

El PAEBA: La Alfabetización y Educación Básica de Adultos en el marco de la Cooperación Iberoamericana

PAULA ORTIZ MURILLO
Universidad del País Vasco, España

1. La Cooperación Educativa en el marco del Sistema Iberoamericano de Naciones

Desde la Cumbre de Guadalajara (México) en 1991 hasta la más reciente celebrada en 2006 en Montevideo (Uruguay), la relación entre educación y desarrollo ha estado presente y ha constituido una preocupación, un hilo común de reflexión para los mandatarios de los países de la región¹. Para los mandatarios de estas naciones la educación es considerada como motor de desarrollo económico y social, como proceso permanente, abarcador y continuo que se extiende a lo largo de toda la vida y que, como tal, sirve de sustento a las transformaciones socioeconómicas que se requieren, ya no sólo para insertarse en un mundo global, sino para garantizar la equidad social y el acervo democrático.

Los esfuerzos iberoamericanos para incrementar los niveles educativos y actualizar las técnicas de enseñanza de la región comenzaron desde la primera cumbre en 1991; sin embargo este objetivo se concretó en 1995 durante la celebración de la Cumbre de Bariloche cuya Declaración Final menciona que:

El acceso del conjunto de la población iberoamericana a los valores, conocimientos y competencias que brinda el sistema educativo se constituye en un elemento imprescindible para garantizar la continuidad y permanencia de las instituciones democráticas, la participación política, económica, social y cultural, en particular para los grupos más desposeídos, y como parte de la lucha contra la pobreza².

En este sentido, destaca el trabajo de las Conferencias Iberoamericanas de Educación como instrumentos de concertación de políticas regionales, a través del diálogo y el establecimiento de propósitos comunes. Para lo cual ejercen un papel articulador de las políticas educativas y promotor de planes y programas conjuntos, estableciendo los ejes temáticos correspondientes para su análisis y resolución. Estas conferencias se celebran en el marco de la Cumbre anual de Jefes de Estado y de Gobierno, pero son presididas por los ministros de educación de los 22 países que conforman la comunidad.

¹ OEI: *La cooperación educativa en el marco de las Cumbres Iberoamericanas. Programas gestionados por la OEI*. Madrid, OEI, 2004, p. 9.

² Declaración de Bariloche, V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, San Carlos de Bariloche, Argentina, octubre 16-17, 1995, <http://www.segib.org/cumbres.php?idCumbre=10&idioma=esp> (enero, 2007).

En la Conferencia de Costa Rica los ministros de educación de todos los países iberoamericanos decidieron motivar a los organismos internacionales para que, con la OEI, siguieran trabajando en reforzar el diálogo entre los sectores financieros, políticos y educativos en atención a la prioridad que merece la educación en la inversión pública de los países³.

En el 2005, el debate se centró en dos importantes propuestas: por una parte la creación de un *Pacto Iberoamericano por la Educación* como elemento estratégico para la promoción de un desarrollo con equidad y justicia social, que busque mecanismos innovadores de financiamiento; destaca la propuesta de *Canje de Deuda por inversión en Educación*. En esta misma cumbre celebrada en Toledo se propuso la creación de un *Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)*, orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad que brinde mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para los pueblos así como la competitividad internacional de la región. Para su creación y puesta en marcha se solicitó la intervención conjunta de la SEGIB y de la OEI. Ambas iniciativas ministeriales tuvieron un impacto favorable en el seno de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 2005 y fueron integradas en la *Declaración Final de Salamanca* fortaleciendo aún más la relevancia de la cooperación educativa dentro de los programas de cooperación vigentes.

Así las cosas, los recientes esfuerzos en materia de cooperación educativa y científica están claramente orientados a la consecución de estos proyectos, por lo que no debe extrañarnos su presencia en la agenda de próximas reuniones. A la par de estas iniciativas se encuentran los programas de cooperación consolidados a lo largo de estos 16 años, entre los que se encuentran tres que repercuten directamente en el ámbito de la cooperación educativa y científica, los mismos que a continuación se describen y cuya ejecución está a cargo de la SEGIB en coordinación con la OEI.

2. La educación y el desarrollo en América Latina

La panorámica educativa actual de América Latina, resulta además de singular, complicada; ya que a pesar de que la raíz del problema es el subdesarrollo y sus efectos, la realidad de cada país es distinta. Por lo tanto, la necesidad de atacar esta problemática al fortalecer el sistema educativo y elevar los niveles de formación, investigación y desarrollo de los países latinoamericanos supone un gran reto para los gobiernos, ya que para mejorar la educación y las destrezas de sus habitantes será necesario actuar rápida y eficientemente si se quiere lograr además de un crecimiento económico real y endógeno, mejorar el nivel de vida de la población y su competitividad a escala global.

Todos los países de América Latina necesitan mejorar aspectos de sus sistemas educativos, pero las prioridades entre ellos varían, por lo que es necesario plantear prioridades de acción de cara al cumplimiento de metas comunes. En este sentido el objetivo central para los países latinoamericanos es elevar el nivel de desarrollo de sus pueblos a partir de incrementar el nivel de vida de sus ciudadanos, y una de las posibilidades para lograrlo es a través de la educación y formación del capital humano. En este sentido, uno de los graves problemas que enfrenta la región es el alto porcentaje de analfabetismo en la

³ Para revisar el documento íntegro consultar: *Declaración de San José*, XIV Conferencia de Iberoamericana de Educación, <http://www.segib.org/reuniones.php?idReu=82&idioma=esp>.

población adulta, cuyo efecto repercute directamente en los indicadores de desarrollo humano y de crecimiento económico.

Este problema es común en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo que algunos esfuerzos para solucionarlo se presentan a partir de la cooperación regional en esta materia. Uno de los esfuerzos más efectivos es el realizado por el Sistema de Cumbres Iberoamericanas desde hace más de quince años, a través del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos: PAEBA.

3. PAEBA: Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos

Este Programa surge en la II Cumbre Iberoamericana en 1992, a pesar de contar actualmente solo con la participación de España, Paraguay y Perú,⁴ ha sido uno de los de mayor tamaño e impacto en el sistema de cooperación iberoamericana. El PAEBA está dirigido a la población joven y adulta, que, al no haber alcanzado el nivel de alfabetización o de educación básica, se encuentra con graves dificultades para desarrollar plenamente su participación social y laboral en el conjunto de la sociedad⁵.

Tiene como objetivos centrales: la reducción de la tasa de analfabetismo adulto, el fortalecimiento de las instituciones educativas, y el reforzamiento de la educación no formal a través de la promoción de la alfabetización y la educación básica de adultos en sitios donde no existen otros recursos educativos.

La puesta en marcha de este programa se llevó a cabo gracias a la coordinación de esfuerzos y tareas entre diferentes organismos como: el Ministerio de Educación y Ciencia de España (MEC), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la OEI, la SEGIB y los Ministerios de Educación de los países iberoamericanos. Son seis los programas a los que se denomina genéricamente PAEBA, aunque en cada uno de los países reciben un nombre específico.

Cada uno de estos PAEBAs responde a un diseño global, sin embargo cada país ha ido adaptándolo a su propia realidad y a sus necesidades educativas y formativas. La ejecución del programa se desarrolla en dos fases: en la primera el Gobierno español aporta los fondos financieros, el país asociado el personal y la infraestructura y la gestión corre a cargo de la OEI. En la segunda fase, el programa es transferido en su totalidad a las autoridades nacionales. Los primeros países en los que se implementó fueron El Salvador en 1994 y posteriormente en Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

El PAEBA se caracteriza por haber desarrollado un modelo pedagógico propio e incorporar el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, entre las principales carencias detectadas destaca la ausencia de instrumentos de seguimiento y por tanto de evaluación y registro de resultados, así como su fuerte dependencia al apoyo del gobierno español⁶; así mismo otra de las duras críticas hacia el programa señala

⁴ En la primera fase del Programa participaron República Dominicana, Honduras, El Salvador y Nicaragua, quienes en la actualidad han incorporado las actividades del PAEBA a sus programas educativos regulares.

⁵ OEI: "Área Educativa", en *Memoria Programación 2003-2006*, <http://www.oei.es/memoria06/memo05.htm> (Febrero 2007).

⁶ SANAHUJA, J. A.: "Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005", en C. ARENAL del, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*, Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina, pp. 155-156.

que al ser asumido por las autoridades del país se considera un ejemplo de apropiación y sostenibilidad, pero que esta situación genera serias dudas respecto a la capacidad de las instituciones locales para mantener el esfuerzo.

En cuanto a los resultados obtenidos a lo largo de los más de 10 años en que los programas PAEBA se han desarrollado, destacan los siguientes logros generales:

- La reducción significativa de los índices de analfabetismo en los departamentos de influencia, superando en la mayoría de los casos las expectativas previstas. Los resultados cuantitativos de los programas reflejan un alto grado de retención de los alumnos, en la mayoría de los casos cercano al 80%.
- La progresiva extensión de los PAEBA a todo el territorio del país donde se aplican, con especial incidencia en las áreas rurales y de difícil acceso a las que no llegaba ningún tipo de oferta educativa. En algunos casos como el de Paraguay el programa es bilingüe, en español y guaraní, lo que le permite acceder a un sector muy importante de la población analfabeta registrada.
- El fortalecimiento de las direcciones generales responsables de la educación de adultos dentro de los ministerios en cada uno de los países, a través de acciones específicas de formación del personal, de la creación de centros de recursos, de la elaboración de materiales curriculares y didácticos o de la inclusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), entre otras acciones.

Debido a la amplia cobertura del programa, el PAEBA se considera uno de los esfuerzos más importantes en la lucha contra el analfabetismo en la región; sin embargo al carecer de un sistema de evaluación estructurado resulta imposible contar con indicadores específicos de los subprogramas nacionales. A pesar de esta deficiencia, el PAEBA presenta de manera general los siguientes resultados: en El Salvador el programa atendió a 246,000 personas entre 1994 y 1998; por su parte entre 1997 y 2001 la coberturas en Honduras y Nicaragua se situaron en torno a 160,000 beneficiarios en cada país y hacia el 2003 durante la segunda fase 260,000 y 290,000 las personas atendidas, respectivamente ⁷.

Es importante destacar el hecho de que además del alto número de personas que han conseguido su educación básica, el PAEBA ha logrado que sus subprogramas nacionales formen parte del sistema de Educación de Adultos de cada país; su equipo técnico, los materiales y su presupuesto han sido asumidos por los respectivos gobiernos con el compromiso de mantener la oferta en las zonas rurales a las que se ha llegado hasta ahora.

⁷ MEC, Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Iberoamérica: PAEBA 2000-2003, Madrid, MEC, 2004, pp. 173-185.

TABLA 1
PAEBA: Países participantes y resultados 1991-2003

PAÍS	ALUMNOS ATENDIDOS	DURACIÓN
El Salvador (PAEBA)	151.663	1993-1998 finalizado
R. Dominicana (PRAELAB)	120.844	1994-2000 finalizado
Honduras (PRALEBAH)	258.724	1996-2004 finalizado
Nicaragua (PAEBANIC)	292.852	1997-2003 finalizado
Paraguay (PRODEPA)	40.000	1.º Fase: 2001-2003
Perú (PAEBA-PERÚ)	5.580 (2003)	1.º Fase: 2003-2005

FUENTE: Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Iberoamérica, MEC, p. 29.

Estos indicadores generales nos permiten darnos cuenta de la importancia del Programa en la región; sin embargo, es importante reiterar que el punto más débil de este programa radica en la falta de coordinación en las evaluaciones nacionales, ya que éstas se realizan cada cuatro años y bajo parámetros de valoración y presentación diferente, lo que impide realizar una comparación entre ellos y precisar el impacto de los logros en los indicadores de desarrollo de la región. A pesar de ello, la apuesta por el proyecto sigue adelante y muestra de ello es la puesta en marcha, el pasado mes de marzo, del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015, cuyo objetivo es alfabetizar a 34 millones de personas mayores de 15 años en Latinoamérica; nuevamente a través de una acción conjunta entre SEGIB y OEI.

4. Conclusión: logros y retos del PAEBA

Como podemos darnos cuenta el Sistema Iberoamericano de Naciones se presenta como una alternativa real de cooperación regional efectiva. A pesar de las críticas y de la necesidad de mejorar algunos aspectos operativos los proyectos y programas de cooperación reflejan el interés de los gobiernos por solucionar los graves problemas latinoamericanos a partir de abordar la solución atacando problemas de carácter social, como son las cuestiones educativas. La educación y el apoyo a la investigación elevarán sustancialmente el nivel de vida de los pueblos, generarán al mismo tiempo un desarrollo sustancial y efectivo que permita pasar del escenario caótico y desalentador actual a uno donde los índices de producción, innovación y desarrollo humano sean dignos para cualquier sociedad.

Carlos Malamud advierte de la necesidad de que las cumbres sean vividas por los países latinoamericanos como algo propio, cuyos proyectos deriven de las necesidades más próximas e inmediatas, y va más allá al señalar que “la Comunidad Iberoamericana debe aunar fuerzas para enfrentar con éxito y dignidad los problemas que la aquejan: corrupción, impunidad, gobernabilidad, competitividad, equidad e injusticia como carencia de aplicación mínimamente ejecutiva de la justicia”⁸. Solo así se podrá superar la brecha existente entre las declaraciones y la realidad.

La voluntad de los gobiernos iberoamericanos es clara, ahora solo se necesita que ésta se materialice en apoyos, partidas presupuestarias y en la continuidad de los programas y proyectos diseñados. Solo así se podrá pasar del discurso a la práctica, de las promesas a los hechos, de la inequidad social a la igualdad.

Bibliografía

- CALVO, Tomás (2000): “La Integración cultural de Iberoamérica en un mundo globalizado”, en *Una solución a la crisis latinoamericana actual*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 50-51.
- DEL ARENAL, Celestino (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Madrid, Siglo XXI - Fundación Carolina.
- : “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)”. Documento de Trabajo 5/2005, Real Instituto Elcano, <<http://www.realinstitutoelcano.org>> [Consultada: enero 2007].
- FRERES, Christian (2005): “La corta historia de las Cumbres: 1991–2004”, en C. del ARENAL: *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*, *op. cit.*, pp. 1-25.
- GARCÍA-ORMAECEHA, Manuel Lorenzo: “Iberoamérica”, en *Panorama Estratégico 2003/2004*, Instituto Español de Estudios Estratégicos - Real Instituto Elcano: <<http://www.realinstitutoelcano.org>> [Consultada: abril 2007].
- HIDALGO, Antonio, y ALBORS, José, (2004): “La Internacionalización de la tecnología a través de los Proyectos de Innovación Iberoeka”, en *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, n.º 20, p. 58 <<http://www.cyted.org/Utilidades/DirList.asp?BaseDir=e-Boletin>>. [Consulta: abril 2007].
- IGLESIAS, Enrique V. (2007): “Entre Cumbre y Cumbre: construyendo la comunidad”, en *Política Exterior*, vol. XXI, n.º 115, pp. 151-156.
- MALAMUD, Carlos (2005) : *La política española hacia América Latina : primar lo bilateral para ganar en lo global*. Real Instituto Elcano, <<http://www.realinstitutoelcano.org>>, [Consulta : febrero 2007]
- OEI (2004): *La cooperación educativa en el marco de las Cumbres Iberoamericanas. Programas gestionados por la OEI*. Madrid, OEI, p. 9.
- SANAHUJA, José Antonio (2005): “Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005”, en C. del ARENAL: *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*, *op. cit.*, pp. 143-176.

Documentos

- DECLARACIÓN DE GUADALAJARA, I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Guadalajara, México, Julio 18-19, <<http://www.segib.org/documentos/1/esp/Primera%20Cumbre%20Iberoamericana%20de%20Jefes%20de%20Estado%20y%20de%20Gobierno.pdf>> [Consulta: marzo 2007].

⁸ MALAMUD, C. (2005): *La Política Española hacia América Latina : Primar lo bilateral para ganar en lo global*, Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

DECLARACIÓN DE BARILOCHE, V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Carlos de Bariloche, Argentina, Octubre 16-17, 1995, <<http://www.segib.org/cumbres.php?idCumbre=10&idioma=esp>> [Consulta: marzo 2007].

DECLARACIÓN DE MONTEVIDEO, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, Noviembre 3-5, 2006, <[http://www.segib.org/documentos/25/esp/xvideclaracion\[1\].pdf](http://www.segib.org/documentos/25/esp/xvideclaracion[1].pdf)> [Consulta: abril 2007].

DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ, XIV Conferencia de Iberoamericana de Educación, San José, Costa Rica, Octubre 28-29, 2004, <<http://www.segib.org/reuniones.php?idReu=82&idioma=esp.>> [Consulta: abril 2007].