de 1.482.543 personas en un corto tiempo, cifras que aún dan de que hablar. Sin embargo, más allá de las cifras planteadas, resulta importante destacar que el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política se caracterizó por ser una actividad centralizada, ya que fueron las dependencias públicas las únicas encargadas de su puesta en práctica. Se empleó un solo método para toda la población atendida, que estaba compuesto por tres etapas: adiestramiento, enseñanza de la lectura y la escritura y la consolidación.

Un elemento importante, en el diseño de esta política es la formulación de manera simultánea del Plan Extraordinario de Prosección Educativa al Sexto Grado para brindarles a los adultos recién alfabetizados y todas aquellas personas que por algún motivo abandonaron sus estudios en la educación formal la oportunidad acceder a la Educación Básica y de esta forma satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje.

Actualmente, los Planes de Alfabetización desarrollados desde el 2003, forman parte de la Fundación “Samuel Robinson” adscrita al Ministerio de Educación y Deportes, tal como se evidencia en la Gaceta Oficial n° 38.154 (29/3/2005) con el título de Acta constitutiva y estatutos fundacionales de la Fundación “Samuel Robinson”, a saber:

Cláusula primera: la Fundación se denomina Samuel Robinson con personalidad jurídica y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Educación y Deportes, quien ejercerá su control estatutario.

Cláusula segunda: la duración de la fundación es de carácter ilimitada, sin embargo, podría ser disuelta en cualquier momento a juicio del ejecutivo nacional, mediante decreto de conformidad con lo previsto en la ley Orgánica de la Administración Pública.

Cláusula tercera: el domicilio de la Fundación es la ciudad de Caracas, pudiendo establecer dependencias y oficinas en todo el territorio de la República, previa aprobación del órgano de adscripción.

Cláusula cuarta: La fundación Samuel Robinson tendrá a) la administración académica, financiera y operativa del plan extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez (Misión Robinson I) y del plan extraordinario de alfabetización y prosecución educativa al sexto grado de los jóvenes y adultos Simón Rodríguez (Misión Robinson II).

b) La promoción y el financiamiento de las actividades que se vinculen con la administración y organización de planes y programas relacionados con la alfabetización e inclusión de jóvenes y adultos al sistema educativo, y con la ejecución de la política educativa a nivel nacional, regional y local, a fin de impulsar a todos los factores de la vida, y de bienestar en los grupos sociales más necesitados del país por medio del aporte de los recursos necesarios con participación del Ministerio de Educación y Deportes articulado con otros organismos e instituciones de la administración pública.

c) La celebración de convenios y contratos con organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, que fueren necesarios para el cumplimiento de su objetivo.

Cláusula quinta: el patrimonio de la fundación Samuel Robinson estará constituido por:

a) El aporte inicial de trescientos veinticinco mil quinientos sesenta y siete millones un bolívars (Bs. 325.567.000.001) otorgado por la República Bolivariana de Venezuela por órgano del Ministerio de Educación y Deportes, lo cual representa el cien por ciento (100%) del patrimonio (...) (Acta constitutiva y estatutos fundacionales de la fundación Samuel Robinson, 2005).

Resulta importante el hecho de que se cree una Fundación con estos propósitos, ya que permite reconocer a la alfabetización como un proceso permanente, que va más allá de la ejecución de campañas esporádicas para erradicar el analfabetismo. En este sentido, Bravo (2006) plantea “Todo indica que esta Fundación augura mejores tiempos para estas dos misiones en el plano de las formalidades, pasan de operativo de emergencia política desconectado del proyecto educativo nacional a una acción sistemática integrada al sistema escolar”(p.109)

Sin embargo, Bravo (2006) reconoce que su operatividad tendrá algunas limitaciones y obstáculos, entre los cuales destaca: 1.- las misiones I y II están sufriendo los avatares de la desidia y la corrupción habitual que acompaña la intervención estatal improvisadamente dispersa y 2.- lo invertido resulta insuficiente para sustentar las expectativas que se reflejan en el acta constitutiva de la Fundación y las que el discurso oficial.

Es por ello que, los esfuerzos desarrollados para alcanzar la alfabetización deben de estar vinculados a políticas sociales más diversas, cuyo objetivo sea reducir la pobreza y las desigualdades, ya que el analfabetismo surge de la pobreza, de la falta de acceso a la educación y/o del acceso a una educación de mala calidad. Mientras que estos factores no se modifiquen, el analfabetismo seguirá en aumento.

Cuadro N° 15
Política Pública de alfabetización implementada en Venezuela
Periodo 2000-2003

Descripción		
Nombre de la política de alfabetización	Plan de Alfabetización Nacional (2000-2002)	Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización "Misión Robinson" (2003)
Periodo presidencial	Hugo Chávez Frías (desde 1999)	
Actores que participaron	Ministerio de Educación y Deportes Ministerio de la defensa Ministerio de Salud y Desarrollo Social Presidente del INCE Director del Instituto Autónomo Biblioteca Central Presidente de Fundalectura	Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación y Deportes. Presidente de la República Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) Ministerio de Educación Superior. Instituto Nacional de la juventud. Accesoría cubana, entre otros.
Objetivos planteados		Llevar la luz del conocimiento a todos los rincones de Venezuela, alfabetizando a todos aquellos venezolanos y venezolanas que aún no sepan leer y escribir.
Aspectos positivos	Pluralismo metodológico. Integración de diversos ministerios.	Formulación de un plan de prosecución educativa al sexto grado. Participación de diferentes ministerios en la ejecución del plan.
Aspectos negativos	Carencia de una política informativa. Presupuesto regular. Poca participación y motivación de la sociedad.	Actividad centralizada por parte del gobierno en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan. Aplicación de un solo método de enseñanza

Lineamientos de acción para el éxito de una política de alfabetización

Con el propósito de dar respuesta al último objetivo del proceso de investigación se formulan una serie de lineamientos de acción que permitirán el éxito de una política de alfabetización, producto de las bases teóricas y la descripción e interpretación de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela desde 1958 hasta 2003:

La política educativa debe ser vista como un conjunto de propósitos o cursos de acción que diseña o implementa el Estado para intervenir, expandir y perfeccionar el sector educativo, que pueden ser expresadas de forma explícita o tácita, en estrecha relación con el proyecto político de la sociedad. Por otra parte, deben responder a las exigencias y necesidades de una sociedad y a la formulación e implementación de planes y programas concretos para el desarrollo de las capacidades individuales y sociales de todas las personas que conforman un país.

Es por ello que, resulta conveniente que en el proceso de formulación e implementación se logre el mayor consenso posible para evitar discrepancias y de esta manera alcanzar los objetivos planteados, ya que el éxito de una política educativa no depende solo del papel de la administración pública, sino de los diversos actores que intervienen y a los cuales va dirigida, ya que sus intereses pueden impedir o lograr la permanencia de las medidas formuladas por los gobiernos para dirigir el proceso educativo.

De esta forma, la alfabetización debe constituir la prioridad en el marco de las políticas públicas de desarrollo, para integrar a la población a la participación política, cultural, social y económica, ya que les brinda la posibilidad de adquirir y perfeccionar sus conocimientos, de desarrollar diferentes habilidades para tomar decisiones eficaces como individuo, integrante de una familia y de una comunidad;

también les permite crear o fortalecer su conciencia reflexiva y crítica, tener una mayor participación, seguimiento e intervención en los asuntos públicos.

A través de la historia se han llevado a cabo importantes debates, sobre el sentido y la definición del término alfabetización y su relación con los conceptos más amplios de la educación. El concepto más conocido de la alfabetización es el que constituye la adquisición de la lectura y la escritura, que por lo general son independientes del contexto en que se han adquirido y del medio al que pertenece la persona alfabetizada.

Sin embargo, la alfabetización es un proceso de aprendizaje dinámico e integral y no puede ser vista como el resultado de una intervención educativa limitada y específica, sino como un proceso permanente que incluye su desarrollo, uso efectivo y se perfecciona a lo largo de toda la vida, flexible a los nuevos requerimientos de la sociedad y a los nuevos desafíos. De hecho, va más allá de simples cifras o índices cuantitativos, implica crear ambientes y sociedades letradas, para lograr que las personas realicen un uso significativo de ese conocimiento; como forma de expresión, comunicación y aprendizaje permanente.

Es por ello que, los gobiernos deben garantizar que la alfabetización sea ubicada en el centro de las políticas, independientemente del sistema educativo, formal o no formal, presencial o a distancia. Del mismo modo, asegurar que dichas políticas se dirijan a las personas más necesitadas y discriminadas por diversas razones, tales como: ingreso, edad, género o cualquier otra condición.

Las investigaciones sobre el analfabetismo y la alfabetización han estado influenciados por diversos enfoques, entre los cuales destacan los ideológicos, sociológicos e históricos. De hecho, la evolución y el desarrollo del analfabetismo deben incidir en las políticas, planes, proyectos y campañas de alfabetización que implementan en un país. Los esfuerzos desarrollados para alcanzar la alfabetización

deben de estar vinculados a políticas sociales más diversas, cuyo objetivo sea reducir la pobreza y las desigualdades, ya que el analfabetismo surge de la pobreza, de la falta de acceso a la educación y/o del acceso a una educación de mala calidad y mientras que estos factores no se modifiquen, el analfabetismo seguirá en aumento.

La descripción de las diferentes políticas de alfabetización implementadas en el país, ha puesto en manifiesto la experiencia acumulada en el área de la alfabetización de adultos en los últimos cincuenta años y ha proporcionado conocimientos importantes relacionados al origen de la alfabetización y su proceso de adquisición. En especial, se han puntualizados algunos aciertos y errores en relación a la formulación e implementación de las políticas en esta área, que resulta importante evitar cometer nuevamente. Para ello, se requiere:

- Formular políticas de alfabetización considerando las existentes no solo en el país sino a nivel mundial, hay experiencias innovadoras que pueden ser fortalecidas. Para ello, es necesario revisar el pasado reciente y aprender de los aciertos y errores cometidos.
- Poner en marcha una política de alfabetización, que implique no sólo mayores recursos financieros sino también un uso más eficiente de los recursos económicos y humanos disponibles. Para ello, se requieren más iniciativas para hacer un adecuado uso de los recursos existentes y para adquirir nuevos recursos tanto a nivel nacional como internacional.
- Establecer como punto de partida para la formulación de una política, la importancia que brinda la alfabetización para todo ser humano, ya que la alfabetización es un derecho de todo ciudadano y es la base para futuros aprendizajes, que es posible alcanzarla mediante una educación pública de calidad.

- Reconocer que no existe un único método ni camino capaz de ser aplicado a todos de la misma forma y en todo momento para lograr la alfabetización universal. De hecho, resulta erróneo pensar que existe un método único válido para alfabetizar, ya que no todos los individuos tienen las mismas características (necesidades, ubicación geográfica, intereses, entre otros).
- Visualizar a la alfabetización como un proceso complejo, que requiere una formación especializada por parte de los educadores y que no se adquiere mediante un corto programa de alfabetización de adultos, sino mediante una actividad permanente que se perfecciona y desarrolla a lo largo de toda la vida.
- Garantizar la relación y secuencia entre la alfabetización y la post-alfabetización. Para ello, se requiere planificar la alfabetización y la post-alfabetización de jóvenes y adultos simultáneamente, como un proceso continuo, superando las campañas de corta duración que carecen de continuidad y sostenibilidad.
- La formulación e implementación de políticas de alfabetización, viables y exitosas, que dependerán del conocimiento, la motivación, la participación y del compromiso tanto de las comunidades nacionales e internacionales como de las instituciones educativas, culturales y deportivas. Asimismo, de la cooperación de los institutos académicos y de investigación, de los medios de comunicación masivos, de la empresa privada, entre otros. Para ello, el Estado y la sociedad civil deben construir alianzas en todos los niveles: local, nacional e internacional.
- Vincular las políticas y programas de alfabetización con políticas y planes de promoción de la lectura, de fortalecimiento de la escritura, de acceso al

periódico y otros medios de información, a bibliotecas, centros informáticos, entre otros.

- La creación y uso eficiente de las bibliotecas escolares y comunitarias, ya sean públicas o privadas, las cuales brindaran la oportunidad de promover la lectura y el aprendizaje permanente a los jóvenes y adultos que se encuentran dentro o fuera del sistema educativo. También, los medios masivos de comunicación poseen un importante papel, ya que permiten incrementar la valoración y la practica de la alfabetización en la vida diaria.
- Reconocer que la alfabetización es un proceso complejo, que requiere de un concepto renovado, de un presupuesto ajustado a la realidad, de personal calificado y de una política informativa y de motivación. También, se necesita de educadores con una formación especializada y de una actividad permanente, ya que usualmente se ha relacionado a la alfabetización con un aprendizaje elemental que se ejecuta en un corto lapso de tiempo, a través de breves campañas.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La educación es una experiencia permanente y cotidiana que tendrá mayor o menor impacto en la sociedad, de acuerdo con el proceso de planificación que se lleve a cabo. Esto implica que es fundamental planificar el proceso educativo, para garantizar que el desarrollo de un proyecto educativo cumpla las expectativas sociales planteadas por el país. Por otra parte, es importante destacar el hecho de que en el plano nacional la toma de decisiones, generalmente, responde a las tendencias internacionales o mundiales. De hecho, es esencial que la política educativa se profile en forma particular para el país, pero que no se aleje de las expectativas y retos que debe cumplir todo sistema educativo, en el marco de las tendencias mundiales.

Diversas organizaciones internacionales han ejercido un papel importante en la formulación de políticas públicas de alfabetización y en la evolución del discurso político (UNESCO, ONU, entre otras), en relación a su importancia, financiación, ejecución y evaluación. Las investigaciones realizadas en el pasado por el sistema de Naciones Unidas y la comunidad internacional con el propósito de promover iniciativas educativas, en gran parte formuladas como consecuencia de la limitada atención brindada por los países involucrados, a las necesidades, a la toma de decisiones, ejecución y evaluación de las políticas públicas de alfabetización, han dejado experiencias importantes.

Muestra de ello, lo constituye el Programa Mundial Experimental de Alfabetización (1969), el Simposio Internacional sobre la Alfabetización (1975), la Conferencia Mundial de Educación para todos (1990) y el Foro Dakar (2002), entre otros. Evidentemente que la comunidad internacional, promotora y responsable de las políticas públicas de alfabetización ha considerado la evolución de las sociedades

actuales y sus necesidades básicas, es por ello que, actualmente reconoce a la alfabetización como un aprendizaje permanente.

El reconocimiento del poder de la alfabetización como promotora del desarrollo socioeconómico y la participación ciudadana de las personas estimuló la formulación e implementación de diversos planes y programas de alfabetización de jóvenes y adultos no sólo a nivel mundial sino a nivel nacional. Sin embargo, la mayoría de estos planes y programas no alcanzaron los efectos deseados, ya que la alfabetización fue vista simplemente como la adquisición de las mínimas destrezas para la lectura y la escritura.

A través de la historia, el Estado venezolano ha hecho creer que enseñar y aprender a leer a la población adulta es un aprendizaje mecánico, que se adquiere mediante la aplicación de programas de corta duración y con el acompañamiento de educadores con poca preparación y sin experiencia o con ayuda de personal voluntario y no especializado. Actualmente se debe reconocer que la alfabetización es un proceso complejo, que requiere por parte de los educadores una formación especializada y que no se adquiere mediante un corto programa de alfabetización de adultos, sino como una actividad permanente que se perfecciona y desarrolla a lo largo de toda la vida.

Entre los años 1958-2003 el Estado venezolano ejecutó importantes acciones que buscaron de alguna manera hacer frente al problema del analfabetismo en el país, mediante la formulación de diversas políticas, planes y programas de alfabetización, entre las cuales destacan: el Plan Quinquenal de alfabetización y Cultura Popular (1958-1963), el cual permitió la participación del sector público y privado, a través de grandes contingentes humanos y el presupuesto destinado para su desarrollo tuvo una importante variación del 808,60 %, pero carecía de una política que le garantizara a los recién alfabetizados la continuidad educativa; el Programa de alfabetización Andrés Bello (1977) aunque no fue ejecutado luego de su entrada en vigencia, sentó

las bases para el proceso de formulación e implementación de las políticas de alfabetización ejecutadas en la década de los ochenta; el Plan Nacional de Alfabetización (1985-1987) le brindó al recién alfabetizado la oportunidad de perfeccionarse en un oficio y planteó entre sus principios el pluralismo metodológico e incluyó como un elemento innovador en el diseño de las políticas de alfabetización el término de post-alfabetización.

Por otra parte, el Plan Nacional de Atención a la Población Adulta con Necesidades de Aprendizaje Básico (1994-1996), el cual permitió la participación del sector público y privado y la creación de los centros de alfabetización y de capacitación en algún arte u oficio, sin embargo, este plan se caracterizó por ser un programa de corta duración que carecía de una política que le permitiera a los recién alfabetizados la prosecución de sus estudios; y el Plan Extraordinario de alfabetización Simón Rodríguez/ Programa Nacional de Alfabetización “Misión Robinson” (2003), el cual logró la participación de diferentes ministerios en su ejecución, sin embargo el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación se caracterizó por ser una actividad centralizada por parte de los entes del gobierno.

La descripción e interpretación de dichas políticas permitió evidenciar el constante interés por parte del Estado en disminuir el analfabetismo. De hecho, la mayoría de los planes y proyectos establecieron como objetivo reducir el índice de analfabetismo en el país. Sin embargo, la educación de adultos continúa dirigiéndose teórica y prácticamente con las mismas ideas tradicionales de mediados del siglo pasado, en las cuales estar alfabetizado era tener la capacidad de leer y escribir enunciados cortos y simples de la vida cotidiana, olvidando que la vida se ha vuelto cada vez más compleja y con ella los mensajes que todo individuo recibe.

Es por ello que, una persona alfabetizada debe estar en la capacidad de emplear la lengua escrita con habilidad, esto es leer y escribir comprensivamente para

satisfacer sus necesidades de expresión, información y comunicación. Sin duda, se requiere no solo del diseño de programas o campañas de alfabetización, sino asegurar que los recién alfabetizados tengan la posibilidad de acceder a materiales de lectura como: libros, periódicos, así como las diferentes tecnologías de la información y comunicación; y con ello desarrollar la escritura creativa.

La educación como instrumento socializador necesario para fortalecer las instituciones y formar ciudadanos que el sistema necesita, tiene que responder a los cambios que se van produciendo en la sociedad y a las necesidades de la producción del desarrollo nacional, mediante una adecuada planificación, la cual constituye una de las actividades características en el mundo contemporáneo, que se vuelve cada vez más necesaria ante la creciente interdependencia y rapidez que se observa en el acontecer de los fenómenos económicos, políticos, sociales y tecnológicos.

La alfabetización en Venezuela ha sido por lo general, una responsabilidad del Estado, a pesar de que un importante número de entidades privadas han participado en ella. No obstante, el proceso de alfabetización, su adquisición y desarrollo no puede concebirse como una responsabilidad que debe asumir un solo ente, requiere de la participación, integración y concordancia entre diversos sectores: el ente gubernamental, las instituciones educativas, los docentes, los organismos públicos y privados, la sociedad civil, entre otros. De allí que, es necesario que se involucren una multiplicidad de actores en la educación de los jóvenes y de los adultos, tanto los organismos nacionales como internacionales, públicos y privados en el proceso de diseño, implementación y supervisión de las políticas de alfabetización.

Recomendaciones

La descripción de las políticas de alfabetización implementadas en Venezuela en el periodo 1958-2003 evidencia que no existe una estrategia ni un método único de alfabetización. Sin embargo, en base a los resultados que se evidenciaron como consecuencia del estudio y análisis de la presente investigación, se han formulado dentro de las recomendaciones un conjunto de lineamientos de acción para el diseño de las políticas de alfabetización:

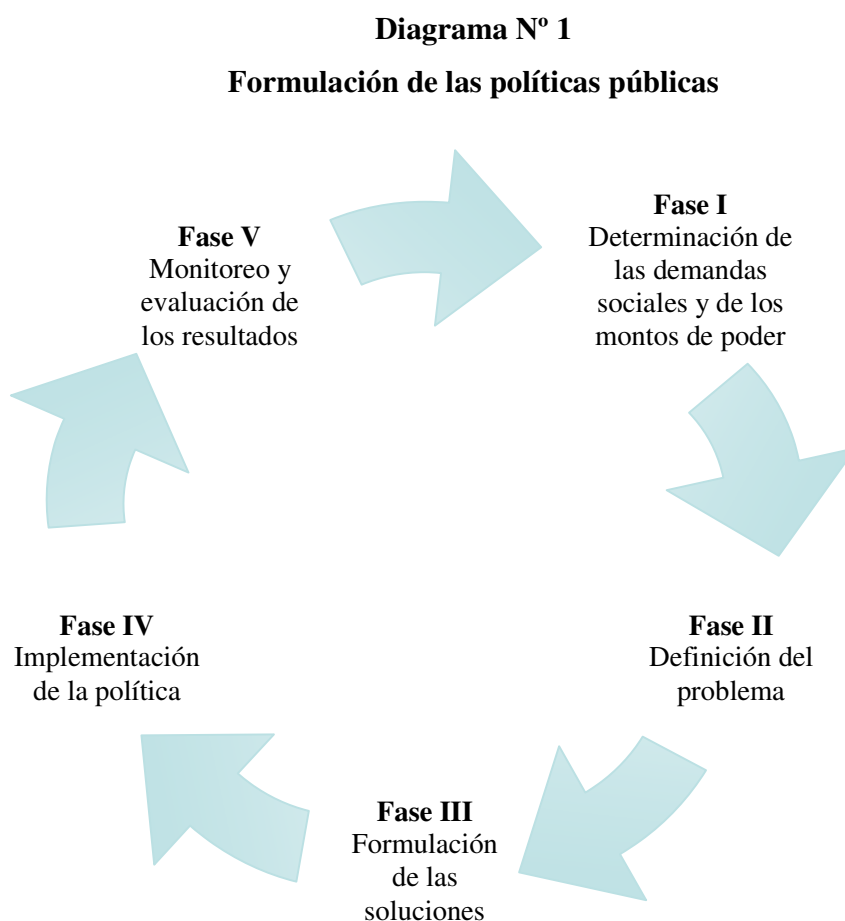
- En la formulación, implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos de alfabetización deben participar todos los actores y sectores de la población. Para lograrlo, se debe profundizar en los procesos de descentralización y desconcentración como una manera de garantizar la continuidad de las acciones ejecutadas más allá de las contingencias políticas. Desde luego, será esencial el proceso de negociación que lleva implícito el proceso de formulación de la política, que permitirá lograr un determinado grado de integración y unidad entre los diversos actores involucrados en su diseño y puesta en práctica.
- Promover programas de formación y capacitación del personal docente que labora en la ejecución de los planes y programas de alfabetización. Aquí juega un papel importante, no solo el Estado, sino los entes rectores del proceso educativo, las universidades, las ONGs, la sociedad civil, entre otros. Para ello, es necesario formar a los educadores en la modalidad de la educación de jóvenes y adultos y brindarles la posibilidad de acceder a diversos materiales de lectura para enriquecer su propia experiencia como lectores y escritores.
- Realizar un seguimiento y evaluación de los diferentes planes y/o programas de alfabetización puestos en práctica, con el propósito de mantener informada a la población sobre sus alcances y limitaciones. Esta evaluación debe formar

parte integral de la política desde su diseño inicial (periódica y continua) y el evaluador debe ser un ente independiente del órgano ejecutor.

- Asegurar la continuidad educativa, para ello se requiere de una planificación integral, vinculada y conjunta entre la alfabetización y la post-alfabetización, con el propósito de garantizar la relación y secuencia inmediata entre ambos procesos.
- Evidentemente, para transformar la educación de jóvenes y adultos alfabetizados, es imprescindible avanzar en el fortalecimiento del Ministerio del Poder Popular para la Educación, como el órgano rector del diseño de las políticas de alfabetización a nivel nacional. De esta forma, deberá articularse con otros ministerios y los organismos del Estado.
- Fortalecer la asociación entre la educación formal y no formal para promover las oportunidades de educación permanente a las personas recién alfabetizadas, a través del reconocimiento de los diplomas o certificados obtenidos fuera del sistema escolar.
- Desarrollar una política informativa que permita que toda aquella persona que quiera conocer los logros y fracasos de los planes o programas de alfabetización implementados, tenga fácil acceso a la información. Para ello, se sugiere organizar foros y debates, con participación de las personas encargadas de su proceso de formulación e implementación, miembros de las asociaciones civiles o profesionales interesados en el tema o que hayan realizado alguna investigación al respecto.
- El analfabetismo es un problema complejo que no radica simplemente en el hecho educativo, sino es de carácter político y social, que se manifiesta como un problema individual y colectivo, que debe ser enfrentado de manera

integral, desde la infancia y no solo como una actividad remedial para los jóvenes y adultos.

- Visualizar el proceso de formulación de las políticas públicas como un proceso global y cíclico, formado por fases que se complementan entre sí y no como etapas separadas e independientes, ya que, es un proceso dinámico, complejo y continuo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que acompaña a la realidad cambiante y móvil. Este proceso puede ser visto de la siguiente manera:



En la formulación de las políticas públicas, la fase I, corresponde al establecimiento de las necesidades o aspiraciones de la sociedad que requieren de una acción pública, luego se analizan para la construcción de una agenda pública que permitirá definir, explicar, evaluar y promover los problemas y efectos de la política; la fase II, se refiere a la definición de las necesidades o carencias que se deben satisfacer; la fase III, permite visualizar las opciones que tiene el decidor para satisfacer las necesidades requeridas y lograr con ello una distribución del poder entre los actores involucrados; la fase IV, incluye la puesta en marcha de la política; y la fase V permite establecer las vinculaciones existentes entre la acción de la política que se ejecuta y los resultados obtenidos, para realizar los ajustes necesarios en la implementación de la política.

De hecho, la evaluación permitirá emitir juicios de valor sobre los resultados obtenidos en la situación que se ha permitido transformar, para llegar a un proceso cíclico en el cual los resultados obtenidos impactan la realidad, originando nuevas demandas sociales a ser desarrolladas.

- Para consolidar el derecho de todos los ciudadanos a la alfabetización no basta con garantizar el ingreso a los centros de alfabetización, es necesario proporcionarle una atención integral que le permita su permanencia, prosecución y culminación. Para tal efecto, se requiere de la integración de los programas de alfabetización con las instituciones culturales, deportivas, del trabajo, de salud, entre otras.

REFERENCIAS

- Álvarez, A. (1994). *Modernización de la gestión pública y del proceso de formación de políticas públicas, en el marco de la reforma del Estado*. COPRE, Vol. 11 (301-346). Caracas: Autor.
- Ander-Egg, E. (1978). *Introducción a la planificación*. Caracas- Venezuela: El Cid Editor.
- Balestrini, M. (2006). *Como se elabora el proyecto de investigación*. Caracas: BL Consultores Asociados. Servicio Editorial
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE.
- Bravo, L. (2006). *La educación en tiempos de Chávez*. Libros de El Nacional, 71, 45-115.
- Bruni, J. (2006). *Ámbitos, temas y dilemas de las políticas educativas*. En Kelly, J. (2006). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA. Segunda reimpresión.
- Bustelo, E. (1988). *Política social en un contexto de crisis. ¿Será que se puede?* Santiago de Chile: ILPES
- Canfux, J. (2008). *Evaluación del impacto del Programa Nacional de alfabetización de Bolivia*. (Documento en línea). Disponible: www.iicab.org.bo/eva2pdf (Consulta 20 de julio de 2009)
- Cardozo, M. (1993). *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*. Revista de Administración., Nº 84 (167-197). Mexico.
- Castellano, H. (1991). *El oficio del planificador*. Valencia-Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- Castellano, H y Giordani, J. (1996). *Planificación y viabilidad sociopolítica*. Caracas-Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- Castro, L. (2001). *Diccionario de ciencias de la educación*. Ediciones El Ecuador.

- Cerda, H. (1998). *Los elementos de la investigación como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Editorial EL BUHO.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1961). Caracas: Gaceta oficial No662.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Caracas: Gaceta oficial No36.860.
- CORDIPLAN. (1981). VI Plan de la Nación 1981-1985. Caracas: Autor.
- Decreto N° 208 del 29-11-1969. La Educación Permanente de Adultos.
- Fermoso, P. (1997). *Manual de economía de la educación*. Madrid: Nancea S.A.
- Fidias, A. (2006). *El proyecto de investigación*. Caracas: editorial Episteme.
- Franceschi, N y Domínguez, F. (2006). Historia de Venezuela. Ediciones CO-BO. Caracas.
- Graffe, G. (2005). *Políticas públicas educativas frente a la crisis, reforma del estado y modernización de la educación venezolana 1979-2002*. Caracas: Secretaria-Vicerrectorado Académico-UCV.
- Hernández, J. (2009). Política y políticas públicas. Complejidad y decisiones. Caracas: CENDES, UCV.
- Hernández, L. (2002). *El sistema escolar actual y las políticas educativas*. Revista Candidus. Vol.4 (21-22):78-82.
- Hernández, R; Fernández, C; Y Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill
- Infante, I (2000). *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*. Santiago: UNESCO-OREALC.
- Ireland, T. (s/f). *Comentarios al texto: Alfabetización de personas adultas. Notas para la discusión*. (Documento en línea). Disponible: www.icae.org.uy/spa/icaeconfinteasemtimotynueve.html (consulta 15 de febrero de 2008)
- Kelly, J. (1999). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.

- Kelly, J. (2006). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA. Segunda reimpresión.
- Lahera, E. (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N° 16.
- Ley Orgánica de Educación. (1980). Caracas: Gaceta Oficial N° 2.635
- López, A. (1998). *La educación como política pública*. Caracas: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.
- Malavé y Piñango. (1999). *La organización del Estado y las políticas públicas en América latina*. En Kelly, J. (1999). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Martínez, M. (2008). *Epistemología y metodología cualitativa*. México: Trillas.
- Mascarreño, C. (2010). *Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis*. En Mascarreño, C. (2010). *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) –UCV.
- Matute, O. (1993). *Políticas Educativas*. Caracas: Publicaciones CINTERPLAN.
- Ministerio de Educación y Deportes. (2006). *Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas Jóvenes y Adultas. Informe país*. (Documento en línea). Disponible: (consulta: 17 de febrero de 2009)
- Ministerio de Educación y Deportes. (2006). Venezuela 2005. Territorio libre de analfabetismo. Caracas.
- Ministerio de Educación y OEI. (1996). *Sistema educativo Nacional de Venezuela*. Caracas. (Documento en línea). Disponible: <http://www.oei.es/quipu/venezuela/index.html#sis> (consulta: 20 de febrero de 2011)
- Naim, M. (1979). *Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas*. *Revista Politeia*, N° 8 (7-33). Caracas: Instituto de Estudios Políticos - FCJP - UCV.
- Navarro, C. (1976). *Educación de adultos en Venezuela*. Caracas: Ministerio de Educación.
- OEI (2006). *Plan Iberoamericano de alfabetización y Educación de personas jóvenes y adultas 2007- 2015*. Documento base. XVI Cumbre Iberoamericana de jefes de

Estado y de gobierno. Montevideo.

<http://www.oei.es/alfabetización/informepaises.pdf>

OEI. (2007). *El analfabetismo nos toca a todos*. (Documento en línea). Disponible: www.oei.es/noticias/spip.php?article998 (consulta: 17 de febrero de 2009)

Pérez, A. (2006). *Producir conocimiento en el campo de la educación. Modelos y paradigmas para pensar la investigación*. En: La aventura de investigar. Experiencias metodológicas en Educación. Caracas: Aula XXI – Santillana.

Puelles, M (2004). *Elementos de política de la educación*. Madrid: UNED.

Ramírez, T. (2007). *Como hacer un proyecto de investigación*. Caracas: PANAPO.

Resolución N° 10 del Ministerio de Educación de 05 de enero 1977, sobre la Creación del Programa Extraordinario de alfabetización “Andrés Bello”

Rocca, M. (1990). *La acción de la UNESCO*. Cuaderno de pedagogía. N° 179. Fontalba, S. A. Barcelona.

Ruiz, C y Ruiz, N. (2003). *El analfabetismo en Venezuela*. Tesis de grado de Licenciatura en Educación. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Solórzano, M. (2007). *Una mirada a las tendencias actuales del analfabetismo*. (Documento en línea). Disponible: www.oei.es/noticias/spip.php?article961debut_5ultumasOEI=35 (consulta 20 de marzo de 2009)

Salamanca, L. (1994). *La política pública como la ciencia de la intervención de gobierno en la vida social*. El estado de la cuestión en la literatura. Revista Politeia, N° 17 (223-282). Caracas: Instituto de Estudios Políticos - FCJP - UCV.

Torres, R (s/f). *Luego de la alfabetización, ¿la post-alfabetización? problemas conceptuales y operativos*. (Documento en línea). Disponible: <http://www.oei.es/alfabetizaicon/postalfabetizacion.pdf>.

Torres, R. (1990). *¿Qué viene después de una campaña nacional de alfabetización?* Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XX, N° 3. Centro de Estudios Educativos México.

Torres, R (2000). *Alfabetización para todos. Documento base de la década de las Naciones Unidas para la alfabetización (2003-2012)*. UNESCO- Paris. (Documento

en línea). Disponible: <http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/UN-Decada-Alfabetizacion.pdf>

Torres, R. (2007). *Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida*. (Documento en línea). Disponible: www.oei.es/alfabetizacion/aprendizajepermanente.ESP.pdf (consulta 20 de marzo de 2009)

UNESCO-OREALC. (1990). *Superación del analfabetismo. Políticas y estrategias para el periodo 1990-2000*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XX, N° 3. Centro de Estudios Educativos. México.

UNESCO (2006), Informe de seguimiento de la Educación de Adultos en el Mundo “La alfabetización un factor vital”. Paris. (Documento en línea). Disponible: http://portalUNESCO.org/educación/es/ev.phpURL_ID430098url_DO=DO_TOPICURL_SECTION=201_html