

# Deuda Social con la Educación de Personas Jóvenes y Adultas

## Estimación de recursos necesarios<sup>1</sup>

Graciela C. Riquelme<sup>2</sup> y Natalia Herger<sup>3</sup>

## Introducción

La pobreza y la exclusión constituyen dimensiones estructurales de muy difícil reversión para vastos sectores de la población de países de África, Asia y América Latina, y algunos grupos de países desarrollados. La situación social y económica de estas regiones es crecientemente dual, ya que coexisten sectores concentrados de alto nivel de vida con grandes masas de hombres y mujeres de sectores populares que viven en la pobreza y la indigencia.

- 
- 1** Este trabajo es una síntesis de Riquelme, G. C. y N. Herger (2009) «Deuda Social Educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios», elaborado a solicitud de GEO, inédito.
  - 2** Investigadora Independiente del CONICET, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE). Directora del Programa Educación, Economía y Trabajo. Profesora Titular Ordinaria de Economía de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
  - 3** Becaria doctoral CONICET con sede en el Programa de Educación, Economía y Trabajo, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).



Observamos en nuestras sociedades un doble discurso y una dualización contradictoria, donde a la vez que reconocemos la pobreza y la exclusión, somos parte de procesos acelerados de desarrollo científico y tecnológico. En este contexto, las demandas de la Educación para Todos (EPT), enfocadas principalmente en la educación primaria universal, coexisten con las demandas de excelencia para la formación de recursos humanos derivadas de las políticas industriales, de desarrollo agropecuario, de los avances del desarrollo científico y tecnológico.

En algunos países de Europa, América Latina y Asia coexisten al menos dos políticas: unas políticas para el desarrollo económico, la ciencia y la tecnología, la educación y el trabajo de los sectores dinámicos de la sociedad, y otras políticas de desarrollo social para los sectores excluidos o marginados de la sociedad. Entre estas últimas están las orientadas a las personas adultas y a la Educación para Todos. Sin duda esta fragmentación de las perspectivas de las políticas públicas es fuente de desigualdad e injusticia social, y está en el centro de las causas de los problemas de la cuestión distributiva y de las asignaciones de los recursos. En muchos países de África coexisten problemas políticos, bélicos y de atención a situaciones críticas de indigencia y marginación social en contextos de subdesarrollo social y económico.

A través de este trabajo queremos resaltar las contradicciones expuestas anteriormente con el fin de brindar un marco de interpretación para las demandas que es necesario llevar ante los gobiernos e instituciones internacionales en relación con las necesidades de financiamiento para la educación de personas jóvenes y adultas, en particular para los sectores excluidos de la sociedad.

Si entendemos el derecho a la educación como aquél que garantiza el acceso igualitario a la educación primaria, secundaria y aún terciaria –y no tan solo como la universalización de la educación primaria– entonces debemos admitir que existe una gran deuda social educativa con la sociedad.

Existe una deuda social en educación con la población de 15 años y más que debería tener acceso a la alfabetización y a la educación primaria y secundaria, pues para este grupo estas oportunidades no se encuentran disponibles. Esta deuda se ve reducida cuando la demanda social educativa que presentan ciertos sectores de la sociedad

se ve parcial o totalmente satisfecha y este grupo etario tiene acceso a uno o más niveles de educación. Pero la deuda persiste ya que existe un número importante de hombres y mujeres que permanecen excluidos. Los gobiernos y las instituciones internacionales no pueden ignorar esta realidad que ha sido resaltada por una serie de estudios que demuestran la necesidad de una mayor inversión en educación.

También hay un consenso generalizado en torno a la inviabilidad del análisis centrado únicamente en el costo-beneficio que sólo considera la eficiencia de la asignación de fondos, con premisas neoliberales de austeridad y restricción de gastos. En este contexto las medidas de enfoque keynesiano son reconocidas como claves para una participación estatal central en la puesta en marcha de políticas de gobierno orientadas a la recuperación económica y de los roles más activos de los estados en la política educativa, social, de salud y de vivienda.

# 1. Gasto público en educación

El Informe 2008 de seguimiento de la EPT en el mundo (UNESCO, 2007) subraya que la EPT debería contar con financiación pública: «el grado de financiamiento de la EPT dependerá de: a) el aumento del gasto público total, que a su vez está considerablemente supeditado al índice de crecimiento económico; y b) del porcentaje del gasto público asignado a satisfacer las necesidades de aprendizaje básicas (UNESCO, 2007; p. 218).

Progresivamente los estados intentan incrementar el presupuesto en educación, prueba de ello son los guarismos respecto al porcentaje en el PBI del gasto público en educación, así como el porcentaje del presupuesto educativo en el gasto público total.

El tema central es considerar el porcentaje de gasto en educación en el conjunto del gasto público, para el cual correspondería evaluar el volumen de las partidas del Estado y su composición, pues un alto porcentaje con un nivel de gasto exiguo, no



tiene igual importancia que un porcentaje menor pero un presupuesto considerable del Estado.

En Europa, la mayoría de los países destinan entre el 10% y el 15% del presupuesto del Estado a la educación, sin embargo Alemania, Italia y Grecia se caracterizan por destinar menos del 10%. Sólo Ucrania, Islandia, Noruega y Moldava asignan 16% o más de gasto público a educación. Israel y Estados Unidos asignan el 15,3% y el 13,7% del gasto público a educación respectivamente (Cuadro 1).

En América Latina y el Caribe, el porcentaje del presupuesto educativo en el conjunto del gasto público total muestra las siguientes situaciones:

- el más alto porcentaje corresponde a México (25,6%);
- un segundo grupo de países asignan entre 16% y 20% (Barbados, Belice, Bolivia, Chile y Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas);
- la mayoría de los países de la región asigna entre un 10% y un 15%;
- con valores menores del 10% se encuentran República Dominicana, Jamaica, Panamá y Uruguay. En estos casos habría que pensar quizás que parte del componente educativo está incluido en otros sectores del Estado.

En Asia, el porcentaje del presupuesto educativo en el conjunto del gasto público total muestra las siguientes situaciones (Cuadro 1):

- el más alto porcentaje corresponde a Tailandia (25%) y Malasia (25.2%), y con un 23% Hong Kong RAE de China e Irán;
- un segundo grupo asigna alrededor de un 16% hasta un 20%: República de Corea, Filipinas, Tayikistán, Azerbaiyán, Nueva Zelanda;
- con valores alrededor del 10% a 15% se encuentran Pakistán, Nepal, Maldivas, India, Bangladesh, Tonga, República Democrática Popular de Lao, Macao (China), Islas Marshall, Georgia;
- el menor porcentaje corresponde a Japón, con sólo un 9,8% asignado a la educación por parte del Estado.

La mayoría de los Estados Árabes dedican más del 16% del gasto público a la educación, destacándose Arabia Saudita, Marruecos, Djibuti, Emiratos Árabes Unidos y Omán por un presupuesto educativo superior al 25%.

En África, algunos países asignan fondos importantes a la educación, en particular aquellos que destinan más del 20% y aún 30% del gasto público a la educación. En otros países los recursos son más que insuficientes: Camerún, Congo y Guinea Ecuatorial son algunos ejemplos de países que asignan menos del 10% del gasto público a educación y que resulta crítico en relación con el volumen de la deuda social educativa.

Sin duda estos porcentajes deben relativizarse como se señaló anteriormente en relación con los volúmenes presupuestarios y el tipo de aplicación.

**Cuadro 1. Gasto público total en educación como porcentaje del gasto público total. Año 2005 (o el último año disponible).**

Gasto público en educación como % del gasto público total	Europa, América del Norte e Israel	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	África Subsahariana
Menos de 10%	Grecia Italia Alemania	Uruguay Jamaica Panamá R. Dominicana	Japón		Guinea Ecuatorial Congo Camerún
10% a 15%	Croacia República Checa Eslovaquia Austria Francia Hungria Países Bajos España Belarrús Portugal	Paraguay Colombia Islas Turcos y Caicos Islas Vírgenes Británicas Saint Kitts y Nevis Granada Argentina Perú Guyana	India Pakistan R. D. de Lao Georgia Tonga Macao, China Bangladesh Nepal Maldivas Islas Marshall	Líbano Kuwait	Chad Ruanda Benín Mauricio Mali Zambia

(cont.) Gasto público en educación...	Europa, América del Norte e Israel	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	África Subsahariana
	Reino Unido Bélgica Eslovenia Polonia Finlandia F. de Rusia Suecia Suiza Israel Irlanda Chipre Estonia Dinamarca Estados Unidos Letonia Lituania	Aruba Costa Rica Cuba			
16% a 20%	Islandia Noruega Ucrania	San Vicente y las Granadinas Cuba Santa Lucía Belice Barbados Bolivia Chile Costa Rica	Philippines Rep. de Corea Tajikistan Azerbaijan Nueva Zelanda	Túnez	Burkina Faso Etiopía Burundi Sudáfrica Uganda Senegal Mozambique
Más de 20%	República de Moldova	México	Iran, R. I. de Hong Kong RAE de China Tailandia Malasia	Omán Marruecos Djibuti Emiratos Árabes Arabia Saudita	Botswana Madagascar Cabo Verde Kenya Lesotho

Fuente. Elaboración propia sobre la base de UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.

## 2. Estimación de recursos necesarios para atender la deuda social educativa

La estimación de recursos necesarios para atender la deuda social educativa constituyó un ejercicio teórico pero útil orientado a la puesta en común de un diagnóstico crítico sobre la falta de recursos aplicados a la educación de la población analfabeta y excluida del sistema educativo. Para ello se asignaron costos teóricos por alumno a los volúmenes de la deuda social total o potencial de la población según nivel educativo alcanzado. Los costos teóricos se obtuvieron a partir de la revisión de los datos estadísticos de UNESCO (2007)<sup>4</sup> que publica el gasto público por alumno por nivel, expresado en PPP<sup>5,6</sup>.

A partir de los datos disponibles de gasto por alumno de la educación primaria y secundaria por país se diseñó una metodología simple<sup>7</sup> para estimar el volumen de

---

<sup>4</sup> UNESCO (2007) *Compendio mundial de la educación 2007*. Instituto de Estadística. Canadá.

<sup>5</sup> Los costos teóricos se obtuvieron de la revisión de los datos estadísticos de UNESCO (2007) que publica el gasto público por alumno en la educación primaria y en la secundaria expresado en dólares americanos a la tasa PPP. Para calcular los recursos monetarios para atender el analfabetismo y la demanda de educación primaria (población no escolarizada o con primaria incompleta) se aplicó el gasto público por estudiante del nivel primario y para calcular los recursos monetarios para atender la demanda de educación secundaria se aplicó el gasto público por estudiante de nivel secundario. Ambos datos corresponden al año 2005. En todos los casos se distingue un cálculo anual, es decir, los recursos necesarios en un año, y otro acumulado en seis años, suponiendo que se requeriría esa cantidad de años para completar la educación primaria o la secundaria con una duración de siete o seis años cada una.

<sup>6</sup> PPP, en español Paridades de Poder de Compra, son los tipos de cambio de la moneda que iguala el poder de compra con otras monedas. Esto quiere decir que una suma de dinero, cuando es convertida a dólares americanos a la tasa PPP (dólares PPP), comprará la misma canasta de productos y servicios en todos los países. De manera que dicha tasa de conversión monetaria elimina las diferencias de niveles de precios entre los países, tomando en cuenta únicamente las diferencias en volumen y servicios comprados.

<sup>7</sup> Esta metodología fue diseñada por la Dra. Graciela C. Riquelme en el marco del Programa Educación, Economía y Trabajo del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-Facultad de Filosofía y Letras-UBA).



recursos necesarios para atender las necesidades socio-educativa correspondiente a las personas jóvenes y adultas excluidas del sistema educativo, incluyendo a (a) personas analfabetas, (b) aquellas personas que no han terminado la educación primaria y (c) aquellas personas que no han terminado la secundaria.

No se contó con información para todos los países, pero para aquellos con disponibilidad de información se pudo calcular una serie de hipótesis de cobertura diferencial de la demanda social educativa de la población de 15 años y más según nivel educativo. Se presentan cuatro hipótesis:

- *Hipótesis máxima 1*, estima el volumen de recursos necesarios para atender al total de la demanda social educativa (100%) según requieran superar el analfabetismo, terminar la educación primaria o terminar la secundaria;
- *Hipótesis máxima 2*, estima el volumen de recursos necesarios para atender en una primera etapa al 50% de la demanda social educativa según nivel y en una segunda etapa al otro 50%;
- *Hipótesis media*, estima el volumen de recursos para atender a la demanda social educativa en tres etapas con cobertura del 30% de la demanda social educativa según nivel en la primera, 40% en la segunda y el restante 30% en la tercera;
- *Hipótesis mínima*, estima el volumen de recursos necesarios para atender al 10% de la demanda social educativa según requieran superar el analfabetismo, terminar la educación primaria o terminar la secundaria.

Para los resultados de la hipótesis de máxima 1 y la hipótesis de mínima se calculó cuánto representa el volumen de recursos monetarios anuales como porcentaje del PBI y del presupuesto educativo de cada país, medida que permite entender la dimensión del esfuerzo que debería realizar cada país en el sector educación y en educación de personas adultas.

Estas estimaciones constituyen sólo un ejercicio que sirve para demostrar la necesidad de mayores recursos para la educación de personas adultas al brindar algunas cifras que





muestran la deuda social educativa existente con la educación de personas jóvenes y adultas en nuestras sociedades.

La campaña internacional llevada a cabo por grupos internacionales de advocacy, ONGs y especialistas en educación de personas adultas con el objetivo de que se asigne el 6% del presupuesto de educación<sup>8</sup> a la educación de personas adultas, muestra el amplio reconocimiento de esta deuda social educativa con las personas jóvenes y adultas y es un llamado a los responsables de la toma de decisión a fin de que incrementen la inversión en este sector.

## Recursos necesarios para atender el analfabetismo

Si los países de las distintas regiones del mundo se propusieran atender en un año a la población analfabeta de 15 años y más, deberían incrementar el porcentaje del presupuesto de educación dentro del gasto público total del país, es decir las partidas presupuestarias asignadas a la educación en el presupuesto nacional, de la siguiente manera (ver el cuadro 2):

En el África Subsahariana, en los Estados Árabes y en algunos populosos países del Asia Meridional los incrementos necesarios para atender el analfabetismo se elevan a más del 50%. En África y los Estados Árabes se localizan las situaciones más críticas que requerirían duplicar los presupuestos de educación actuales, tal el caso de: Etiopía, Senegal, Benin, Mozambique, Chad, Burkina Faso, Marruecos y Mauritania.

En coincidencia con las bajas tasas de analfabetismo de los adultos de Europa, estos países son los que menores esfuerzos deberían realizar. Cabe destacar por los requerimientos de recursos incrementales similares a los de Europa y otros países avanzados a Uruguay (3,93%), Argentina (4,96%) en América Latina y Tayikistán (0,56%), Tonga (1,22%), Azerbaijón (1,35%), Kazajstán (1,38%) en Asia.

---

<sup>8</sup> Ver, entre otros, Archer, D. (2007) «Financing of Adult Education», in *Convergence*, Vol. XL, N° 3-4, 2007. Pp. 253-257.



**Cuadro 2. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para atender a la superación del analfabetismo de la población de 15 años y más. 2007 o último año disponible. Porcentaje incremental.**






% incremental del presupuesto educativo	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa, América del Norte e Israel
Menos de 5%		Uruguay Argentina	Tonga Azerbaijón Kazajstán Tayikistán		Belarrus Letonia Ucrania Lituania Estonia Eslovenia R. de Moldova Polonia Hungría Croacia
5% a 10%		Costa Rica Chile	Mongolia	Kuwait	Italia Bulgaria Rumania España Chipre Grecia
11% a 30%	Congo Seychelles Namibia Swazilandia Mauricio	Panamá Paraguay México Bolivia Perú Colombia Brasil Jamaica	Malasia Filipinas Indonesia Tailandia R. I. Irán		Portugal Turquía
31% a 50%	Uganda Cabo Verde Madagascar Kenia	El Salvador R. Dominicana	Camboya	Emiratos Árabes Omán Túnez	
51% a 100%	Ghana Ruanda Burundi		India R. D. P. de Lao Nepal		
Más de 100%	Etiopia Senegal Benin Mozambique Chad Burkina Faso			Marruecos Mauritania	

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

La mayoría de los restantes países deberían incrementar entre un 11% y un 30% los recursos públicos destinados a la educación para atender la alfabetización de las personas de 15 años y más.

Este ejercicio de estimación de recursos para responder al total de las personas analfabetas muestra que en muchos países la asignación del 6% del presupuesto educativo a la educación de personas adultas sería insuficiente, y en los países con las situaciones más críticas esto no será suficiente para atender los costos de cobertura de 10% de la población analfabeta de 15 años y más (ver cuadro 3).

La estimación de recursos orientada a superar el analfabetismo de las mujeres confirma las desventajas de las mujeres en algunos países, pues ellas constituyen la mayoría de las personas analfabetas. A continuación se listan por región los países en los que deben desarrollarse más programas dirigidos a las mujeres:

-  Cabo Verde, Congo, Mozambique, Uganda y Madagascar en África;
-  Perú, Panamá, México y Bolivia, en América Latina;
-  Nepal, República Democrática Popular de Lao, Camboya e India, en Asia; y
-  Marruecos, Mauritania, Omán y Túnez, entre los Estados Árabes; y
-  Turquía y Portugal en Europa.

## **Recursos necesarios para atender la demanda social educativa para terminar primaria**

La atención de la población que no ha logrado el dominio de la lecto-escritura constituye un objetivo prioritario pero sin dudas se trata sólo del primer paso en el reconocimiento del derecho de las personas adultas a la educación a lo largo de toda la vida.

El siguiente cuadro se organizó para mostrar en forma comparativa el esfuerzo que deberían realizar los países para atender a un 10% de la demanda social total de la población de varones y mujeres que deberían terminar primaria. Esto incluye a la po-



**Cuadro 3. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para atender a la superación del analfabetismo de las mujeres de 15 años y más. 2007 o último año disponible. Porcentaje incremental.**

% incremental del presupuesto educativo	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa, América del Norte e Israel
Menos de 5%		Uruguay Argentina Costa Rica	Tayikistán Tonga Azerbaiján Kazajstán Mongolia	Kuwait	Letonia Lituania Estonia Belarrús Ucrania República de Moldova Polonia Hungria Eslovenia Italia Croacia Bulgaria Rumania
5% a 10%	Congo Seychelles Namibia	Chile Panamá Paraguay Jamaica México Colombia Brasil	Filipinas		España Grecia Chipre
11% a 30%	Swazilandia Mauricio Uganda Kenia Madagascar Cabo Verde Ghana	Bolivia Perú República Dominicana El Salvador	Malasia Indonesia Tailandia República Islámica de Irán	Emiratos Árabes Unidos Omán	Portugal Turquía
31% a 50%	Ruanda Burundi		Camboya India	Túnez	
51% a 100%	Etiopia Benin Mozambique Senegal Chad		República Democrática Popular de Lao Nepal	Mauritania Marruecos	
Más de 100%	Burkina Faso				

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

blación analfabeta más aquellas personas que no han completado el nivel primario. Se recuerda que no se dispuso de información para todos los países.

**Cuadro 4. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la primaria a un 10% de la población de 15 años y más. 2007 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
Menos de 5%	Congo Swazilandia	Guyana Uruguay Argentina Panamá Chile México Costa Rica	Azerbaijón Tayikistán Filipinas		Turquía Grecia España Portugal
5% a 10%	Namibia Ghana Madagascar Uganda Kenia	Paraguay Brasil Perú Bolivia Colombia El Salvador	Indonesia India		
11% a 30%	Etiopia Senegal Mozambique Chad	República Dominicana	Tailandia Camboya Nepal	Marruecos	
31% a 50%	Burkina Faso				

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

Resulta claro que los países con bajo o muy bajo nivel educativo son los que deben incrementar más del 10% del presupuesto para atender sólo a la décima parte de la población sin educación primaria. Estos casos corresponden principalmente a África y Asia: Etiopia (13,74%), Senegal (19,32%), Mozambique (19,68%), Chad (23,35%), Nepal (13,01%), Camboya (11,76%) y Tailandia (17,42%). Burkina Faso tiene la situación más crítica pues debería aumentar su presupuesto cerca de 38%.

Debe recordarse que cuando se plantea que ciertos países deben incrementar entre un 10% y un 30% su presupuesto sólo para atender a la décima parte de la población que necesita terminar primaria, esto significa que si se incluyera al 100% de esa población, los porcentajes ascenderían al 100% y al 300% respectivamente.

En el grupo de países de menor nivel educativo comparado de Europa, el incremento en los recursos para atender al 10% de la población de 15 años y más sin primaria completa varía entre el 2,73% en Turquía a 4,69% en Portugal. Es decir, que el esfuerzo es menor, pero por ejemplo en Portugal se debería incrementar casi en un 50% el presupuesto para atender a toda la población con primaria incompleta.

Los siguientes cuadros han sido elaborados en base a una comparación según género:

**Cuadro 5. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la primaria a un 10% de las mujeres de 15 años y más. 2007 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
Menos de 5%	Congo Swazilandia	Guyana Argentina	Tayikistán Azerbaijón		Turquía Grecia
	Namibia Madagascar Ghana Uganda Kenia	Panamá México Costa Rica Perú Colombia Bolivia	Filipinas Indonesia India		España Portugal
5% a 10%	Etiopia Senegal Mozambique	República Dominicana	Camboya Nepal Tailandia	Marruecos	
11% a 30%	Chad Burkina Faso				

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

**Cuadro 6. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar al 10% de la población de 15 años y más a completar su educación primaria y estimación del incremento para ayudar a las mujeres de 15 años y más a completar su educación primaria. 2007 o último año disponible. Porcentaje Incremental.**

	Porcentaje Incremental del presupuesto de educación	
	10% de la población de 15 años y más que precisa completar la educación primaria	10% de las mujeres de 15 años y más que precisan completar la educación primaria
Ghana	6.67	3.91
Congo	2.83	1.71
Uganda	7.97	4.50
Burkina Faso	38.35	20.35
Perú	5.60	3.23
México (2005)	3.90	2.15
Bolivia	7.41	4.22
Azerbaián	0.92	0.69
Tayikistán	0.70	0.50
India	6.98	4.22
Turquía	2.73	1.96
Portugal	4.69	3.23

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

Este cuadro muestra que en algunos países los recursos necesarios para que el 10% de las mujeres completen la educación primaria representan más de la mitad de los recursos totales requeridos.

En relación a la EPT y las estimaciones sobre la perspectiva del logro de la Enseñanza Primaria Universal (EPU), hemos introducido un análisis comparativo de los esfuerzos



presupuestarios requeridos para garantizar que el 10% de la población de 15 años y más alcance esta meta en los países analizados.

En el informe 2008 de seguimiento de la EPT (UNESCO, 2007)<sup>9</sup> se encuentra un cuadro de síntesis analítica sobre las perspectivas de la EPU (educación primaria universal) de aquí al año 2015 destacando que ya muchos países han alcanzado el acceso a la educación primaria en la edad correspondiente. La situación de los restantes países se clasifica según vayan o no por buen camino y la distancia para lograrlo:

- Se acercan a la EPU (educación primaria universal) o se hallan en una posición intermedia (Tasa neta total: 80%-96%):
  - Cuadrante I: Tiene muchas posibilidades de alcanzar el objetivo de aquí a 2015 (se han acercado al objetivo con regularidad) (28 países).
  - Cuadrante III: Corren el riesgo de no alcanzar el objetivo de aquí a 2015 (Se van distanciando del objetivo o se acercan a él con demasiada lentitud) (33 países).
- Se hallan lejos de alcanzar la EPU (Tasa neta total: <80%).
  - Cuadrante II: Tienen escasas posibilidades de alcanzar el objetivo de aquí a 2015) (17 países).
  - Cuadrante IV: Corren un riesgo grave de no alcanzar el objetivo de aquí a 2015 (Se van distanciando del objetivo o se acercan a él con demasiada lentitud) (8 países).

Aún reconociendo que en muchas instancias la EPT se ve con frecuencia reducida a la EPU (enseñanza primaria universal) de niños y niñas, olvidándose de los objetivos 3 y 4, fue interesante comparar los datos ofrecidos por el Informe de Seguimiento de la EPT (UNESCO, 2007) con nuestra propia estimación de los recursos necesarios para atender al 10% de la población sin educación y con primaria incompleta.

---

<sup>9</sup> UNESCO (2007) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* Ediciones UNESCO. París.



El cuadro 7 muestra que los países deben realizar grandes esfuerzos para poder incrementar las partidas presupuestarias para atender siquiera un 10% de la población adulta que debería terminar la primaria. Sin dudas los que están en el cuadrante I tienen las mayores posibilidades de lograr el objetivo en 2015, pero deben sin embargo aumentar la captación de recursos para atender a las personas adultas excluidas de la primaria. Asimismo se deben realizar grandes esfuerzos para asegurar también la educación secundaria completa.

Obsérvese que aunque no se cuenta con datos para todos los países, tanto los del cuadrante I como los países mencionados en el pie del cuadro 7 tienen que incrementar mucho más que un 6% el presupuesto para sólo resolver la atención de un 10% de las personas adultas que no terminaron la primaria. Si a esto se le suman las demandas de EDA para terminar secundaria resulta indudable que los recursos actuales y los futuros no son suficientes, y que un 6% del presupuesto para la EDA de todas las regiones del mundo no es para nada significativo.

### **Recursos necesarios para atender la demanda social educativa para terminar secundaria**

En la medida que la población logre acceder al sistema educativo y terminar la primaria, aumentará el volumen de población joven y adulta que requiera ingresar y completar secundaria. Se cumplirá el principio de avance acumulativo: a mayor educación, mayor educación se demanda, y los países deberán prever los recursos para atender a esa nueva demanda.

En el siguiente cuadro se indica el incremento para atender sólo al 10% de la población de 15 años y más que actualmente tienen primaria completa o secundaria incompleta y por lo tanto requieren completar la secundaria.

La no inclusión de África obedece a que en estos países la franja de la población que aspira en la actualidad a terminar la secundaria es muy reducida (ver cuadro 8).



**Cuadro 7.**

10% Terminar primaria Analfabetismo	Cuadrante I					Cuadrante III				
% incremental del presupuesto educativo	África	América Latina y Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa	África	América Latina y Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
- 5%					<b>Belarrús</b> <b>Ucrania</b> <b>Hungría</b>	Swazilandia		Azerbaiján		Turquía <b>Lituania</b> <b>Moldova</b> <b>Croacia</b>
5% a 10%	Madagascar	Brasil Bolivia Colombia El Salvador		<b>Kuwait</b>	<b>Bulgaria</b> <b>Rumania</b>		<b>Jamaica</b>	<b>Mongolia</b>		
11% a 30%			<b>Irán</b>			<b>Mauricio</b>	República Dominicana	<b>Malasia</b>		
31% a 50%				<b>Marruecos</b>		<b>Cabo Verde</b>		<b>Lao (R.D.P)</b>		
51% y más	<b>Benin</b>		<b>India</b>							
	Cuadrante II					Cuadrante IV				
% incremental del presupuesto educativo	África	América Latina y Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa	África	América Latina y Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
- 5%										
5% a 10%	Kenya					Namibia				
11% a 30%	Etiopía Senegal Mozambique Chad									
31% a 50%	<b>Ghana</b> <b>Burundi</b> Burkina Faso					<b>Ruanda</b>			<b>Emiratos Árabes</b> <b>Unidos</b> <b>Omán</b>	
51% y más	<b>Chad</b>									

Nota: en negrita países que alcanzaron la meta de primaria universal neta pero requieren esfuerzos presupuestarios para atender la demanda de educación primaria de la población 15 años y más y superar el analfabetismo:

- 10% de la demanda social de educación primaria: Uruguay (menos de 5%), Argentina (menos de 5%); Panamá (menos de 5%); México (menos de 5%), Perú (5 a 10%), Tayikistán (menos de 5%), Indonesia (5 a 10%), Grecia (menos de 5%), España (menos de 5%), Portugal (menos de 5%).
- Total analfabetismo: Seychelles (11 a 30%), Tonga (menos de 5%), Kazajstán (menos de 5%), Tayikistán (menos de 5%), Indonesia (11 a 30%), Camboya (31 a 50%), Túnez (31 a 50%), Estonia (menos de 5%), Polonia (menos de 5%), Italia (5 a 10%), España (5 a 10%), Chipre (5 a 10%), Grecia (5 a 10%), Portugal (5 a 10%).

Fuente: elaboración propia sobre la base de UNESCO (2007) Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?. Ediciones UNESCO. París. y Tablas 2 y 4 de este estudio.



**Cuadro 8. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la secundaria a un 10% de la población de 15 años y más. 2007 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
Menos de 5%	Bolivia	Nepal		
5% a 10%	Perú República Dominicana Guyana Uruguay México Colombia Costa Rica Panamá Argentina	Tailandia Filipinas India Tayikistán	Marruecos	Turquía España
11% a 30%		Azerbaiján Indonesia		Grecia
31% a 50%				Portugal

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

En los países con mejor nivel educativo de América Latina y el Caribe los recursos para atender al 10% de la demanda actual por educación secundaria implicarían aumentar los presupuestos del sector entre el 5% y el 10%, es decir, un esfuerzo mayor que para la atención del 10% de la demanda de primaria.

En los países con bajo nivel educativo de Europa también se requiere entre 5% y 10% de incremento en Turquía y España, mientras en Grecia debería incrementarse el presupuesto educativo en 19,68% y en Portugal un 33,44% (ver cuadro 9).

Respecto a la situación por género en términos de requerimientos presupuestarios para completar la educación secundaria las diferencias no son tan notorias como en el análisis respecto al analfabetismo, pero debe señalarse que en algunos países de

**Cuadro 9. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la secundaria a un 10% de las mujeres de 15 años y más. 2007 o último año disponible**

% incremental del presupuesto educativo	América Latina y el Caribe	Asia	Estados Árabes	Europa
Menos de 5%	Bolivia Perú Uruguay República Dominicana Guyana Panamá México Colombia Costa Rica Argentina	Nepal Tailandia Filipinas India	Marruecos	Turquía España
5% a 10%		Tayikistán Indonesia Azerbaiján		Grecia
11% a 30%				Portugal

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.

Asia (Nepal e India) los recursos necesarios para atender la demanda de educación secundaria de las mujeres son menores a la mitad de los necesarios para atender a la demanda total (varones y mujeres), pues un gran número de mujeres no ha llegado hasta la educación secundaria. Ello da cuenta nuevamente de las desventajas educativas de las jóvenes y adultas, por cuanto han tenido menores posibilidades de completar la primaria o comenzar la secundaria.

La demanda social educativa de las personas adultas de 25 a 64 años de los países de Europa, América del Norte e Israel con nivel educativo alto o medio es por completar los últimos años de secundaria o sus equivalentes (Cuadro 10). Los países con alto nivel educativo deberían aumentar sus presupuestos educativos entre 0,02% (Austria)



y 4,93% (Islandia). En este grupo sólo Hungría, Eslovaquia y los Países Bajos deberían superar el 5% de incremento.

Los países con nivel educativo medio deberían incrementar el presupuesto educativo entre el 5,76% (Finlandia) y 10,36% (Bélgica), destacándose Italia por requerir 16,54%.

**Cuadro 10. Estimación de la partida incremental del presupuesto educativo para ayudar a terminar la secundaria a un 10% de la población de 25 a 64 años. 2006 o último año disponible.**

% incremental del presupuesto educativo	Población total de 25 a 64 años	Mujeres de 25 a 64 años
Menos de 5%	Austria (0,02%) Noruega (2,28%) Estados Unidos (2,61%) Israel (3,03%) R. Checa (3,15%) Polonia (3,27%) Reino Unido (3,63%) Suiza (3,68%) Dinamarca (3,71%) Suecia (3,90%) Alemania (4%) Islandia (4,93%)	Austria (0,01%) Noruega (1,12%) Estados Unidos (1,23%) Israel (1,39%) Suecia (1,69%) Suiza (2,26%) Polonia (1,77%) Dinamarca (1,99%) Reino Unido (2,02%) R. Checa (2,21%) Alemania (2,42%) Finlandia (2,64%) Islandia (2,82%) Hungría (3,33%) Eslovaquia (3,80%) Países Bajos (4,07%) Irlanda (4,14%) Francia (4,60%)
5% a 10%	Hungría (5,62%) Finlandia (5,76%) Eslovaquia (5,82%) Países Bajos (7,34%) Francia (8,66%) Irlanda (9,13%) Bélgica (10,36%)	Bélgica (5,25%) Italia (8,28%)
11% a 30%	Italia (16,54%)	

Fuente. Elaboración propia sobre la base de: a) UNESO, Instituto de Estadística; b) UNESCO (2007) Compendio mundial de la educación 2007. Instituto de Estadística. Canadá.; y c) Naciones Unidas (2007) Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. UNDP, Nueva York.



En estos países, en oposición a aquellos donde es menor el acceso a la educación,, no existen diferencias significativas entre los recursos necesarios para atender la demanda de educación secundaria de mujeres y varones, pues el acceso por género es similar.

### 3. Conclusiones

La estimación de recursos necesarios para atender la superación del analfabetismo, y la promoción de la educación primaria y la educación secundaria entre las personas jóvenes y adultas que han abandonado esos niveles de enseñanza fue calculada a modo de juego y provocación. Este ejercicio es, sin duda, una forma de llegar a una mejor comprensión y toma de conciencia sobre esta situación por parte de los estados nacionales, organismos internacionales y ciertos sectores de la sociedad civil con el objetivo de redoblar esfuerzos en búsquedas de consenso sobre:

- el reconocimiento del derecho a la educación como un derecho humano de la población desde la infancia hasta la adultez;
- la importancia de la educación para el desarrollo social, económico, político y cultural de la población;
- el hecho de que una población más educada puede hacer uso de sus libertades creativas y definir su proyecto de vida personal y laboral, desarrollando todas sus potencialidades;
- la existencia de una profunda brecha en el cumplimiento del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas que constituye una deuda social educativa con estas poblaciones;
- la necesidad de políticas para superar las diferencias de género en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

Si se llegara a un consenso sobre los puntos mencionados se podría acordar una distribución más equitativa de recursos y la pugna distributiva de las partidas presupues-

tarias podría realizarse más a favor de estos sectores de población que usualmente son dejados de lado. Pero debemos ser muy cuidadosos y criteriosos pues la pugna entre grupos sociales por recursos no debe llevarnos a negar la importancia de los recursos para la universidad y la ciencia o la tecnología. La búsqueda de consenso debería resultar en el reconocimiento de los diferentes y variados intereses sociales y sus respectivas necesidades y de los esfuerzos de parte de la sociedad como un todo para asignar recursos a aquellos que fueron históricamente marginados. De allí la presión y la dificultad para asignar recursos que cubran todos los objetivos a la vez, incluyendo la educación básica, la educación de personas jóvenes y adultas con una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación y formación para el trabajo, así como también la investigación, la ciencia y la tecnología. Desde esta perspectiva, el porcentaje de recursos públicos asignados a la educación en los presupuestos nacionales es de máxima importancia.

El estudio muestra la insuficiencia de dedicar el 6% del presupuesto educativo para atender el analfabetismo y el acceso y la permanencia en la educación primaria y secundaria. Intenta por lo tanto contribuir a la construcción de una conciencia crítica y responsable por parte de gobiernos, donantes y la sociedad civil acerca de la necesidad de un compromiso mutuo en la asignación de mayores cantidades de recursos monetarios para la educación de personas adultas. La demanda de asignar el 6% del PBI a la educación y al menos el 6% del presupuesto de educación a la educación de personas adultas y la mitad de éste (3% del presupuesto nacional de educación) a la alfabetización de personas adultas y a programas de educación básica es necesaria pero no suficiente. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y otros actores deben reconocer que este compromiso no es sino un pequeño paso teniendo en cuenta el tamaño de la deuda social educativa con un alto número de mujeres y hombres privados del derecho a la educación en todo el mundo.

## **GEO/ICAE**

Oficina de Género y Educación del Consejo Internacional de Educación de Adultos

### **Secretaría General**

Av. 18 de Julio 2095 / 301  
11200 Montevideo - Uruguay  
Tel/fax: (598-2) 409 79 82  
E-mail: [secretariat@icae.org.uy](mailto:secretariat@icae.org.uy)  
[www.icae.org.uy](http://www.icae.org.uy)

### **Equipo de Edición**

Ana Agostino y Nicole Bidegain (ICAE).

Diseño y diagramación: [www.glyphos.xp.com](http://www.glyphos.xp.com)

Depósito legal: 349.393/09

Impreso en Uruguay

**Apoyo:** *Esta publicación se realizó gracias al apoyo de la Federación Española de Universidades Populares (FEUP), Unión Europea - Fondo Social Europeo (FSE), Instituto de la Mujer de España (Ministerio de Igualdad - Secretaría General de Políticas de Igualdad) y la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).*