

V Congreso Internacional ASAEC 2009: Globalización, género y derechos humanos. 5 y 6 de mayo de 2009.

Ponencia: Deuda Social Educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: ejercicio de estimación de recursos necesarios

Autores: Graciela C. Riquelme¹ y Natalia Herger²

Esta ponencia reseña el enfoque teórico, la metodología y algunas evidencias correspondientes al estudio “Deuda Social Educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios”, realizado a solicitud de la Oficina de Educación y Género (GEO) del International Council of Adult Education (ICAE) en vistas a la próxima Conferencia de Educación de Adultos (CONFINTEA VI). El estudio tuvo como objetivo analizar la deuda social educativa con la población joven y adulta de todos los países del mundo y proponer un ejercicio de estimación de los recursos monetarios necesarios para atender esa deuda, es decir, resolver el analfabetismo, terminar la primaria y terminar la secundaria. El estudio pudo identificar la desventaja educativa que aún hoy afecta a las mujeres en países de África, Asia y América Latina, que se hacen necesarias políticas tendientes a superar las diferencias de género en el acceso y la permanencia en el sistema educativo.

1. Acerca de la deuda social en educación

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 una distribución desigual de ocupaciones e ingresos, que marginan en la pobreza y hasta en la indigencia a masas de hombres y mujeres de sectores populares.

¹ 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). Correo electrónico: griquelm@filo.uba.ar

² 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). Correo electrónico: nath@filo.uba.ar.

Asistimos en nuestras sociedades y somos parte de 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. Por ello en estas reflexiones pretendemos resaltar el carácter de estas contradicciones, develarlas para que estén siempre como contexto de interpretación en el planteo de las exigencias y demandas a los gobiernos, a los organismos internacionales y a todas las instancias en que se jueguen las asignaciones y la toma de decisiones a favor de los sectores de excluidos. Ello supone el financiamiento y apoyo a los problemas educativos de jóvenes y adultos de muy baja educación mujeres y varones, entre el conjunto de necesidades básicas insatisfechas de esta población.

Bien es cierto que esta situación predomina en América Latina, algunos países de Asia y en cierta medida en Europa Oriental, no así en toda la región africana y en algunos países de Asia donde esta dualidad del desarrollo no se verifica.

En este contexto las demandas de la Educación para Todos (EPT) coexisten con 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, y más aún la propia noción de EPT entraña discusiones sobre su alcance ya que para muchos excluye a las necesidades de educación secundaria y de adultos.

En algunos continentes (Europa, América Latina y ciertos países de Asia) existen por los 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, otras políticas de desarrollo social para los excluidos o marginados de la sociedad. Entre estas últimas están las orientadas a los adultos y a la Educación para Todos. Sin duda esta fragmentación de la sociedad es en sí misma cuestionable y 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 los restantes países, principalmente los africanos, coexisten problemas políticos, bélicos y de atención a situaciones críticas de indigencia y marginación social en contextos de no desarrollo económico ni social.

Todo esto constituye una gran deuda social y educativa con la sociedad. ¿Por qué hablar de deuda social? Porque la inscribimos en el marco del derecho social a la educación, como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación primaria y secundaria y aún universitaria y no sólo como “educación para todos”, si por ella se entiende nada más que educación primaria.

El reconocimiento de la deuda social educativa con el conjunto de la población infantil, adolescente, joven y adulta pasible del derecho a la educación, es un hecho que los países y las esferas internacionales no pueden negar. La deuda social educativa total o potencial incluye tanto a quienes intentan y logran acceder al sistema educativo, es decir, la demanda socio-educativa efectiva, como al grupo excluido que no presiona por terminar sus estudios, pero debería ser atendido.

Por ello en el nuevo siglo una serie de estudios han comenzado a plantear la necesidad de invertir más en educación, en parte promocionando la condonación de deuda, tema para el que se requiere una muy buena gestión y puesta de límite por parte de los estados. Pero también hay un consenso generalizado alrededor de la inviabilidad de modelos meramente eficientistas de asignación de fondos, con premisas neoliberales de austeridad y restricción de gastos.

2. Demanda social en educación de adultos: diferencias de género

Los sujetos adultos que han sido excluidos del sistema educativo tienen vulnerado un derecho humano y por lo tanto constituyen parte de la deuda social de los países que debe ser reconocida y atendida a través de políticas concertadas e integrales de educación que reconozcan las diferentes necesidades de las/los jóvenes y las/los adultas/os. Sin dudas en estos grupos se combinan múltiples pobrezas, es decir, diversas condiciones de desventaja social, económica y educativa, que los convierten en una población prioritaria de las políticas sociales, dada su alta vulnerabilidad.

El nivel educativo alcanzado o logrado por la población adulta da cuenta de la demanda social por educación en sus diversos niveles, primario y secundario, así como de las disparidades existentes de acuerdo a:

- el género, ya que en muchos países se mantienen las desventajas educativas de las mujeres aún en los grupos jóvenes;
- la situación de pobreza o bajos ingresos, que interactúan con otras desventajas sociales y educativas de estas poblaciones;
- la localización espacial o lugar de residencia, el acceso y permanencia en el sistema educativo suelen ser más difíciles en las áreas rurales que en las ciudades o zonas urbanas;
- la pertenencia étnica y/o grupo lingüístico, dado que las poblaciones indígenas, los inmigrantes y las minorías lingüísticas suelen tener niveles educativos más bajos que las poblaciones que no lo son.

El perfil educativo, tanto de las/los jóvenes y las/los adultas/os como de los distintos grupos según género, niveles de ingreso y lugar de residencia, dan cuenta del volumen de la población a atender y constituye la gran exigencia para la política educativa de los países y, en especial, para la educación de adultos.

Al abordar las necesidades y demandas educativas de la población, la programación de la política educativa debería plantearse al menos dos cuestiones: la identificación y transformación de las situaciones deficitarias y una identificación de las causas que predominan para las mismas (Riquelme; 1997)ⁱ. Los grupos en mayor desventaja socio-educativa son también quienes mayores dificultades tienen para reconocer a la educación de adultos como un derecho y demandar ante las esferas públicas responsables de garantizarla. La política educativa no sólo debería responder a las demandas explícitas sino también reconocer y atender las debilidades de ciertos grupos de población para expresar y demandar por sus derechos y favorecer su capacidad de expresión.

2.1 Analfabetismo de las personas adultas del mundo

La alfabetizaciónⁱⁱ es un derecho humano fundamental y la base sobre la que se asientan los desarrollos posteriores de educación a lo largo de toda la vida. La adopción de políticas y acciones de alfabetización tiene al menos cincuenta años en las agendas educativas nacionales e internacional, sin embargo “se estima que, hoy en día, se sigue negando el derecho a la alfabetización a unos 776 millones de adultos –esto es, el 16% de la población adulta mundial- de los cuales casi dos tercios son mujeres” (UNESCO, 2008; p.

20)ⁱⁱⁱ. Estos constituyen sin dudas el grupo en situación social y educativa más crítica.

La comparación entre géneros, analizada a partir del índice de paridad de género (IPG)^{iv} en alfabetización elaborado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, es elocuente respecto a que se mantienen las disparidades en el acceso al sistema educativo, siendo las mujeres las más afectadas por la exclusión y el analfabetismo. Ello está más extendido en los países donde se observan las tasas de analfabetismo más altas: es indudable que en África ser mujer y pobre es una combinación sumamente desventajosa, pues tienen más limitado que sus pares varones el cumplimiento del derecho a la educación y por lo tanto tienen más alto analfabetismo. Ello también sucede en muchos países de Asia Oriental, Meridional y Occidental.

En los países con analfabetismo muy bajo y bajo hay mayor paridad entre los varones y las mujeres, tal como lo ilustra el siguiente cuadro respecto a la situación de alfabetismo/analfabetismo en países de Europa. En esta región, sólo Turquía tiene una significativa disparidad de género, pues las mujeres de este país tienen el más alto porcentaje de analfabetismo de toda Europa y casi seis veces más que los varones.

Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por una mayor paridad en la situación de alfabetismo de varones y mujeres.

Sólo en tres de los países para los cuales se tienen datos de alfabetización –Haití, Jamaica y Lesotho-, los varones se encuentran en mayor desventaja que las mujeres.

2.2 Perfil educativo de la población adulta

Evaluar el perfil educativo es reconocer los logros de ciertos países y también la situación relativa a los esfuerzos de política educativa para atender a grupos que no han alcanzado la educación primaria y secundaria. El grupo de quince años y más que no accedió o no completó alguno de estos niveles de estudio constituye una genuina y central demanda social por educación de adultos.

La situación particular de los países respecto a la comparación entre el perfil educativo de la población total (varones y mujeres) y el de las mujeres se realiza a partir del indicador de demanda social total, es decir, el porcentaje de

población total y el porcentaje de mujeres que deberían cursar y completar la educación secundaria.

En la mayoría de los países para los cuales se cuenta con datos de perfil educativo la deuda social con la población que no accedió ni completó el nivel primario hace evidente la desventaja de las mujeres. Mientras en todos los países considerados de América Latina y el Caribe la demanda social total de las mujeres es semejante o igual a la de la población total, en varios países de Asia, Estados Árabes y África que fueron clasificados como con bajo o muy bajo nivel educativo la situación educativa de las mujeres es más grave.

La comparación entre el perfil educativo de las mujeres y varones de los países avanzados permite constatar que en la mayoría de ellos las adultas están en desventaja, pues el porcentaje de mujeres con hasta secundaria baja (primer ciclo) completa son mayores que el porcentaje de varones que alcanzaron este nivel. En Noruega, Federación Rusa, Bélgica, Italia, España, Grecia, Estados Unidos y Canadá se observa paridad entre adultos y adultas.

3. Estimación de recursos necesarios para atender la deuda social educativa^v

La estimación de recursos necesarios para atender la deuda social educativa constituyó un ejercicio ideal y utópico 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.

A partir de los datos disponibles de gasto por alumno de la educación primaria y secundaria UNESCO (2007)^{vi} por país se diseñó una metodología simple para estimar el volumen de recursos necesarios para atender las necesidades socio-educativa correspondiente a los jóvenes y adultos excluidos del sistema educativo, es decir, analfabetos, aquellos que no han terminado la educación primaria y aquellos 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.

Para cada resultado 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 adultos.

Estas estimaciones constituyen sólo un ejercicio, a la manera de un juego hipotético que sirva para demostrar la necesidad de recursos y así presionar y denunciar las necesidades de fondos para lograr hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida (lifelong learning) como genuina educación de adultos.

Cuando los grupos internacionales y ong's, así como especialistas de la educación de adultos reconocen e impulsan que se logre destinar un 6% del presupuesto^{vii} de la educación en su conjunto a la educación de adultos, queda en claro que hay una preocupación y se expresa la necesidad de una mayor voluntad política para atender a las demandas de adultos.

3.1 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 las partidas presupuestarias asignadas a la educación de la siguiente manera.

En el África Subsahariana, en los Estados Árabes y en algunos populoso países del Asia Meridional los incrementos necesarios para atender el analfabetismo se elevan a más del 50% del presupuesto educativo. 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, Benín, 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%), Azerbaiyán (1,35%), Kazajstán (1,38%) en Asia.

La mayoría los restantes países deberán incrementar entre un 11% y un 30% los recursos públicos destinados a la educación.

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.

En el resto de los países la situación de las mujeres es semejante o equivalente a la de los varones, y por lo tanto, el esfuerzo por atender a las mujeres analfabetas representa casi la mitad del presupuesto total para atender al analfabetismo.

3.2 Los recursos necesarios para atender la demanda social educativa para terminar primaria

La siguiente estimación corresponde a los recursos necesarios para la atención de la población sin instrucción o que no logró completar el nivel primario. Cabe señalar que el grupo sin instrucción, es decir, aquel que nunca asistió incluye tanto a población que puede leer y escribir como a la población analfabeta. La estimación se realizó 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, que se constituiría en una suerte de franja básica o población base. Se recuerda que no se dispuso de información para todos los países.

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: Etiopía (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 ampliará al 100% de esa población, es decir, al total de ese grupo excluido, los porcentajes ascenderían al 100% y al 300% respectivamente. Sin duda ello ya ubica el problema en el nivel de “lo imposible” o la utopía para el grado de problemas asociados de estos países: la desnutrición, la indigencia, la mortalidad y los problemas de salud.

En Europa entre el grupo de países de menor nivel educativo comparado, el incremento en los recursos para atender al 10% de la población de 15 años y más sin primaria completa varían 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.

En la mayoría de los países las diferencias entre los varones y mujeres no son significativas, y equipara la presión por recursos necesarios, aunque las mujeres siguen representando más de la mitad de la inversión necesaria en: Congo, Ghana, Uganda y Burkina Faso, México, Perú y Bolivia, Azerbaijan, Tayikistán, India, Nepal, y en Turquía y Portugal.

3.3 Los 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 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%.

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,

pues la mayoría son analfabetos o no terminaron aún la primaria y por lo tanto es menor el volumen de población que presiona por acceder al nivel medio.

Respecto a la situación por género las diferencias no son tan notorias como en el análisis respecto al analfabetismo, pero deben señalarse que en algunos países de 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). 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.

4. Conclusión

La estimación de recursos necesarios para atender la superación del analfabetismo, y la promoción de la educación primaria y la educación secundaria entre los jóvenes y los adultos 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 los jóvenes y adultos 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 presupuestarias podría realizarse más a favor de estos sectores de población que usualmente son dejados de lado. 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.

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 adultos.

Bibliografía

- Archer, D. (2007) "Financing of adult education", in *Convergence*, volumen XL, Number 3-4, 2007. pp. 253-257.
- Belanger, P. H. Hinzen, H. y C. (2008) "Policy, Legislation and Financing for adult education", En ICAE (2008) *Policy, Legislation and Financing for adult education*.
- Riquelme, G. C. (2005) *La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible)*. Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo, nº 16. Programa Educación, Economía y Trabajo. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Buenos Aires.
- Tomasevski, K. (2005) "Has the Right to Education a Future within the United Nations? A behind the scenes account thy the special rapporteur on the right to education 1998-2004", in 5 *Human Rights Law Review* 2 at 205-237.
- UNESCO (2008) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2009. Superar la desigualdad: ¿por qué es importante la gobernanza?*. Resumen. Ediciones UNESCO. París.
- UNESCO (2007) *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?*. Ediciones UNESCO. París.
- UNESCO (2007) *Compendio mundial de la educación 2007*. Instituto de Estadística. Canadá.

ⁱ Riquelme, G. C. (1997) *Vulnerabilidad social: educación de los sectores populares*. Mimeo.

ⁱⁱ Entendida como la capacidad de leer y escribir, con entendimiento, un texto simple de la vida cotidiana y contar con habilidades para la utilización de los números

ⁱⁱⁱ UNESCO (2008) *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2009. Resumen*. UNESCO, Paris. Diciembre.

^{iv} Este índice corresponde a la relación entre el valor de tasa de alfabetización del sexo femenino y el correspondiente al sexo masculino. Un IPG de 1 significa paridad entre los sexos.

^v 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). Las estimaciones que figuran en este documento se han preparado a solicitud del International Council of Adult Education (ICAE) en el marco del estudio "Deuda social educativa con las/los jóvenes y adultas/os en África, América Latina y el Caribe, Asia y Países Centrales: estimación de recursos necesarios".

^{vi} UNESCO (2007) *Compendio mundial de la educación 2007*. Instituto de Estadística. Canadá.

^{vii} David Archer (2007) ha destacado este porcentual.