

ARTÍCULOS

UTOPIA Y PRAXIS LATINOAMERICANA. AÑO: 25, n° EXTRA 4, 2020, pp. 97-113
REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA Y TEORÍA SOCIAL
CESA-FCES-UNIVERSIDAD DEL ZULIA. MARACAIBO-VENEZUELA
ISSN 1316-5216 / ISSN-e: 2477-9555



La alfabetización: una política del sistema internacional en el régimen político del frente nacional en Colombia (1958-1974)

Literacy: a Policy of the International System in the Political Regime of the National Front in Colombia (1958-1974)

Freddy Alexander SIERRA GARZÓN

<https://orcid.org/0000-0001-7083-4877>
freddy.sierra.garzon@gmail.com
Universidad de Guadalajara, México

Martha VERGARA FREGOSO

<https://orcid.org/0000-0001-7061-8146>
mavederu@yahoo.com.mx
Universidad de Guadalajara, México

Este trabajo está depositado en Zenodo:
DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.3931052>

RESUMEN

El presente artículo explicita la política educativa de alfabetización durante el periodo del Frente Nacional en Colombia (1958-1974), en tanto su relación con los organismos internacionales y regionales, así como su impacto en la educación de los colombianos. Básicamente se interrelaciona el diseño global con su implementación local; al mismo tiempo, se indaga sobre la reducción porcentual del analfabetismo en Colombia. Finalmente, los gobiernos del Frente Nacional acataron las "sugerencias" externas y no propiciaron innovaciones para la resolución del problema del analfabetismo desde las circunstancias del caso colombiano. Sin embargo, esta actitud produjo resultados favorables pero selectivos respecto a la reducción porcentual, como ocurrió en la mayoría de países de América Latina.

Palabras clave: UNESCO, Política educativa, Alfabetización

ABSTRACT

This article explains the literacy education policy during the period of the National Front in Colombia (1958-1974), both in its relationship with international and regional organizations, as well as its impact on the education of Colombians. Basically, global design is interrelated with its local implementation; at the same time, the percentage reduction of illiteracy in Colombia is investigated. Finally, the National Front governments complied with the external "suggestions" and did not promote innovations for solving the problem of illiteracy from the circumstances of the Colombian case. However, this attitude produced favorable but selective results with respect to the percentage reduction as occurred in most Latin American countries.

Keywords: UNESCO, Educational policy, Literacy

Recibido: 28-09-2019 • Aceptado: 25-10-2019



INTRODUCCIÓN

La historia de la alfabetización tuvo un cambio de dirección al estar fuertemente ligada al derecho de la educación desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, siendo la UNESCO el organismo especializado en su conceptualización e impulso mundial. Una primera definición formal se dio en la VI Conferencia General de la UNESCO en 1958: "Alfabeto: La persona que es capaz de leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana. Analfabeto: La persona que no es capaz de leer ni escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana" (UNESCO, 1959, p. 97). De esta definición de alfabetización elemental se propuso un nuevo enfoque, que, en palabras del director de la UNESCO, René Maheu, apuntaba: "La alfabetización no debe vacilar en insertarse dentro de la actividad económica, donde encontrará un marco, una aplicación, y si no su justificación esencial, que es siempre ética, por lo menos su principal eficacia inmediata" (UNESCO, 1966, p. 39). Este nuevo enfoque se vinculaba al desarrollo, fue aprobado por el congreso mundial de ministros de educación, y se le denominó "alfabetización funcional".

El interés mundial sobre la alfabetización nació en un ambiente de bipolaridad y fue potencializado por el derecho universal de la educación; seguidamente, la UNESCO vinculó la alfabetización funcional como necesidad de la modernización y el desarrollo económico. Esta situación propició fuertes críticas y nuevos modelos, como la alfabetización liberadora o concientizadora del brasileño Paulo Freire, dejando un nuevo marco para la alfabetización en adultos y la aparición de la educación popular en la región latinoamericana (Torres, 2005).

Bajo el marco de una alfabetización funcional, pensada por organismos especializados de un orden mundial como la UNESCO, promocionada por comisiones regionales de las Naciones Unidas como la CEPAL, e implementadas por instituciones locales como el ministerio de Educación, se dio paso a la consecución de la política educativa sobre la alfabetización en Colombia. A partir de esta estructuración se buscó resolver la pregunta "¿cómo se desarrolló la política educativa de alfabetización durante el periodo del Frente Nacional en Colombia (1958-1974) a partir de la injerencia de los organismos internacionales y regionales, así como su impacto en la educación de los colombianos?".

El contenido del presente texto pone énfasis, primeramente, en los orígenes de la política educativa de alfabetización, en tanto que fue concebida por organismos internacionales con fines claros, justificada por un conocimiento racionalista y desarrollista, e instrumentalizada por el régimen político colombiano. En una segunda parte se describen la implementación e impacto de los planes, programas y proyectos para eliminar el analfabetismo en Colombia durante el Frente Nacional. Por último, se ofrecen algunas consideraciones finales.

EL ORIGEN DE LA POLÍTICA SOBRE ALFABETIZACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

El periodo conocido como Guerra Fría y su particular disputa global entre dos visiones de modernidad antagónicas –capitalismo y socialismo–, como lo plantea Pettiná (2018), dieron origen después de 1945, a un sistema internacional nuevo, en esencia bipolar por su base ideológica; y en su desarrollo funcional contó con la organización y la coherencia para suministrar incentivos o castigos, lo que finalmente condicionó a actores nacionales, subnacionales y transnacionales, incluyendo a América Latina.

Es precisamente en América Latina donde la disputa global se interpuso con los procesos de cambio político, social y económico, a través de una política internacional estadounidense antagónica frente a los procesos de transformación latinoamericana, sumado a la revitalización de actores conservadores, retardatarios de los procesos de democratización y ampliación de los derechos (Pettiná, 2018).

Ahora bien, el interés de este artículo no radica en la confrontación ideológica del nuevo sistema internacional –Guerra fría–, sino en su proceso y el condicionamiento de los actores, en especial en el caso latinoamericano, y más precisamente en Colombia, con su programa de alfabetización. Es decir, se estudia

el diseño de los organismos internacionales, como su instrumentalización o implementación por parte del gobierno colombiano, con el programa de alfabetización durante el periodo del Frente Nacional.

El diseño de organismos internacionales se justificó por un marco epistemológico amplio, que Max Weber (2014) denominó “racionalidad occidental”, basado en la acción racional instrumental o en sus fines, la racionalización del estado y la economía, cuyo modelo ideal de dominación era el burocrático. Sin embargo,

El logro evolutivamente más llamativo en la empresa capitalista no lo constituye para Weber la institucionalización del trabajo asalariado, sino el carácter planificado de las decisiones económicas orientadas al lucro y basadas en la contabilidad racional (...) sino al «espíritu del capitalismo», es decir, a aquella mentalidad que caracteriza la acción económica racional de los empresarios del primer capitalismo. Mientras que Marx concibe la forma de producción como el fenómeno necesitado de explicación y escudriña la acumulación de capital como nuevo mecanismo de integración sistémica, Weber, dada su versión del problema, dirige su inquisición en una dirección distinta. Como *explanandum* considera la polarización de la economía y de la administración estatal hacia orientaciones de acción racionales con arreglo a fines; estas mutaciones caen dentro de la dimensión de las formas de integración social (Habermas, 1992, pp. 443-444).

Esta explicación se justifica por el planteamiento de la relación entre sistemas y mundo de la vida, realizada por Habermas, que retoma la supremacía de los primeros sobre el segundo, por la comprensión causal en el orden de tipo funcionalista y estructuralista, siguiendo a Max Weber (Habermas, 1992). Bajo este referente racional en la toma de decisiones, hay dos contextos teóricos o fuentes: “La idea de racionalidad económica tal como se desarrolló en la teoría económica, y la idea de racionalidad burocrática tal como fue formulada por las teorías sociológicas de la organización y la sociedad industrial” (Parsons, 2007, p. 300). Este marco epistemológico basado en una racionalidad sirve para comprender cómo ha funcionado la realidad operativa en el mundo moderno. Si bien el mismo Habermas cuestiona ese funcionamiento de tipo ideal, dentro del análisis de política pública imperó en sus comienzos, como se desarrolla a continuación.

El origen de las políticas públicas como disciplina tiene su punto de partida en Estados Unidos, con la experiencia previa de los economistas Keynes y Dewey en el New Deal de Roosevelt, y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, fueron la base para la creación de una nueva disciplina denominada por Lasswell “ciencias de las políticas de la democracia” compuesta por

Un conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales y generar bienestar a sus ciudadanos sin excepción. Al momento de gobernar importan las ciencias y tecnologías que habilitan que el gobierno democrático tenga eficacia directiva y no solo las instituciones democráticas (Aguilar, 2016, pp. 21-22).

De la anterior cita es necesario aclarar que esta nueva disciplina se enfocó en resolver problemas con eficacia, desde el ámbito cognoscitivo –razón instrumental– y no por la dimensión político-institucional, con el propósito de una defensa de los regímenes democráticos y en competencia al modelo planificador de la URSS (Aguilar, 2016). Básicamente, se concretó una propuesta disciplinar para dar soluciones de arriba hacia abajo, con la justificación de un nuevo conocimiento disciplinar.

Paralelamente, con el fin de la Segunda Guerra Mundial aparecieron las teorías del desarrollo. Su estudio se enfocó en las transformaciones y restricciones de las estructuras económicas de sociedades subdesarrolladas o dependientes a mediano y largo plazos (Gutiérrez, 2007). En la Comisión Económica para América Latina-CEPAL, y su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES, fueron los gestores y reproductores de las discusiones de índole económica y política que atravesaba América Latina en ese momento.

Ahora bien, ¿de qué manera encaja este contexto con la educación? Tras un conflicto político-económico internacional, sumado a la aparición de una nueva disciplina en un polo ideológico, bajo la mirada de la CEPAL y el ILPES, se revalidó un modelo de educación acorde a los intereses en cuestión, no de América Latina, sino articulado a organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO y el Instituto Internacional para la Planificación Educativa-IIPE-.

Las organizaciones internacionales de gran espectro como las antes citadas cuentan con un cuerpo de “expertos”, consultores y asesores con los cuales ofrecen definiciones de estrategias institucionalmente aseguradas para un estamento educativo de gran dimensión. En este caso, se trataría de una estrategia para mantener un control macrosocial en el contexto de la globalización. Con ello se pretendería desarrollar un campo disciplinar ligado con la productividad económica. Por lo tanto, es importante ver de qué manera se intenta volver estrategia los conceptos, y en particular determinar hasta dónde el concepto educación deja de ser tal para convertirse en una estrategia política y económica. Adicionalmente, estas agencias e instancias para la educación cuentan con servicios de publicaciones bien financiados y, con ello, extraordinarias oportunidades para la distribución internacional y para ejercer una influencia global (Martínez, 2004, pp. 20-21).

Si bien la cita anterior alude a finales del siglo XX, desde su fundación, estos organismos internacionales y regionales han funcionado de manera similar hasta la actualidad, cambiando su enfoque, como lo describe de manera crítica Martínez (2004), al señalar el cambio de una escuela expansiva en los cincuenta, a una competitiva a partir de los ochenta, en América Latina.

Según lo expuesto líneas atrás, el origen de la política educativa sobre alfabetización nació como problema internacional en organismos de este tipo; basta con revisar la Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945; además de sus propósitos conocidos, paz, seguridad y amistad, existe otro importantísimo para la relación de sus miembros que dice: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Organización de Naciones Unidas, 1945, s.p.). A lo anterior se suma un cuarto propósito, que expone la centralidad del organismo para armonizar su cumplimiento.

Respecto a esa cooperación internacional económica y social, el organismo promoverá “La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo” (Organización de Naciones Unidas, 1945, s.p.). Finalmente, se evidenció la educación como problema internacional y la disposición del organismo en su solución.

En la misma carta, específicamente, en su artículo 52, se acepta a los organismos regionales mientras asuman los propósitos y principios de la Organización de Naciones Unidas. En este sentido, nació la Organización de Estados Americanos, conocida como la OEA, por la Novena Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Bogotá a comienzos de 1948. En sus propósitos, la carta de la OEA sigue los parámetros exigidos por la ONU de la siguiente forma: “f) promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; g) erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 11). Curiosamente, además de la cooperación se enfatizó en la erradicación de la pobreza como el mayor obstáculo para la democracia y no se mencionó a la educación explícitamente. En la misma Conferencia se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que incluye el derecho a la educación en el capítulo I, artículo XII, que a la letra indica:

Toda persona tiene derecho a la educación (...). Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018, p. 17).

El anterior derecho fue soportado bajo la experiencia de expertos de Naciones Unidas y sus instituciones especializadas, en noviembre de 1950, bajo la expresión de la educación fundamental, definida como el

Mínimo de educación general que tiene por objeto ayudar a los niños y a los adultos, que no disfrutaban de las ventajas de una buena instrucción escolar, a comprender los problemas peculiares del medio en que viven, a formarse una idea exacta de sus derechos y deberes cívicos e individuales y a participar más eficazmente en el progreso social y económico de la comunidad a que pertenecen. Esa educación es fundamental porque proporciona el mínimo de conocimientos teóricos y técnicos indispensables para alcanzar un nivel de vida adecuado (Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina, 2018, p. 14).

El de la educación no era un problema cultural en Latinoamérica; estaba precedido por necesidades materiales y entornos cotidianos complejos; a partir de ello ocurrió una superposición en la solución práctica al problema o, en términos de política pública, una solución “eficaz” y posteriormente eficiente, pero limitada a la construcción física de sistemas educativos en el continente. Una reflexión profunda de lo que representa una educación fundamental estriba en un acercamiento real de la naturaleza del hombre y su comunidad inmediata (Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina, 2018). La superposición se manifestó en la construcción de un discurso político que abrazó las necesidades con una educación exteriorizada por principios capitalistas y democráticos; en la retórica propagandista, aunada a la consolidación de instituciones o sistemas educativos, se ocultó la idoneidad de una educación desde la comunidad de los latinoamericanos. Con esta idea se reforzó la expresión de que este modelo educativo era finalmente un medio para intereses exógenos y no para fines propiamente de la educación humana en sus diversos contextos.

Esa solución práctica y o pretendidamente eficaz de la política pública educativa de alfabetización en América Latina estuvo direccionada por dos grandes nociones interconectadas: el “desarrollo” como la meta, y la “planificación” como el instrumento para la racionalización organizativa y operativa de varias instituciones y sus prácticas, proclives a lograr la eficacia de sus propósitos, los cuales habían nacido de los procesos de industrialización, pero ahora se vinculaban a diversas actividades sociales como la educación (Boom, Noguera y Castro, 1988). Basta mirar el discurso del presidente John F. Kennedy del 13 de marzo de 1961, proponiendo un plan de diez años para las Américas, a través de la orientación del Consejo Interamericano Económico y Social, con el compromiso de los diferentes países para elaborar planes cuyo fundamento es el desarrollo, incluyendo el cambio social y necesariamente la alfabetización, y con el fin de asignar los respectivos recursos de la Alianza (Alianza para el progreso, 1961).

La Carta de Punta del Este de 1962, en el establecimiento de la Alianza para el Progreso, determinó un objetivo: la eliminación del analfabetismo en los adultos y la garantía de un mínimo de seis años de educación primaria a los niños para 1970. Con el protocolo de Buenos Aires en 1967, se creó el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y se enfatizó que, para acelerar el desarrollo económico y social, había premura en la erradicación rápida del analfabetismo y el fortalecimiento de los sistemas de educación para adultos.

Luego de plantear el escenario político, académico, burocrático e ideológico para la producción de las políticas de alfabetización, se describen algunas estrategias desarrolladas en el periodo en cuestión y, concretamente, para el caso colombiano. Estas acciones se engloban en dos ámbitos: asistencia técnica y financiera, cuyos ejemplos son: misiones científicas, capacitaciones, ayuda, y préstamos para el financiamiento de programas, entre otros.

Para el caso colombiano, la misión científica Lauchlin Currie en los cincuenta, fue la primera iniciativa del Banco Mundial en este país; su estadía en Colombia lo validó como un referente académico en economía y planeación. Respecto a esto último, el economista canadiense sugirió la creación del Departamento Nacional de Planeación y diseñó e implementó el primer Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, titulado "Las cuatro estrategias", durante el último gobierno del Frente Nacional, de Misael Pastrana (Kalmanovitz, 1986). Finalmente, durante su misión científica, buscó la fórmula para elevar el nivel de vida de los colombianos y ampliar el mercado interno; su solución destacaba el aumento de la productividad y una mejor distribución de los recursos (Molano y Vera, 1983). Así planteado el panorama, la educación era parte de la solución para el aumento de la productividad y la distribución equitativa de salarios y consumo. En resumen, "la educación se convierte en una inversión de capital productivo que se manifiesta como potencial productivo, es decir, capital humano" (Ochoa, 2007, p. 145).

Otra de las estrategias implementadas fueron las capacitaciones, por ejemplo: el curso de capacitación en planificación de la educación, de 13 semanas de duración, diseñado, ejecutado y realizado por expertos en Santiago de Chile en 1962, con 28 asistentes (entre ellos hubo un colombiano). Esta capacitación nació del acuerdo entre la UNESCO y el ILPES, y la mayor aportación de recursos provino de la Agencia Internacional de Desarrollo-AID (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y social, 1963). No fue el gran evento, pero se evidenció la estructuración para una consolidación de política continental. Esta idea queda más clara al revisar los objetivos de la capacitación:

- a) Propiciar el contacto y el intercambio de experiencias y propósitos entre quienes tienen en cada país latinoamericano la responsabilidad de dirigir y coordinar los procesos y actividades de Planeamiento Educativo;
- b) Continuar la labor de formación de personal para los trabajos de Planeamiento Educativo, que se inició en el curso realizado en Bogotá en 1959, por la OEA y la UNESCO, con la cooperación del Gobierno de Colombia;
- c) Familiarizar con los conceptos, métodos y contenido del planeamiento económico y social a quienes en cada país están encargados, al más alto nivel, de la preparación y ejecución de planes educativos tendientes a impulsar el desarrollo nacional;
- d) Impartir instrucción intensiva sobre principios, aspectos y procedimientos de la planeación en el campo educativo;
- e) Estudiar, a la vista de los principales problemas que afronta, la educación latinoamericana, las posibles alternativas en cuanto a metas, contenido y métodos del futuro desarrollo de la educación en esta región (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1963, pp. 1-2).

Para la última estrategia enunciada párrafos atrás, basta mirar la Alianza para el Progreso de 1961, propuesta por J. Kennedy, siendo el programa de apoyo financiero de mayor envergadura para América Latina, como alternativa de un cambio social frente al modelo de la URSS; Colombia fue el segundo país en el continente que recibió mayor apoyo del Norte y el decimotercero en el mundo (Rojas, 2010). Si bien el programa ofreció donaciones y préstamos, un porcentaje terminó en el presupuesto destinado a la educación. Una vez que ha sido desarrollado el diseño de la política educativa de alfabetización por organismos internacionales y regionales, el siguiente paso es su implementación en el régimen político colombiano.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE ALFABETIZACIÓN EN COLOMBIA DURANTE EL FRENTE NACIONAL

Toda la política educativa para América Latina durante las décadas de los sesenta y setenta se situó en el marco del proyecto de “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, en acción conjunta de la UNESCO, la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD; estas instancias vincularon a centros académicos y gubernamentales de investigación y planificación de toda América Latina, así como a los diferentes gobiernos de la región. Bajo este proyecto se realizó la política educativa de alfabetización, conocida también como educación fundamental, educación para adultos o educación permanente; las diferencias son terminológicas, por cuestiones de tiempo o por el organismo que la usa, pero en esencia mantienen su vinculación a la teoría del desarrollo.

Adicionalmente al PNUD, los cambios en la estructura del gobierno y las misiones extranjeras fueron determinantes para la implementación de una política de alfabetización. En consecuencia, la ley 19 de 1958 reorganizó la administración pública con la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, liderado por un presidente y cuatro consejeros elegidos directa o indirectamente, respetando la paridad política de los partidos tradicionales; sus funciones eran:

...vigilen la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenga como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados; organice el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales; y armonice el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo (Diario Oficial, 1958, p. 1).

Adicionalmente, en la misma ley se creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; su jefe era designado por el presidente y debía presentar informes sobre la situación económica, proponer programas o reajustes al plan general de desarrollo, ante el Consejo mencionado para su consideración; paralelamente a estos cambios se insertaron las nociones de servicio civil y carrera administrativa (Diario Oficial, 1958). En manos del presidente y los órganos referidos estaba la responsabilidad de articular la economía nacional, la planeación, el presupuesto y la ayuda internacional. Esta ley es una muestra del esfuerzo por racionalizar el comportamiento estatal a futuro, con los planes de desarrollo aprobados finalmente por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y la adopción de un cuerpo burocrático técnico local.

Esta reorganización era requisito para la ayuda de la Alianza para el Progreso, y los órganos sufrieron algunos cambios de nombres y funciones durante el periodo del Frente Nacional; la modificación más llamativa ocurrió en el marco de la reforma constitucional de 1968, cuando se facultó al Congreso de la República a fijar los planes y programas para el desarrollo, presentados por el presidente con aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, pero diseñados por el Departamento Nacional de Planeación-DNP (Grosso, 2009).

Durante el Frente Nacional, a partir de esta Ley 19 de 1958, se diseñaron algunos planes como el Plan Decenal de Desarrollo para 1961-1970, de Alberto Lleras Camargo; los Planes y Programas 1969-1972, de Carlos Alberto Lleras Restrepo; y el Plan de las Cuatro Estrategias 1970-1974, de Misael Pastrana. El sector educativo era uno de los componentes de estos planes; pero el precedente que marcó la planeación en Colombia y que fue elogiado por la UNESCO, fue el Primer Plan Quinquenal de Educación de 1956, presentado por el ministro de educación Gabriel Betancurt, extendido a lo largo del periodo del Frente Nacional; este plan sentó las bases para la educación diversificada, la tecnología educativa y la operación de instituciones como Instituto Nacional de Educación Media Diversificada (INEM), Instituto Colombiano para el

Fomento de la Educación Superior (ICETEX), Escuela Superior de Administración Pública (ESAO), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología ICFES, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), entre otras (Ocampo, 2002).

Respecto a las misiones extranjeras, la dirigida por el economista Lauchlin Currie, promovida por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), al igual que la orientada por el sacerdote católico Louis Joseph Lebreton entre 1954-1956, coincidieron en el problema social existente en Colombia, cuya solución estaba en la ampliación y generalización de la educación. Los informes fueron acompañados de algunas recomendaciones para dar solución a los problemas; una de las propuestas del informe Lebreton era el uso de la radio o de los medios de comunicación para fines educativos, incluyendo la alfabetización (Vizcaino, 2014).

Tanto las misiones extranjeras como el cambio administrativo del Ministerio, propiciaron la implementación de la normativa sobre la alfabetización. La sección de Alfabetización y Educación de Base del Ministerio de Educación Nacional fue la encargada de la organización y dirección de la Campaña de Alfabetización y el decreto 0848 de 1959 durante el gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo, quien creó las escuelas de alfabetización para hombres y mujeres analfabetos mayores de catorce años, en todos los municipios y corregimientos de país, con un mínimo de quince alumnos por grupo (Diario Oficial, 1959). Tras una reorganización del Ministerio de Educación Nacional, la nueva Sección de Alfabetización y Educación Fundamental tuvo las siguientes finalidades:

- Preparar al adulto colombiano para afrontar los cambios económicos y sociales.
- b) Capacitar al mismo para la competencia en el trabajo y para el enriquecimiento progresivo de sus formas de vida.
- c) Crear en el adulto una conciencia clara de sus responsabilidades cívicas.
- d) Introducir al inmigrante en las formas de la vida colombiana (Diario Oficial, 1960, p. 9).

El cambio de una educación de base a una fundamental está encadenado a las directrices de los organismos internacionales mencionados anteriormente, de modo que se mantiene el vínculo de la alfabetización con la producción y el desarrollo económico. Esta situación se materializó con un programa experimental y mundial sobre la alfabetización, desarrollado por la UNESCO entre 1965-1967 en 48 países, con la premisa de mejorar las técnicas de planeamiento y financiamiento; cabe señalar que Colombia no participó en este programa (UNESCO, 1968).

Otro programa vinculado a la alfabetización está en el servicio social de los estudiantes; consiste en que éstos prestan sus servicios durante los dos últimos años de estudio de educación media, normalista y enseñanza superior, no universitaria, con previa capacitación en técnicas de alfabetización; esta tarea se desarrolla en un tiempo equivalente a 72 horas, en horarios dispuestos por las instituciones educativas y se obtiene una certificación al final que, al mismo tiempo, es un requisito para la respectiva graduación (Diario Oficial, 1962).

En el gobierno del conservador Guillermo León Valencia se reglamentó oficialmente la educación para adultos, siguiendo las recomendaciones de UNESCO, OEA y OIT para una educación integral, y en concordancia con las necesidades para el desarrollo social y económico de Colombia. El programa se estructuró de la siguiente forma: en primer lugar, alfabetización; en segundo, educación general básica; en tercero, educación general media; en cuarto, educación superior y universitaria. Todos los niveles señalados buscaban la integración al sistema educativo universitario, enfocado desde su primer nivel a personas mayores de 15 años. En cada una de las etapas aumentaba el nivel de especialidad; comenzaba con procesos de lecto-escritura y conocimientos aritméticos, pasando por capacitaciones en oficios con escuelas técnicas en comercio, industria y agricultura, hasta llegar a la universidad. Su población objetivo eran campesinos, obreros y mujeres mayores de 15 años (Diario Oficial, 1966). A pesar de la coherencia de la estructuración de la educación para adultos, difícilmente se consolidó como una política de Estado, y sufrió algunos cambios a medida que rivalizaba con una educación formal del sistema educativo colombiano

tradicional.

En el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo se estructuró una alfabetización primaria para adultos similar a la tradicional del sistema educativo, con un plan de estudios que constaba de cinco cursos con su respectiva intensidad horaria (Diario Oficial, 1970). Por otro lado, tras el fin del Convenio Internacional de 1963 sobre Televisión Educativa, suscrito por los Ministros de Educación y de Comunicaciones por parte del Gobierno de Colombia, la Agencia Internacional para el Desarrollo-AID y los Cuerpos de Paz, en representación del Gobierno de los Estados Unidos de América, dieron continuidad a la idea e impulsaron la creación del Comité Técnico de Coordinación para Radio y Televisión Educativas del Ministerio de Educación Nacional, el cual se encargó del estudio y desarrollo de toda una política educativa que usó la radio y la televisión para fines educativos, incluyendo la educación para adultos.

En el proyecto de integración popular, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo dio solución a las problemáticas de la población marginada, siendo la “Capacitación Popular: Palanca del Progreso” el programa orientado a resolver los bajos niveles educativos. De acuerdo con Vizcaino y Díaz (1983), desde sus inicios en 1967, sus planes fueron ambiciosos y sus realizaciones pobres; en un primer momento, el curso de alfabetización no logró los objetivos planteados, hubo críticas a los aspectos técnico-pedagógicos, y su contenido ideológico estaba desbordado de escenarios reales.

Se diseñó una alfabetización por medio de centros de recepción comunitaria, usando la televisión y el apoyo internacional del AID; con ello se logró cobertura en algunos municipios de los departamentos de la región andina, como Cundinamarca, Tolima, Antioquia, Caldas y Huila. Sin embargo, “el fracaso no se hizo esperar: altos costos y un rendimiento bajísimo; doce millones de pesos en 1970 para llegar apenas a cuatro mil alumnos adultos, de los cuales sólo cincuenta terminaron el ciclo, sin mejorar finalmente mucho sus posibilidades de acceso al mercado de empleo” (Helg, 1989, p. 149).

Por otra parte, la política educativa para la alfabetización a través de la radio se enfocó en la Acción Cultural Popular, Radio Sutatenza-ACPO; se trató de una iniciativa del padre José Joaquín Salcedo en 1947 para el municipio de Sutatenza, en el departamento de Boyacá, para alfabetizar a los campesinos. Esta iniciativa creció con el apoyo del gobierno nacional y la ayuda extranjera, y fue ejemplo en otras latitudes del continente y de África. Para el periodo del Frente Nacional, la ACPO ofreció “la posibilidad de multiplicar los esfuerzos y recursos del Estado, además de poner a disposición de los gobiernos amigos de la institución un sistema de comunicación masiva sin precedentes en el ámbito rural, que gozaba –por lo menos hasta la década de los setenta– de reconocimiento internacional” (Roldán, 2017, p. 61). A pesar de las condiciones óptimas de una alianza entre el estado y la ACPO, durante el gobierno de Carlos Lleras,

Una proporción importante del presupuesto de la División de Alfabetización y Educación de los Adultos se utilizaba para subvencionar iniciativas privadas: así, en 1969, el Ministerio de Educación dedicaba el 39% de ese renglón a la Acción Cultural Popular (ACPO) de Radio Sutatenza (...). Pero en la realidad, durante los años sesenta, los programas de Radio Sutatenza no llegaron a más del 0.5 % de la población campesina de Colombia (Helg, 1989, p. 149).

Durante el último gobierno del Frente Nacional, el presidente conservador Misael Pastrana Borrero fue el primero en diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Desarrollo, como una estrategia para la optimización de procesos y objetivos, pero al mismo tiempo, una exigencia desde los organismos multilaterales para la cooperación técnica y financiera, requisito evidente desde la Alianza para el Progreso en los sesenta. El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES preparó el “programa país” en el sector educativo del Plan Nacional de Desarrollo, reglamentando la normativa para la cooperación técnica internacional de los proyectos, para su ejecución con PNUD y la UNESCO (Diario Oficial, 1973).

La formación de adultos se centró en estos años de gobierno y con la ayuda internacional en el Programa de Capacitación Popular y Desarrollo de Telecentros. Como se ha mencionado previamente, la alfabetización fundamental se componía de dos elementos: los procesos de lecto-escritura y cálculos aritméticos, y también

la vinculación al mundo laboral a través de capacitaciones en ciertos oficios asociados a la industria, el comercio y la agricultura.

Para el primer elemento, los programas de educación para adultos a través de la televisión se acompañaban con textos de enseñanza y manuales didácticos para profesores; en un informe sobre las actividades de 1973 se describió que "para los niveles de 4o. y 5o. de primaria con un cubrimiento de 9,600 alumnos en quinto grado y 8,400 en cuarto grado en los Departamentos de Cundinamarca, Tolima, Caldas y Antioquia" (DNP, 1974, p. 8). En el mismo informe se relataba la ampliación a otros departamentos, como el Valle, Cauca y Nariño. A pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales, aún quedaban departamentos, comisarías e intendencias sin cobertura, situación que acrecentó los procesos de exclusión de muchos ciudadanos analfabetas, que históricamente no habían sido relevantes para el estado colombiano en sus políticas educativas.

Para el segundo aspecto de la educación, los programas emitidos por los telecentros comenzaron en marzo de 1971 y se les denominó "oficios semicalificados"; la iniciativa contó con 50 emisiones y entre sus temas centrales estaban: reparar elementos del hogar, despercutir limpienes o planchar un pantalón. Finalmente, este programa fue suspendido por la baja audiencia en poco tiempo (Vizcaino y Díaz, 1983). En términos técnicos, este proceso fue llamado "la postalfabetización", como una serie de medidas que continuaban el proceso no sólo de aprendizaje de lecto-escritura y operaciones aritméticas, sino de inserción en el campo laboral.

La otra política educativa adelantada por el gobierno se enfocó en retomar la campaña de alfabetización de su símil liberal de 1959, y se sumó a otros mecanismos para su logro social, incluyendo la vinculación de la empresa privada (Diario Oficial, 1973). Este nuevo actor en los procesos de alfabetización consolidó a futuro un nuevo modelo en los ochenta, llamado "educación continuada", y su más conocido representante fue Caja de Compensación Familiar-CAFAM.

La obligatoriedad de un servicio social de los estudiantes de bachillerato en técnicas y prácticas de alfabetización según el ministro de educación, dio como resultado en 1972, un incremento del 67% respecto al año anterior, a ello se sumó la ayuda de la empresa privada en los centros de educación de adultos para obreros y colaboraciones de juntas de acción comunal, con lo cual se proyectaba para el año siguiente una cobertura de un millón de alfabetizados (Muñoz, 1973).

Finalmente, se ha usado en este artículo un contraste de información oficial de la época con algunas investigaciones especializadas; sin embargo, hay fuertes críticas tanto a las campañas como a los programas para la erradicación del analfabetismo en Colombia durante el periodo del Frente Nacional. Empero, existen datos estadísticos que revalidan una posición a favor de lo ocurrido respecto a la política educativa de alfabetización. A continuación, se muestra la indagación respecto a los valores porcentuales de la disminución del analfabetismo en Colombia en el contexto regional.

Las decisiones de los cuatro gobiernos del Frente Nacional sobre la política de alfabetización siempre estuvieron direccionadas por las Naciones Unidas y su órgano especializado en educación y cultura, la UNESCO; ambas instancias trabajaron de la mano con la OEA y la CEPAL. Esta situación tuvo como detonante la propuesta de política internacional para América Latina del presidente norteamericano John F. Kennedy. Tras el primer impulso de la Alianza para el Progreso y su posterior estancamiento, las Naciones Unidas reconocieron que lo planteado en la primera década del desarrollo no había logrado sus objetivos, cuestionando que no bastaba con la ayuda externa de dar y recibir. La situación exigía mayor determinación regional y nacional, y fue en este marco que nacieron, bajo el respaldo de la OEA, los Programas regionales de educación-PREDE (OEA, 1979).

Estos programas del PREDE abordaron una diversidad de problemas con sus soluciones, una de ellas estaba en el esfuerzo de la educación para adultos entre 1968-1977 que, para el caso colombiano, se articulaba con el uso de las tecnologías educativas, siendo ésta otra de las soluciones. De este diagnóstico surgió el Proyecto Multinacional de Educación en Adultos para América Latina, cuya comprensión de la educación fundamental se enfocaba hacia una capacitación en lo laboral, como se desarrolló previamente

durante el Frente Nacional. Si bien Colombia no fue un centro Multinacional, las acciones aplicadas se alinearon a los organismos regionales, articulados a su vez con las Naciones Unidas y sus órganos especializados.

El PREDE fue un ejercicio de evaluación propia de resultados y nuevos desafíos; al cumplirse diez años de su diseño, se concluyó que era necesario uno nuevo, el cual, a partir de 1978, se denominó Proyecto Multinacional de Educación Integrada de Adultos; éste “articula la variable de Educación de Adultos a una concepción política global en íntima relación con otros sectores del quehacer social (salud, vivienda, trabajo, nutrición, higiene, etc.) en búsqueda de un equilibrio para encarar procesos de desarrollo socioeconómico que permitan igualar oportunidades sociales, políticas y económicas” (OEA, 1979, p. 6). De esta forma, se evidenció la actuación de los organismos regionales en su propósito de erradicación del analfabetismo, se diagnosticaron problemas, se propusieron soluciones, se implementaron éstas y, al cabo de una década, se evaluaron e iniciaron nuevamente el proceso.

El fenómeno del analfabetismo como problema internacional para el desarrollo de las sociedades democráticas en América Latina, sumado a los programas de la OEA articulados con nociones de la UNESCO, propusieron a los regímenes políticos la implementación de una serie de políticas educativas orientadas a la alfabetización funcional para la reducción del analfabetismo, en las décadas de los sesenta y setenta. Estos programas finalmente fueron evaluados en tanto su valor porcentual, razón que ha llevado a diversos investigadores a reducir dicho fenómeno a números; sin embargo, una mirada crítica al respecto cuestiona su validez como tal. A continuación, se explicitará el impacto en la reducción del analfabetismo en Colombia desde la década de los cincuenta hasta los setenta. Al mismo tiempo, se esboza la problemática de la reducción del analfabetismo en términos porcentuales.

Para la CEPAL reunida en Panamá en 1959, siguiendo las estadísticas del año 1956 publicadas por la UNESCO, el porcentaje de analfabetas de la región ascendía al 40%, con una escolaridad de 4 años para la población alfabetizada y de sólo 1 año para la población total (Centro Regional de la Unesco en el Hemisferio Occidental, 1959). El porcentaje es disidente si se compara con sociedades del primer mundo; de igual manera, al interior de la región se representan datos porcentuales diversos. Por ejemplo: se revisaron los datos de 1960: Argentina presentó un porcentaje total de analfabetismo de 7.7; México de 33; Guatemala de 61.1. Posteriormente, en 1970 las cifras fueron: Argentina, 7.4; México, 25.9; y Guatemala, 53.9 (Borsotti, 1984). Los números son una representación de lo complejo que resulta el análisis del éxito de una política educativa; es decir, no basta con señalar que en los tres casos hubo un descenso del analfabetismo, o cuestionar el primero por la menor reducción en diez años, o aplaudir al último por la mayor reducción en el tiempo, a pesar de que su nivel de analfabetismo supera la mitad de la población del país. Más allá de apresuradas conjeturas, un análisis profundo de la política de alfabetización trae consigo variables de tipo económico, crecimiento demográfico, procesos de urbanización, población étnica, efectividad en la planeación o ejecución de las políticas que impactan en los porcentuales finales expuestos al comienzo del párrafo.

A continuación, para el caso colombiano primero se esbozan los datos estadísticos; enseguida se presenta una síntesis de los diferentes programas ejecutados y, como punto final, se incluye una evaluación sobre los resultados de la política de alfabetización en el periodo del Frente Nacional en Colombia.

En el marco de una investigación financiada por la UNICEF y publicada en 1977 bajo el proyecto de “Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe”, la tasa de analfabetismo de quince años y más se ubicó para Colombia en “1950 con 38%, para 1960 en 27.1% según la CEPAL y para 1970 se ubicó en un 19.1% según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE” (Figueira, 1977, p. 8). De igual manera que en los anteriores ejemplos latinoamericanos, existió una disminución del analfabetismo en términos porcentuales.

Existe otra investigación realizada a la luz del mismo proyecto anterior, pero enfocada en las relaciones entre educación y sociedad, cuyos datos son detallados en la misma comparación temporal de las décadas

de 1960 y 1970, aunque con referencia especial a procesos de urbanización; este trabajo investigativo mostró lo siguiente: “el porcentaje de analfabetismo en Colombia para 1960 en la capital fue de 9.4%, en el resto urbano 15.5% y en lo rural 40%. Para 1970, los resultados fueron 8.9%, 12.3% y 34.6%, respectivamente” (Borsotti, 1984, p. 226). Nuevamente, hay una reducción de los valores porcentuales, pero se evidencia una desigualdad entre el espacio rural y el urbano; tal situación se agudiza en el señalamiento del mismo autor cuando reconoce en Colombia un porcentaje desde antes de 1950 y hasta 1960, con 57% de población rural para 1970.

En otro cuadro de la misma investigación se ofrecen datos detallados por departamento del país, según los cuatro censos: 1938, 1951, 1964 y 1973. Si tomamos los cinco promedios de analfabetismo más altos en los cuatro censos en la cabecera del municipio, se resume que: Territorios Nacionales estuvo presente en todos los censos dentro del margen de los cinco promedios más altos, seguido por departamentos como Choco y Bolívar en tres censos (Borsotti, 1984). Las cifras son más significativas si se mira el resto del municipio, que sería la zona rural, como el departamento de la Guajira, que para el primer censo albergaba una tasa de 95.9% de analfabetismo, y para 1973 la cifra estaba en 32%, comparada con Bogotá, con un 6.7% para el mismo censo (Borsotti, 1984).

Si bien los datos mencionados anteriormente son tomados por el DANE en Colombia, si hay un consenso generalizado en la disminución del analfabetismo desde el censo de 1938 y hasta el de 1973; sin excepción alguna, también se asegura que las zonas rurales casi siempre doblan a las urbanas en los valores porcentuales sobre analfabetismo. Adicionalmente, los Territorios Nacionales se considera como categoría de la división política administrativa de Colombia durante el periodo; algunos departamentos como la Guajira, Choco, Cauca y otros en menor medida poseen un componente étnico –indígena y afro– considerable respecto al resto del país, y también son reconocidos históricamente por niveles de comercio y producción económica baja, situación clave en tanto el modelo de una alfabetización funcional. Quizá, en el fondo existió un deseo consciente o inconsciente de mantener la desigualdad social, además de la prevalencia de un racismo en esos territorios.

En resumen, los números nos pueden dar una idea de la situación de analfabetismo en Colombia durante el Frente Nacional; sin embargo, la variable de crecimiento demográfico es de vital importancia. En una proyección de la población sobre la tasa media anual de crecimiento entre 1960-1980, “en Colombia está entre 2.5 y 2.9% es moderadamente alto, frente al inferior de -2% de Argentina, Uruguay y Cuba; caso contrario para el rango de 3.0% a 3.5% de México, Nicaragua, Venezuela y Costa Rica” (Arévalo, 1965, p. 7). Esta revisión de datos es interesante porque se puede cuestionar la veracidad de la reducción del analfabetismo en términos absolutos, como se verá en el siguiente párrafo.

La Asociación Colombiana para el Estudio de la Población-ACEP, con el financiamiento del Comité de Coordinación Internacional de Investigación Nacional en Demografía, realizó una investigación en Colombia que concluyó: “La proporción de analfabetismo en la población mayor de 15 años, pasó del 37.7% en 1951, al 27.0% en 1964. Sin embargo, en términos absolutos, el número de analfabetas entre ambas fechas se incrementó en 97,260 personas, es decir, pasó de 2'429,330 en 1951, a 2'526,590 analfabetas en 1964” (ACEP, 1974, p. 71). Incluso en el censo de 1964 se cuestiona una posible inflación de los datos de alfabetos, porque esta condición bastaba con la aprobación de uno o más años de escolaridad, a pesar de las recomendaciones de Naciones Unidas en la recolección de datos (Vejarano y McCaa, 2002). Esta situación deja graves cuestionamientos respecto a la efectividad de la reducción del analfabetismo, si no se reconoce incremento demográfico, al menos hasta 1964.

Ahora bien, para el censo de 1973, manteniendo el mismo parámetro de mayores de 15 años, el porcentaje de analfabetismo se ubicó en 19.1%, el total de personas analfabetas fue de 2'110,850 y 22,894 personas sin información precisa (DANE, 1977); a lo anterior se añade un valor que no es preciso respecto a la población indígena, porque en 1971 se adelantaron cuatro investigaciones con resultados diferentes: “Obras Misioneras Pontificias calculó 150,280; el Instituto Lingüística de Verano 163,000; el Departamento Nacional de Planeación 280,000; el INCORA 344,000 y, finalmente, en 1973, el Censo Nacional 368,000”

(DANE, 1979, p. 124). En este punto subyace otra problemática respecto al análisis de los niveles de analfabetismo, pues el censo excluyó a los resguardos indígenas del Cauca, y el conteo individual de indígenas en el resto del país para el censo fue de 383,624 en departamentos, intendencias y comisarías. No obstante, lo anterior, no se puede asegurar categóricamente que sí hubo una reducción al menos considerable del analfabetismo en Colombia respecto a este último censo.

Para evidenciar aún más la situación, un comunicado del DANE del 8 de septiembre del 2018 en Colombia señala que el número de analfabetas en Colombia es de 1'857,000, correspondiente al 5.24% de la población total (DANE, 2018). Ostensiblemente, se observa una disminución desde el censo de 1973, con un 19.1% al cálculo del 2018 en un 5.24%; pero el número absoluto de personas analfabetas no disminuyó drásticamente, es decir, para concluir un análisis porcentual del analfabetismo, se debe reconocer tanto el número total de la población colombiana como sus planes y programas desarrollados; según lo anterior, no se puede catalogar la política educativa de alfabetización como un éxito en datos absolutos de personas analfabetas. Paralelamente, si se analiza desde la visión cualitativa, los Territorios Nacionales –comisarías, intendencias y algunos departamentos con alta presencia de comunidades étnicas, indígenas y afro– presentaron de igual forma cifras más altas de analfabetismo respecto a otros departamentos del país.

CONCLUSIONES

La conexión entre las relaciones de poder y su instrumentalización en una política educativa pasa por la consolidación de una nueva disciplina; el análisis de políticas públicas pone énfasis en la praxis de los estados democráticos como el camino para el fortalecimiento de las sociedades frente a la amenaza del comunismo. De la mano con esta nueva disciplina, los postulados del desarrollismo articularon al ser humano a la estructura económica y social con un sistema educativo, potencializador de los valores e intereses capitalistas, en un marco democrático de orden no sólo regional sino a escala mundial

La política educativa de alfabetización fue diseñada por organismos internacionales, como la UNICEF, quienes detectaron el problema –analfabetismo– y marcaron la pauta para su solución: alfabetización funcional, con ayudas técnicas o financieras, y revisiones periódicas de los resultados. Organismos regionales como la OEA se encargaron de articular las diferentes instancias, desde la aceptación de los parámetros de la ONU, hasta acuerdos entre los diferentes países de la región; y la CEPAL validó un modelo de alfabetización funcional, enmarcada en la idea de planificación y desarrollo, y reproducida para todos los regímenes políticos miembros de la OEA. Por su parte, los gobiernos colombianos centraron su atención en dos grandes ejes: uno de corte tradicional y otro moderno. Por un lado, las escuelas de alfabetización operaron en distintos lugares, incluso en cárceles; y también el servicio social fue impulsado por el gobierno con ayuda de los estudiantes próximos a graduarse. Por otro lado, se alentó el uso de medios de comunicación en proyectos como las escuelas radiofónicas y los telecentros. Esta solución obtuvo el mayor renombre y apoyo nacional e internacional; sin embargo, diversos investigadores cuestionan sus resultados, al mismo tiempo que señalan sus falencias.

Este análisis de la alfabetización funcional no asegura que su implementación tuvo efectos positivos para el crecimiento económico, pero tampoco subestima su papel en la economía. Lo que se pretendió fue un análisis de la política educativa de alfabetización funcional durante el Frente Nacional en Colombia, asegurando que no fue exitosa, a pesar de la reducción porcentual del analfabetismo, de 38% en 1950, a 19.1% en 1970, según los datos del DANE y la CEPAL. Los motivos residen en el número absoluto de analfabetas que no presentó cambios significativos, debido al incremento demográfico colombiano en cada censo. Adicionalmente, se reconocen imprecisiones en la elaboración del censo, ya sea en la condición de alfabeto, o en el desconocimiento de los indígenas en Colombia, al no ser censados en 1973; estas fallas dejan abierta la discusión respecto al papel del estado frente a dichas comunidades étnicas en temas educativos.

La pretendida racionalidad de la política educativa se enfocaba en los procesos de: diseño, ejecución y evaluación; ésta última correspondía sólo a los resultados planeados. Su eficacia, en una mirada retrospectiva de análisis de políticas públicas, no debe concentrarse sólo en la reducción de los valores porcentuales, los números tienden a deshumanizar, y en algunos casos a ocultar, procesos estructurales de desigualdad y racismo. Los mejores niveles de reducción están en la capital del país, con otras ciudades históricamente ancladas a los procesos de modernización económica y concentración de poder político. En contraparte, Territorios nacionales –comisarías, intendencias– con algunos departamentos periféricos del centro del país, alejados de los circuitos económicos y liderazgos partidarios, pero con presencia numerosa de comunidades étnicas –indígenas y afros–, presentaron de igual forma, las cifras más altas de analfabetismo respecto a otros departamentos del país. Medir el impacto de la política educativa es relativo, porque mientras se alfabetizaba a un obrero bogotano, un pescador de Nuquí seguía sus labores cotidianas. No es una caricatura: es el abismo de la desigualdad de oportunidades de acceso a los programas de alfabetización funcional, complejizada por un racismo histórico-estructural en Colombia.

BIBLIOGRAPHY

AGUILAR, L. (Compilador) (2016). *Política pública*. México: Siglo XXI Editores.

ALCÁNTARA, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica: México.

ALIANZA PARA EL PROGRESO (1961). *Alianza para el Progreso. Documentos Básicos*. Colección: Biblioteca Nacional de Chile. Consultado el 24 de octubre de 2019. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>.

AREVALO, J. (1965). *La incidencia del crecimiento de la población de la América Latina en el sector educacional. Documento presentado a la Primera Asamblea Panamericana de Población*. Cali: CELADE.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL ESTUDIO DE LA POBLACIÓN-ACEP (1974). *La población en Colombia*. Bogotá: Committee for International Coordination of National Research in Demography.

BOOM, A.; NOGUERA, C.; y CASTRO, J. (1988). Reformas de la enseñanza en Colombia 1960-1980. Del énfasis didáctico al énfasis curricular, *Educación y Cultura* 15, pp. 12-21.

BORSOTTI, C. (1984). *Sociedad rural, educación y escuela en América Latina*. Buenos Aires: Kapelusz.

CASTRO, J. (2012) El Proyecto Bogotá: apuntes sobre la extensión de la tecnología educativa y el modelo curricular en el Distrito. En *Historia de la Educación en Bogotá, Tomo II*, pp. 155-170. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico.

CENTRO REGIONAL DE EDUCACIÓN FUNDAMENTAL PARA LA AMÉRICA LATINA (2018). *Educación fundamental. Ideario, principios, orientaciones metodológicas*. México: Impresos Sandoval.

CENTRO REGIONAL DE LA UNESCO EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL (1959). La CEPAL y la educación latinoamericana. En *Proyecto principal de educación UNESCO-América Latina. (Extensión de la educación primaria, formación de maestros y de especialistas en educación) (1), 2*, pp. 59-61.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2018). *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA NACIONAL-DANE (1977). *XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda 24 de octubre 1973. Muestra de Avance. Resumen de los Departamentos*. Bogotá: Departamento Administrativo de Estadística Nacional.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA NACIONAL-DANE (1979). *Boletín Mensual de Estadística*, no. 333. Bogotá: Departamento Administrativo de Estadística.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADÍSTICA NACIONAL- DANE (2018). *Tasa de analfabetismo en Colombia a la baja*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-376377.html?_noredirect=1.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP (1974). *Informe sobre el desarrollo de los programas del sector educativo y ejecución presupuestal 1973*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional.

DIARIO OFICIAL (1958). *Ley 19. Sobre reforma administrativa. Número 29835*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1575113>.

DIARIO OFICIAL (1959). *Decreto número 0848. Por el cual se deroga el Decreto número 1945 de 1958, y se dictan unas disposiciones sobre el desarrollo de la Campaña Nacional de Alfabetización y Educación de Base. Número 29920*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-103592_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1960). *Decreto número 1637. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se determinan sus funciones. Número 30297*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-103630_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1962). *Decreto número 2059 de 1962. Por el cual se establece el Servicio Social de Alfabetización y de Acción Comunal. Número 30887*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-103687_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1966). *Decreto número 1830. Por el cual se reglamenta la educación de adultos. Número 33995*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-104187_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1970). *Decreto número 378. Por el cual se establece la educación primaria para adultos en todo el territorio nacional. Número 33036*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-104420_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1973). *Decreto número 1796. Por el cual se establece la Campaña Nacional de Alfabetización y se dictan otras disposiciones. Número 33934*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-104646_archivo_pdf.pdf.

DIARIO OFICIAL (1973). *Decreto número 1917 Proyectos del Plan Nacional de Desarrollo Económico. Por el cual se dictan medidas para la ejecución de lo Social-Sector Educativo. Número 33955*. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-104650_archivo_pdf.pdf.

FILGUEIRA, C. (1977). *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970). Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"*. Buenos Aires: UNESCO, CEPAL y PNUD.

GROSSO, C. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración y Desarrollo* (37), 51, enero-diciembre, Bogotá: ESAP, , pp. 39-58.

- GUTIÉRREZ, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias* (9), 25, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma de Nuevo León, pp. 45-60.
- HABERMAS, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa II*. Madrid: Taurus.
- HELG, A. (1989). La educación en Colombia, 1958-1980. En *Nueva Historia de Colombia. Tomo IV*, pp. 135-195. Bogotá: Planeta.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1963). *Curso de capacitación en planificación de la educación, 1962*. Santiago de Chile: Repositorio Digital de la CEPAL.
- KALMANOVITZ, S. (1986). Notas para una historia de las teorías económicas en Colombia. *Ciencia, Tecnología y Desarrollo* (3), 11, julio-diciembre. Bogotá. pp. 11-42.
- MARTÍNEZ, J. (2004). *De la escuela expansiva a una escuela competitiva. Dos formas de modernización de América Latina*. Barcelona: Antropos.
- MOLANO, A. Y VERA, C. (1983). La política educativa y el cambio social del régimen conservador a la República liberal (1903-1930). *Revista Colombiana de Educación* (11). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, pp. 75-108.
- MUÑOZ, J. (1973). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: República de Colombia. Consultado el 24 de diciembre de 2019. Recuperado de: http://www.idep.edu.co/wp_centrovirtual/?page_id=2544
- OCAMPO, J. (2002). Gabriel Betancur Mejía, el gran reformador de la educación colombiana en el siglo XX. *Udenar* (5), 5, Tunja: Universidad Pedagógica Tecnológica de Colombia, pp. 63-92.
- OCHOA, L. (2007). Hacia una comprensión de las políticas educativas de Colombia de 1950 a 1990. *Magistro* Año:1, nº 1. pp. 139-154.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS-OEA (1979) *La primera década del Programa Regional de Desarrollo Educativo PREDE-OEA y sus perspectivas y planes futuros*. México: OEA-CEPAL.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-UNESCO (1959). *VI Conferencia General, Décima reunión, París 1958*. París: UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-UNESCO (1966). *Congreso Mundial de Ministros de Educación para la Liquidación del Analfabetismo, Teherán, 1965. Discursos de inauguración mensajes discursos de clausura*. París: UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA-UNESCO (1968). *Alfabetización 1965-1967*. París: UNESCO.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS-ONU (1945). *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*. Consultado el 15 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI00.pdf>
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- PETTINÁ, V. (2018). *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. México: El Colegio de México.

ROLDÁN, M. (2017). ACPO, estado, educación y desarrollo rural en Colombia, 1947-1974. En *Radio Sutatenza: una revolución cultural en el campo colombiano (1947-1994)*, pp. 33-67. Bogotá: Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango.

ROJAS, D. (2010). La alianza para el progreso en Colombia. Análisis político. Año: 23, n° 70. pp. 91-124

TORRES, R. M. (2005). Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador: opciones para la política y la práctica. *Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life*.

VEJARANO, F.; MCCA, R. (2002). *Homologación de los microdatos censales colombianos. 1964-1773. Memorias del taller Col (ip'-ums)*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

VIZCAÍNO, M.; DÍAZ, J. (1983). Entusiasmo y desilusión de un programa de educación a distancia por televisión: el caso del fondo de capacitación popular. *Revista Colombiana de Educación (12)*, Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, pp. 53-76.

VIZCAÍNO, M. (2014). *Estado y medios masivos para la educación en Colombia (1929-2004)*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

WEBER, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

BIODATA

Freddy Alexander SIERRA GARZÓN : Becario de Conacyt en la Universidad de Guadalajara. Historiador, Magister en Historia y candidato a Doctor en Ciencia Política. He sido docente en las Universidades de Investigación y Desarrollo de Bucaramanga y la Gran Colombia de Bogotá, en la Licenciatura de Ciencias Sociales. He publicado algunos artículos sobre la política educativa en Colombia y la historia de los licores en Santander-Colombia.

Martha VERGARA FREGOSO: Doctora en Educación por la Universidad La Salle de Guadalajara, Profesora-Investigadora en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara, Actualmente tiene la línea de Investigación: Educación y Cultura. Autora de varios libros y artículos en revistas indexadas. Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.