

Foll.
37.014.54

09406

1



Ministerio de Cultura y Educación
Dirección General de Administración

1

SERIE

DOCUMENTACION

BUENOS AIRES
1971

37.014.54

1

INV 0094

SIG 37.014

LIB 1

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
Dirección General de Administración

BIBLIOTECA	
Entró	26-4-72
Remitente	Amigable
Intervino	2

Nº 1

S E R I E

DOCUMENTACION

08862

Buenos Aires

1971

CENTRO NACIONAL
DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN EDUCATIVA
Av. Eduardo Madero 235-1º Piso - Buenos Aires - Rep. Argentina

S E R I E

DOCUMENTACION

CONTENIDO:

1. El Desarrollo Económico y las Inversiones en Educación.
Conferencia de Washington,
16-20 de octubre de 1961.-
2. La Planificación de la Educación para el Desarrollo Económico y Social.
Por Herbert S. Parnes.-
3. Le Financement de l'Éducation.
Etude Comparée (El Financiamiento de la Educación. Estudio Comparado).
Publicado por el Bureau International d'Education - Ginebra 1955.
Publicación N° 162.-

PRESENTACION

La nueva serie que esta publicación inicia para proseguir el propósito de divulgación comenzado por la Dirección General de Administración con "Presupuestos Educativos" y "Cuadernos de Administración Educativa", tiene como finalidad particular el aporte de comentarios bibliográficos, legislativos, y de documentación en general de los aspectos financieros de la educación.

Se procura formar un repertorio de documentos vinculados con los aspectos económicos y financieros del servicio para su análisis y estudio por los interesados en estos temas.

En atención a los testimonios recibidos esta Dirección General descuenta también para esta nueva serie una acogida favorable por lo que reafirma su propósito de seguir editando publicaciones de esta especialidad que sean útiles para todos los sectores interesados en el servicio educativo.

Buenos Aires, marzo de 1971.-

EL DESARROLLO ECONOMICO Y LAS INVERSIONES EN EDUCACION

Acerca de la materia a que hace referencia el título y al papel que le corresponde en el desarrollo económico y social a la educación, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.) ha publicado dos valiosas obras a las cuales nos hemos de referir para encarar el análisis de los aspectos financieros del problema educativo.

Ante todo digamos que la O.C.D.E., fue creada en virtud del tratado firmado en París el 14 de diciembre de 1960 por los países miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (O.E.C.E.), Canadá y Estados Unidos. Entre sus finalidades se establecen las de promover en los países miembros, el más alto crecimiento económico, nivel de ocupación y creciente nivel de vida, mantener la estabilidad económica y con ello contribuir al desarrollo de la economía mundial.

Actualmente son miembros de la O.C.D.E. los siguientes países: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Federal Alemana, Suecia, Suiza y Turquía.

En mérito a la importancia de las obras, los problemas en ellas tratados con referencia a la educación y las consideraciones hechas con respecto a los países en vías de desarrollo - además de la experiencia que aportan con sus opiniones los más avanzados - consideramos las publicaciones de interés para nuestro país, tanto por los intentos que actualmente se realizan en los sectores educativos como por los efectuados en la órbita de la programación económica y social.

La primera de las publicaciones mencionadas se titula: "El desarrollo económico y las inversiones en educación" (240 páginas y varios cuadros estadísticos) y corresponde al informe de la conferencia internacional que respecto de igual tema, se desarrolló en Washington entre el 16 y el 20 de octubre de 1961. Los cinco fascículos del informe - que corresponden a iguales partes de la publicación - son los siguientes:

- I. Objetivos de la conferencia.
- II. Los objetivos de la educación en los países europeos.
- III. Las exigencias de la ayuda al "tercer mundo".
- IV. El plan de desarrollo de la enseñanza en relación con el crecimiento económico.
- V. Movimientos internacionales de estudiantes.

Al considerar las finalidades de la conferencia, a la cual asistieron los responsables de las políticas de enseñanza y de la elaboración de presupuestos nacionales además de economistas y otros expertos, el informe señala que se intentó contestar las dos cuestiones siguientes:

- ¿Cuál es la extensión y cuál la naturaleza de las tareas que deberá enfrentar la enseñanza durante el próximo decenio, para responder a las exigencias del proceso económico y social en los países de la O.C.D.E.? y
- ¿Que deberán hacer estos mismos países para satisfacer además de sus necesidades propias, aquellas de los países insuficientemente desarrollados para los que el desarrollo de la enseñanza supone cargas relativamente más pesadas todavía?

///.

///.

Ante el primer problema, es del caso señalar que se conoce cada vez mejor la repercusión en los sectores económicos de los esfuerzos proyectados en materia de enseñanza y agrega que la educación -derecho fundamental del hombre y justificado en sí mismo por sus fines culturales- no debería estar subordinada a las disponibilidades económicas, pero en la realidad el ejercicio de este derecho se halla limitado por el volumen global de los recursos disponibles y su distribución sujeta a las demandas concurrenciales.

En este sentido se expresa (pág. 17) que "es única mente gracias al progreso económico -dependiente el mismo de la educación- que un país puede poner en práctica, poco a poco, su ideal de suministrar a cada individuo la misma posibilidad de desarrollar sus aptitudes latentes para la educación".

Más adelante el informe indica que, en el curso de los próximos diez años, las necesidades económicas y sociales producirán una expansión considerable en la enseñanza de todos los países y que este incremento será un elemento fundamental para un nuevo progreso económico y social. Se deberán formular nuevos planes y poner en práctica nuevas políticas para estudiar la expansión. En sus conclusiones, la conferencia propone a los países desarrollados sugerencias de carácter general acerca de las políticas a ejecutar para desarrollar la propia enseñanza y aumentar la ayuda a las regiones insuficientemente desarrolladas del mundo en esta materia y, consecuentemente, para el desenvolvimiento de sus economías.

Al considerar las necesidades de los países miembros de la O.C.D.E. la conferencia analizó las relaciones entre la enseñanza y la economía, para establecer si los gastos en educación deben ser considerados o como inversiones o como consumos. A tal efecto señala (pág. 18) que, "la educación juega igualmente un papel vital en la productividad y en el crecimiento económico; de hecho constituye una inversión, tan importante como las inversiones en bienes de equipo. En realidad las inversiones en capitales reales son menos productivas si no van apoyadas por las correspondientes inversiones en la enseñanza."

Se trata más adelante de la evaluación de las necesidades futuras de alumnos, profesores, edificios y gastos para el próximo decenio y los problemas referentes a la planificación de la enseñanza; con referencia a este último tema se indican los elementos a tener en cuenta al formular las previsiones de desarrollo de la educación (tendencias demográficas, cambios en la duración legal de la obligatoriedad escolar, de la demanda social por estudios técnicos, de la evolución de la estructura económica, de la clasificación de la población activa, etc.).

Consideramos importante transcribir parte del párrafo que con el título de Evaluación de las Necesidades Futuras, dice: "...un desarrollo cuantitativo del sistema de enseñanza puede reflejar toda una serie de cambios diversos en la organización y las instituciones y, sobre todo, en las características cualitativas de la enseñanza. Los créditos destinados a la educación pueden producir resultados completamente diferentes según la eficacia, los métodos y la orientación general de la enseñanza. Por ello es esencial discutir la forma de aumentar el rendimiento de la educación. Se ha insistido en el hecho de que una simple expansión cuantitativa, basada en las estructuras actuales, podría conducir al conservadurismo en la organización y los métodos, y que en este campo son tan necesarias las reformas audaces como en cualquier otro."

///.

///.

Al considerar la ayuda a las regiones insuficientemente desarrolladas el estudio señala que ellas deben resolver el problema de lograr un progreso social y económico más rápido aún que el de los países ya desarrollados y subraya el papel vital que los recursos humanos desempeñan en tales regiones. Considerando la opinión de varios tratadistas se expresa (pág. 20), que:

- "a) La enseñanza deberá desarrollarse en estas regiones (las subdesarrolladas) más rápidamente que no lo ha sido jamás en ninguna otra parte.
- "b) Los países insuficientemente desarrollados no podrán obtener esta expansión acelerada de la enseñanza si no cuentan más que con sus propios recursos.
- "c) Esta expansión no se obtendrá más que gracias a una estrategia del desarrollo de la enseñanza que deberá inscribirse en la estrategia a largo plazo del progreso económico y social.

En cuanto a las necesidades del decenio 1960-1970 y pese a las ayudas de todo tipo otorgadas, se señala que se exigirá un apoyo todavía mayor, pero, al lado de ello, será también necesario que los propios países en desarrollo estudien, apoyen y participen en tales esfuerzos encaminados a repensar y a perfeccionar las estructuras de la educación.

Reconoce el estudio que la necesidad de desarrollar las economías y la educación en las regiones insuficientemente desarrolladas del Africa, Asia y América Latina y aún en ciertas zonas de Europa, es profunda y urgente. Al respecto se indica (pág. 22) que, "únicamente si los países desarrollados aceptan generosamente el soportar la carga de la ayuda al tercer mundo será cuando los países insuficientemente desarrollados podrán obtener la expansión económica rápida y el desarrollo de la educación, esenciales a su propio bienestar y al de toda la humanidad". (1)

La segunda parte de la obra, titulada "Los objetivos de la educación en los países europeos" estuvo a cargo de los profesores I.Svennilson, F.Edding y E.Elvin; en el prólogo, T.Kristensen, Secretario General de la O.C.D.E., historia el papel de la educación a través de la teoría económica y señala el importante rol que actualmente desempeña en las actividades económicas y sociales de un país. Se expone con acierto que, cualquier esfuerzo educativo para que sea fructífero, implica planeamiento y la dificultad para planear la política educativa radica en que debe realizarse pensando en el futuro, estimando las necesidades tanto a corto como a largo plazo.

Considerando en particular el tema de la educación y el bienestar social, este capítulo analiza primeramente el marco social de la política educativa, sus objetivos y las relaciones que la vinculan con la política económica; al respecto se señala (pág.31) que, "cada día se comprende mejor que la política seguida en materia de educación puede contribuir poderosamente a la obtención del bienestar social y que es de hecho uno de los instrumentos más eficaces de la política económica". Por tal razón, agrega más adelante el estudio analizado, los planes relativos a la educación deberían formar parte integrante de la política económica nacional, lo que supone una adecuada fijación de créditos para investigaciones en materia de educación, y las relativas a las tendencias económicas y sociales.

///.

Al tratar el tema de la educación y el consumo, se analiza aquella como elemento de consumo corriente y como bien de consumo duradero, formulando en tal oportunidad consideraciones acerca de las diferencias existentes para asimilarla a uno u otro consumo y los efectos que tiene la educación sobre ellos.

Al encarar los aspectos productivos el estudio de la O.C.D.E. se refiere a la educación considerándola como un factor de la producción, haciendo hincapié en que el crecimiento económico es consecuencia no solo de la utilización de un capital real (bajo la forma común de máquinas y herramientas), sino también de la acción de los hombres, sus habilidades y capacidades. El capítulo se cierra con las consideraciones referentes a la especialización, el papel de los dirigentes y el rendimiento individual y social que tienen las inversiones en educación.

La obra comentada hace referencia más adelante a la teoría de la productividad marginal de los factores de la producción, concluyendo en que el beneficio que obtiene la sociedad de la educación considerada como inversión no se limita al crecimiento de las rentas de las personas altamente calificadas sino que se extiende también a la totalidad del grupo. En tal sentido se anota (pág. 34) que, "la prolongación de los estudios constituye para los particulares una forma muy provechosa de inversión. Pero los beneficios suplementarios que obtiene la sociedad son todavía más elevados. Ello constituye una razón muy importante para que la sociedad entera contribuya a las inversiones en educación."

En el capítulo II, se estudia el problema del equilibrio del desarrollo, considerando tanto los aspectos que se refieren a la calidad como a la cantidad y los peligros que se enfrentan cuando un sistema de enseñanza se desarrolla rápidamente. Más adelante se toman en cuenta los problemas de la generalización de la enseñanza secundaria -como tendencia común de los países más avanzados- y las cuestiones vinculadas con su estructura juntamente con la orientación hacia una enseñanza universal o especializada.

En el estudio de la logística de un desarrollo equilibrado, se expresa que la política educativa se enfrenta con un problema de estrategia: cómo aumentar los efectivos de alumnos en los diferentes grupos de edades y el de los profesores en los diversos niveles de calificación, para obtener el máximo rendimiento de los créditos disponibles para un gasto dado y seguidamente, otro de táctica: qué medidas permitirán progresar paso a paso hacia la consecución de otros objetivos?

Al respecto, el estudio considera tanto a los alumnos matriculados en cada grupo de edad y el costo por alumno como la política de educación frente a las tendencias demográficas. Al tratar el aumento de las inversiones en educación, la obra señala que el costo total puede ser considerado como el producto de los siguientes cinco factores:

$$U = P_s e t w (1+K),$$

en el cual U es el costo total nacional en educación; P_s , la población en el grupo de edad en todos los niveles de enseñanza; e , la tasa de escolarización; t , la relación entre el número de profesores y el de alumnos; w , el sueldo anual medio por profesor; y $(1+K)$, la relación entre el costo total y el costo del profesorado.

Al designar a la renta nacional O , como el producto de dos factores ($O = P_o$) -donde P es la población total y o la renta nacional por habitante- se llega a determinar R como la relación entre el importe global de los costes ordinarios en educación (U) y la renta nacional (O), que es la siguiente:

$$R = \frac{U}{O} = \frac{P_s}{P} e^t \frac{V}{O} (1+K)$$

El estudio se detiene finalmente en el análisis individual de los cinco factores enunciados, que determinan la tendencia de la relación R .

En esta sección, al hacer referencia a las tendencias del conjunto de los factores que intervienen en el cálculo de los gastos, se señala que ellos se resumirían en lo que podría llamarse "ley de bronce de los gastos de educación" y que se formularía así:

Suponiendo que los sueldos del personal docente terminan por aumentar proporcionalmente al producto nacional por habitante, es igualmente razonable suponer que los restantes costos no disminuirán en relación con el importe global de los sueldos docentes. Verificados estos dos supuestos -se señala- las inversiones en educación aumentarán más de prisa que el producto nacional, ya que la tasa de escolarización y la relación entre el número de profesores y el de alumnos tienen una elasticidad positiva con relación a las rentas (es decir, que disminuyen, cuando estas aumentan)

Por considerarlo de interés para los países de América Latina, agregamos las últimas consideraciones del párrafo añadido que expresa (pág. 48): "esta ley se modifica con los cambios que puedan surgir en la distribución por edades de la población. Se cumple con mayor razón cuando la población en edad escolar aumenta más rápidamente que la población total."

El capítulo III de la segunda parte de la obra está destinado a considerar las perspectivas de la educación durante los diez próximos años en los 18 países (de Europa, Canadá y Estados Unidos) y Yugoslavia -que participa en algunas de las actividades de la O.E.C.E.-, el capítulo pone énfasis en la organización del planeamiento.

Ante la decisión de la mayoría de los países de desarrollar y reformar sus sistemas educativos en todos los niveles, se consideran las medidas proyectadas o en estudio con referencia a la enseñanza obligatoria, la secundaria y la superior. Luego de examinar todos los proyectos individuales, señala la obra que se tiene la impresión de que en conjunto, más que reforma, se busca el desarrollo de la enseñanza; no obstante es evidente que tal desarrollo entrañará una modificación en el contenido de la enseñanza.

Con respecto a la enseñanza obligatoria anota la fuerte tendencia existente a prolongar la duración de la escolaridad, generalmente en uno o dos años. Este aumento de la escolaridad que, en algunos casos, oscila alrededor del 40% incide en problemas de reclutamiento docente, construcción y dotación de equipos de los edificios escolares, por lo que se subraya la necesidad del planeamiento para solucionar los problemas conexos.

Señalase también la tendencia al desarrollo y democratización de la enseñanza secundaria mencionando países donde aumenta el número de alumnos de distintas edades en este nivel. En cuanto a la enseñanza superior se refiere, se pone de relieve su pronunciada expansión, especialmente en las carreras científicas y tecnológicas.

La situación actual de la educación en los mencionados países es considerada también cuando encara el análisis de las estadísticas educativas; pone énfasis al señalar la insuficiencia de las series aún en los países más desarrollados; la observación es válida también y en mayor grado cuando se pretende estudiar la interdependencia entre el desarrollo de la economía y el de la educación. Se refiere asimismo a la falsedad de los datos acerca de la asistencia escolar y a la confusión de la terminología empleada en distintos países.

Se incluyen en el capítulo referencias a las relaciones entre alumnos y profesores, los gastos en educación, la renta nacional y la población. Al referirse a los gastos en educación lo hace señalando en el mismo título que se trata de un "terreno inexplorado", no solamente porque en la mayoría de los países la enseñanza esta administrada por diversas autoridades en un mismo nivel, a veces, sino por la dificultad de obtener datos de las instituciones privadas. Agrega que en todos los países considerados, el sistema educativo esta financiado en su mayor parte con fondos públicos (90%) y solo el 10% restante se estima que proviene de fuentes privadas.

En cuanto a las cifras, se aprecia que en las economías más desarrolladas, aproximadamente 1/5 del gasto total se reserva para cuentas de capital y los 4/5 restantes para los gastos corrientes; de estos, los sueldos absorben en general del 70% al 80% y, en algunos países -en razón del desarrollo de los servicios sociales (cantinas, pensiones, servicios médicos, etc)-, se reducen al 60% ó 65%, mientras que los gastos, (excluidos los sueldos e incluidos los de capital), representan en general del 35% al 45% del total.

Para todo este grupo de países de la O.C.D.E., el total de los gastos (ordinarios o corrientes y de capital) representa sobre el presupuesto total del gobierno el 10,3% para el año base considerado (1956 o más próximo), (2), y en el año 1961, el importe total de los recursos destinados a la educación en la zona de la O.C.D.E. equivale a algo más del 3% de la renta nacional, (3).

Este análisis, que se cierra con un apéndice con observaciones relativas a fuentes, estadísticas y métodos, finaliza con apreciaciones acerca de los objetivos fijados para 1970, tanto en los aspectos propiamente educativos (alumnos y profesores) como en los económico financieros.

La tercera parte de la obra se titula "Las exigencias de la ayuda al tercer mundo" y fue realizada por F.H.Harbison, W.A.Lewis y J.Tinbergen, con la colaboración de F.C.Bos y J.Vaizey.

En el prefacio, T.Kristensen señala que (pág.110), "es evidente que para los países en vías de desarrollo, tan importante como la ayuda financiera son las medidas destinadas a determinar sus necesidades a largo plazo en materia de enseñanza, a elaborar un orden de prioridades de estas necesidades, a proporcionarles el personal docente, a acoger a sus estudiantes y a ayudarles a crear centros de enseñanza."

En el capítulo I se analiza el plan de desarrollo de los recursos humanos en las economías en proceso de modernización y se enumeran algunos de los imperativos y de los obstáculos que deben tenerse en cuenta para elaborar un plan de desarrollo económico y social.

Entre los primeros menciona, como ejemplo para conseguir un desarrollo acelerado que, por una mayor inversión anual del ingreso nacional, es necesaria una proporción correspondiente de capital humano "en forma de reserva de toda clase" de personas adiestradas y de instituciones que se consideran "indispensables para el proceso de modernización."

Menciona también la opinión de economistas eminentes según los cuales, "menos de una tercera parte del aumento del ingreso nacional de los países tiene su explicación en aumentos cuantitativos de los factores de producción, como el capital y la mano de obra". Los otros dos tercios se explican en aumentos de orden cualitativo, entre otros, capital y recursos humanos más productivos; esta mayor productividad, está en parte ligada, a una mejor educación así como al desarrollo de los conocimientos y de la tecnología.

Analiza a continuación los problemas de la mano de obra en las economías que se modernizan: escasez, excedentes y la necesidad del análisis para determinar los objetivos futuros del desarrollo de los recursos humanos. Seguidamente estudia los componentes de un plan para el desarrollo de estos recursos, entre los cuales cita el establecimiento de incentivos, el adiestramiento de la mano de obra empleada y la educación escolar y finalmente detalla los principios de un plan para el desenvolvimiento de los recursos humanos, concluyendo en la necesidad de preparar estrategias en programas de desarrollo de recursos humanos.

En el capítulo II trata de las prioridades para la promoción de la enseñanza, entendiendo que en los países en desarrollo la fijación del orden de prioridad debe alcanzar tanto al plano cuantitativo como al cualitativo. El autor, Arthur Lewis, indica que, desde el punto de vista del desarrollo económico, se puede hacer una distinción entre las clases de enseñanza que aumentan la capacidad de producción (o sea la enseñanza considerada como "Inversión") y las que no la aumentan (considerada en tales casos la enseñanza como "Consumo").

Se expresa (pág. 133) que "las necesidades relativas al desarrollo económico ayudan a determinar el volumen mínimo de inversiones que deben realizarse en enseñanza", con respecto al problema de cuanto puede excederse de este mínimo, la solución depende del grado de prosperidad del país y de las exigencias de la demanda. El capítulo analiza también la capacidad de absorción de las personas instruídas en diversas situaciones y los problemas particulares que se presentan en los diferentes niveles de enseñanza (primaria, secundaria y superior).

Es de interés señalar que como lo indica el trabajo, las dificultades de absorción se deben en parte al hecho de que la enseñanza no corresponda a las necesidades, y preconiza un justo equilibrio entre todos los niveles de la enseñanza para que ésta favorezca el desarrollo económico. Respecto de la enseñanza primaria expone lo ocurrido en algunos países del Africa Occidental donde el aumento de población escolar del 20 al 60 % y el consiguiente aumento de egresados contribuyó a crear un sentimiento de frustración ya que estos buscaron masivamente empleos burocráticos en las ciudades. Tampoco solucionan el problema las escuelas rurales si paralelamente no se moderniza la estructura social de las actividades agrícolas.

De la enseñanza para adultos dice que es el medio más rápido para aumentar la productividad de los países en vías de desarrollo, si bien en la mayoría de los países no se le dedica la atención que este sector merece.

En el capítulo III se consideran algunas de las principales cuestiones del desarrollo de la enseñanza, expresando (pág.147) que "todo estudio sobre progreso económico de los países en vías de desarrollo, acaba inevitablemente dando la mayor importancia al tema de los recursos humanos. En efecto, a diferencia del capital, el trabajo es un factor de producción que se encuentra en estos países en relativa abundancia y resulta lógico, por consiguiente, intentar utilizarlo, mejorando su calidad, en el proceso de expansión".

En la introducción, John Vaizey, trata entre los requerimientos del desarrollo, el de obreros especializados y semi especializados, y respecto al papel decisivo que juega la enseñanza en su formación y en el consecuente incremento de la productividad, menciona la investigación realizada en la URSS entre 1920 y 1930 citando: "En 1924 el Gosplan hizo una investigación sobre los efectos del plan decenal en el desarrollo de los centros docentes. Se calculó que el trabajo de las personas que habían recibido enseñanza primaria era casi una vez y media más productivo que el de los obreros analfabetos de la misma edad, haciendo el mismo trabajo, y que el de las personas con estudios secundarios o universitarios era respectivamente dos o cuatro veces más productivo. La conclusión a que se llegó fue que el coste total de aumentar el número de centros de enseñanza queda compensado por el incremento de la productividad que aquel traía como consecuencia y ello en el plazo de diez años que cubriría el plan".

Más adelante se señala que la ventaja primordial de la enseñanza considerada como uno de los medios para el desarrollo económico, consiste en que no agota los recursos ya limitados, por cuya razón es una de las formas más accesibles que puede emprender un país pobre para promover su desenvolvimiento tanto económico como social.

El estudio considera luego la estructura de la enseñanza, tanto rural como urbana, técnica, privada y femenina y los obstáculos que se presentan a su desarrollo: estructura defectuosa, ciertos factores sociales (oposición de los padres, o escasos recursos familiares), la escasez de personal docente, etc. Analizados cada uno de ellos, la obra concluye indicando una insuficiencia de créditos asignados a la educación.

Con referencia a este aspecto del problema se menciona en la pág.153 que "puesto que la proporción del presupuesto dedicada a la enseñanza es muy elevada, todo aumento importante supondrá evidentemente una presión también importante sobre los recursos presupuestarios y entrará en competencia con otras muchas necesidades. De aquí la importancia que tienen las medidas destinadas a evitar pérdidas y a aumentar la productividad del sistema educativo".

Respecto a la estructura de la enseñanza advierte el autor la necesidad de establecer un equilibrio entre los diferentes sectores, señalando que si debe difundirse la enseñanza primaria para cumplir con el derecho que la Declaración de los Derechos Humanos concede a todos los niños, el consiguiente aumento de gastos no asegurará ese derecho si no se destinan paralelamente recursos a la formación de los maestros necesarios. En consecuencia, dice, puede afirmarse que "la formación de maestros y el aumento de la enseñanza secundaria deben preceder, inevitablemente, a toda extensión sensible de la enseñanza primaria".

En relación con la enseñanza rural dice que es necesario establecer la diferencia entre los países que conceden prioridad a la agricultura como principal factor del desarrollo económico y los que la asientan a la industria.

También debe tenerse en cuenta la población radicada en zonas rurales, cuantitativamente considerada. Otros aspectos de interés referidos al tema son el de la dispersión de la población escolar y la conveniencia de concentrar los centros educativos en lugares centrales; el de la asistencia escolar en épocas de cosecha y el de los edificios escolares, que no son tan costosos cuando se utilizan materiales de la región y el aporte voluntario u obligatorio del trabajo de sus habitantes.

En el último capítulo de esta tercera parte, se trata de la demanda global para los próximos diez años de la enseñanza secundaria y superior en los países insuficientemente desarrollados, tanto en la formación de estudiantes como en la de personal docente; el estudio intenta aquí determinar la expansión de estos niveles educativos en función del aumento deseable de la renta por habitante durante el período que va hasta el año 1970.

Mencionan los autores del capítulo, J. Tinbergen y H.C. Bos, dos métodos para determinar las necesidades futuras del empleo, siendo el más racional de ellos el que las calcula a partir de los niveles de producción que los países esperan alcanzar y da como ejemplo la posibilidad de calcular el número de científicos y técnicos necesarios para el futuro si se conoce la relación entre el número de personas calificadas y el nivel de producción en los sectores industriales más importantes, por una parte, y el volumen y composición futuros del producto nacional total, por la otra. Otro método más preciso, señalan, sería determinar la producción y el empleo simultáneamente, habida cuenta de las inversiones que requiere la industria y la enseñanza.

El número de estudiantes a alcanzar en dicho año se basa en tres factores: el que correspondió al año 1953, el crecimiento demográfico esperado hasta 1970 y el aumento que es de desear alcancon los porcentajes de escolarización durante ese mismo período. En base a las consideraciones formuladas el estudio señala los siguientes objetivos que se deben fijar en materia de tasas de escolarización de la enseñanza secundaria y superior:

- a) La tasa de escolarización de la enseñanza superior deberá aumentar entre 1953 y 1970 en el 100 %, 60 %, y 27 % o sea en el 6%, 4% y 2% anual en los países cuya renta por habitante sea inferior a 250 dólares, varíe entre 250 y 500 o supere los 500 dólares anuales por habitante, respectivamente;
- b) Para el sector de América Latina, la tasa de escolarización para los estudiantes de ciencias y de ingeniería entre dichos años deberá duplicarse y
- c) En los que se refiere a enseñanza secundaria se han hecho previsiones diferentes según se trate de la enseñanza general o de la profesional; para América Latina la tasa deberá aumentar en un 60% para la primera (o sea un 4% anual) y en un 27 % para la segunda (es decir, en el 2% anual) (4).

Con respecto a la oferta y demanda de profesores consideran los autores que las decisiones tomadas no influirán sobre el número de docentes en los cuatro o cinco años siguientes, lo cuál limitará la expansión de la enseñanza salvo que se aumente el número de alumnos por profesores o se emplee personal docente no suficientemente calificado.

La cuarta parte de la obra de la O.C.D.E. se refiere al plan de desarrollo de la enseñanza en relación con el crecimiento económico y en él se analizan tres ejemplos del planeamiento de la enseñanza, realizados en condiciones políticas y administrativas muy diferentes, pues corresponden a Francia (realizada por R. Poignant), Suecia (por S. Moberg) y Yugoslavia (por M. Elazar).

El prefacio de esta parte refiriéndose a las dificultades con que tropiezan en la actualidad las autoridades en materia de educación, señala que en su gran mayoría ellas se deben a la improvisación. Más adelante (pág. 173) se expresa que "lo más probable es que los factores fundamentales que influyen sobre la política pedagógica sufran en el futuro modificaciones tan profundas como en el pasado y que la enseñanza adquiriera una estructura cada vez más compleja. Para poder tener en cuenta la evolución demográfica y hacer frente a la demanda de educación que proviene de las necesidades de la economía y de los deseos de las familias, es preciso que los poderes públicos dispongan de toda la información necesaria para decidir los objetivos a largo plazo de la enseñanza y preparar los programas adecuados".

Los tres estudios particulares mencionados se refieren en general a la descripción de las características de la educación en cada uno de los países nombrados y en detalle a los temas a los cuales ya hemos hecho mención en el curso de este comentario (misión y objeto del planeamiento, su organización, la relación con el planeamiento económico y social, el financiamiento de la enseñanza, etc.).

La obra termina haciendo referencia a un trabajo de J.R. Gass y R.E. Lyons acerca de los movimientos internacionales de estudiantes. Sus temas particulares son: movimientos de estudiantes extranjeros, movimientos de estudiantes extranjeros que siguen carreras científicas, países de origen y problemas de política.

La segunda de las publicaciones a que hemos hecho referencia al comienzo se titula "La planificación de la educación para el desarrollo económico y social" (París, 1963, 119 páginas); fue realizada por Herbert S. Farnes, consultor de la O.C.D.E. y constituye la primera de una serie de publicaciones del llamado "Proyecto Regional Mediterráneo".

Este proyecto, iniciado por acuerdos con los gobiernos de España, Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia, es un intento para estudiar las necesidades educativas sobre la base de metas de desarrollo económico y social a largo plazo (5) y formular recomendaciones concretas a los respectivos países en cuanto a las inversiones que conviene hacer en el sector de la educación.

Comienza la obra refiriéndose al planeamiento de la educación para el desarrollo económico y social, y al respecto analiza los términos "capital humano" e "inversión en recursos humanos" desarrollando aquí la nueva idea de que es posible determinar la cantidad óptima de educación necesaria para alcanzar metas de crecimiento específicas y consecuentemente, determinar que gastos en educación serán necesarios para lograr niveles de producción previstos.

Al propio tiempo se hace hincapié en que, además de fijar los niveles adecuados del gasto, debe llevarse a cabo también una distribución óptima de él entre los varios niveles y tipos de educación, para lo cual se impone la planificación de la política educativa a largo plazo.

Refiriéndose a los objetivos del "Proyecto Regional Mediterráneo", se señala que es un intento para llevar a cabo una estimación de las necesidades nacionales de educación hasta 1975 y de elaborar planes detallados, incluyendo costos de financiación para hacer frente a dichas necesidades.

En el informe se exploran algunos de los problemas conceptuales y de método con que se tropieza al llevar a cabo la evaluación de las necesidades de la educación y se sugieren diversos enfoques alternativos que parecen útiles y viables. Esquemáticamente el resto de la obra se refiere en el capítulo II, "Estimación de las necesidades futuras de mano de obra", al análisis de los métodos de estimación de fuerzas de trabajo en términos de categorías de ocupaciones.

En el capítulo III, "Necesidades y oferta de mano de obra por nivel de ocupación", trata el problema de la conversión de la estructura ocupacional requerida como fuerza de trabajo, en estructura requerida por niveles de educación; en el capítulo IV, "Determinación de las metas educacionales en función de las necesidades de mano de obra", el proceso de especificación de tales metas en base a las previsiones de las necesidades y oferta de mano de obra en distintos niveles y tipos de educación.

Después de haber examinado el planeamiento de la educación desde el "ángulo de la mano de obra" en los cuatro primeros capítulos, en el quinto se examina el "método cultural", es decir, la determinación de los propósitos educativos sin hacer referencia a las necesidades específicas de mano de obra. El último capítulo de la obra contiene un breve análisis de algunos aspectos cualitativos de la estimación de las necesidades de la educación y algunas observaciones acerca del modo en que los objetivos "de mano de obra" y los "culturales" pueden ser combinados en la evaluación de los costos de las metas educativas.

Cierra la obra un interesante apéndice en el cual se incluye un ejemplo de clasificación industrial, el sistema de clasificación de ocupaciones del Proyecto Regional Mediterráneo, la estructura ocupacional por rama de actividad y el nivel de educación de las categorías ocupacionales de trabajadores de algunos países seleccionados.

Finaliza así este resumen del contenido de las dos obras de la O.C.D.E., ambas valiosas e interesantes; de su lectura señalamos nítidamente la importancia que se asigna a la educación, no solo como elemento para el desarrollo individual, sino como uno de los factores más importantes en la política del desarrollo económico y social que se procure efectuar. También se pone de manifiesto que tal papel es vital no solamente en los países en desarrollo según se ha visto en el resumen sino que su gravitación no disminuye aún en los más avanzados.

A la luz de las conclusiones de estos dos estudios podemos expresar finalmente que todo intento racional de promoción educativa deberá efectuarse sobre la base de análisis, estadísticas, investigaciones y metas definidas que deberán ser encajadas, a su vez, dentro de los recursos disponibles, las perspectivas demográficas y las aspiraciones sociales de cada país en particular.

-
- (1) Para una mayor ilustración acerca del tema se recomienda el trabajo de J. Roberto Moreira y otros, titulado: "La Educación y el Desarrollo económico y social en América Latina", publicado en "La Educación", Nos.25 y 26, Unión Panamericana, Washington 1962 Págs.29.-

- (2) Según la Ley N° 18.881 de presupuesto para el ejercicio 1971 el porcentaje correspondiente a la Finalidad "Cultura y Educación" sobre el total de la Administración Nacional es del 15 %.-
- (3) El porcentaje del Producto Bruto Interno destinado a la educación por el sector oficial (gobiernos nacional y provinciales y subsidio a la enseñanza privada) fue de 2,26% en 1959; 2,10% en 1960; 2,39% en 1961; 3,02% en 1962; 2,79% en 1963; 2,97% en 1964; y 3,22% en 1965 (Educación, Recursos Humanos y Desarrollo económico-social, CONADE, Buenos Aires 1968, Tomo I, pág.1.380).-
- (4) Con referencia al panorama en nuestra región, es de interés el trabajo preparado por la Secretaría de la UNESCO para la Tercera Conferencia Interamericana de Ministros de Educación, realizada en Bogotá del 4 al 10 de agosto de 1963, y titulada "Problemas y Perspectivas de la Educación Latinoamericana", París, julio de 1963 y publicado en "Proyecto Principal de Educación" UNESCO, N° 19 julio/a septiembre/ 1963, pág.23.-
- (5) Para un documentado análisis del tema se sugiere la obra de la UNESCO titulada "Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, Bélgica, 1962, especialmente en el Tomo I, los capítulos referentes a "La situación y los requisitos educacionales en América Latina" (por Oscar Vera) y "Educación y desarrollo en América Latina" (por Roberto Moreira).-

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

La publicación se basa en las respuestas dadas por los ministerios del ramo, de 55 países, al cuestionario enviado oportunamente acerca del tema.

La obra comprende dos partes: la primera resume las conclusiones de los cuestionarios; la segunda, incluye los estudios monográficos de cada uno de los países. Entre estos, once corresponden a América Latina, a saber: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, República Dominicana, El Salvador y Venezuela.

Efectuamos las presentes referencias de las conclusiones indicadas en el trabajo en mérito al valioso aporte que él significa en un tema que se caracteriza por su escasa bibliografía, su amplio interés e importancia. Con el fin de aportar algunos puntos de referencia respecto a nuestro país, en el desarrollo del comentario se realizarán algunas acotaciones que vincularán las conclusiones de la publicación con el orden vigente en el sector educativo nacional.

Se deja especificado en el trabajo que se excluye todo dato cuantitativo concerniente al importe de los gastos, ya que su fin no es suministrar datos estadísticos sino conocer la estructura y el funcionamiento de los diferentes sistemas financieros.

Sobre la base de las respuestas a las seis preguntas formuladas se efectuó un estudio comparado de las responsabilidades de las administraciones públicas en el financiamiento de los diferentes niveles de enseñanza y de la provisión de fondos afectados a la educación, las modalidades que presentan ciertos sistemas de financiación, la ayuda acordada por los poderes públicos a la enseñanza privada, la ayuda internacional y las tendencias actuales en materia de financiamiento de la educación

I. Responsabilidades Financieras de las Administraciones

Textos Constitucionales y leyes

Resulta de interés conocer el lugar reservado en los textos constitucionales al aspecto financiero de la educación. Se sabe, en efecto, que toda enmienda de la constitución exige la puesta en marcha de un procedimiento especial mucho más largo y difícil que cuando se trata de la reforma de una ley; la estabilidad asegurada por el texto constitucional presenta también otras ventajas ya que constituye una garantía contra los cambios demasiado prematuros, que respondan a circunstancias pasajeras.

De los 55 países que han contestado a la encuesta de la Oficina Internacional de la Educación, los dos quintos más o menos, tienen disposiciones constitucionales concernientes casi directamente al financiamiento de la educación (1).

CENTRO NACIONAL

DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN EDUCATIVA

Av. Eduardo Madero 105 - 2do. Piso - Buenos Aires - Rep. Argentina

///.

En un cierto número de respuestas se han limitado a declarar que la constitución no contiene disposiciones que fijen la repartición de las responsabilidades financieras de las administraciones en materia de educación, lo que no excluye necesariamente la existencia en las constituciones de alusiones más generales acerca del problema del financiamiento de las actividades educativas.

Administraciones Responsables del Financiamiento de la Educación

La repartición de las responsabilidades del financiamiento de la educación entre las diferentes administraciones aparece ligada a la estructura administrativa de cada país, estructura que depende de factores de orden político, geográfico, histórico y económico, etc.

En principio, se trate de países federativos o no, las administraciones encargadas del financiamiento de la educación se sitúan en tres sectores diferentes: 1) las administraciones ubicadas en el plano superior (llamadas generalmente administraciones federales en los países federativos y administraciones centrales en los otros); 2) las administraciones regionales, que juegan, cuando se trata de "estados", "provincias" o "cantones" formando parte de una federación, un papel parecido al de las administraciones centrales en los países no federados y 3) las administraciones locales (distritos escolares, municipios, etc.)

Para determinar, en los 55 países que participaron en la encuesta, si las responsabilidades se reparten o no entre muchos sectores administrativos, se distinguen las tres categorías siguientes:

- a) la responsabilidad exclusiva real en la administración central,
- b) las responsabilidades son divididas entre la administración central (o regional en los países federativos) y las administraciones locales y
- c) las responsabilidades son divididas entre la administración central o federal, las administraciones regionales o las administraciones locales.

Estos tres sistemas parecen tener una acogida sensiblemente igual, ya que cada uno de ellos está en vigor en un tercio aproximadamente de los países estudiados, lo que quiere decir que la responsabilidad financiera de la educación está dividida entre dos o más sectores de administraciones en la mayoría de los países (los dos tercios) (2).

Tipos de responsabilidades referentes a los poderes centrales y federales

Hemos indicado ya que en un tercio de países aproximadamente (excluidos los países federativos), la administración central aparece como única responsable del financiamiento de la educación. Pero se ha contestado también que en otros casos el poder federal o central divide las responsabilidades financieras de la educación entre las administraciones regionales o locales.

Esta división toma algunas de las formas siguientes: 1) en una veintena de países estudiados, los poderes públicos federales o centrales toman enteramente a su cargo los gastos de ciertos establecimientos, cuando se trata de un nivel determinado de enseñanza (escuelas secundarias o profesionales, por ejemplo), escuelas especiales de interés nacional o bien escuelas situadas en territorios federales, de frontera, etc. y 2) en más de la mitad de los países que han respondido a la encuesta, el poder federal o central participa en los gastos de las administraciones locales, otorgando subvenciones globales, tomando a su cargo parte de los gastos concernientes a ciertos grados de la enseñanza o atendiendo ciertas categorías de gastos (materiales, edificaciones, etc.) (3).

Tipos de responsabilidades referentes a las administraciones regionales

Cuando, entre el poder federal o el poder central y las autoridades locales se intercala, como ocurre en los países federativos, una administración regional (gobernantes de estados, provincias o cantones federados en los países federativos y administraciones departamentales, provinciales, etc. en otros países), el financiamiento de la educación presenta la forma siguiente: 1) en una docena de países las autoridades escolares regionales toman total o parcialmente a su cargo los gastos de ciertos establecimientos de enseñanza colocados bajo su dependencia y 2) en una docena de países estudiados, las administraciones regionales acuerdan a las autoridades locales subvenciones globales sin especificación del destino o tomando a su cargo en todo o en parte, ciertos gastos en que se encierran los establecimientos escolares dependientes de las citadas autoridades locales.

Tipos de responsabilidades referentes a las administraciones locales

El estudio aclara que considera en la categoría de administraciones locales no solamente a las administraciones comunales o municipales sino también a las de los distritos.

Las responsabilidades referentes a estas administraciones toman las siguientes formas: 1) en un poco más de una quincena de países las autoridades locales financian establecimientos de educación y 2) en otra quincena de países, más o menos, las autoridades locales toman parcialmente a su cargo los gastos correspondientes a los establecimientos colocados bajo su dependencia mientras la otra parte está bajo las órdenes de los poderes públicos federales o centrales o de los poderes públicos regionales. En cuanto a la ayuda que estos brindan a las administraciones locales es acordada siguiendo modalidades diversas y en proporciones variables (4).

II. Principales partidas presupuestarias

En la primera parte del cuestionario enviado a los ministerios de instrucción pública se les ha pedido que enumeren, sin citar cifras, los principales rubros que figuran en los presupuestos de las diversas administraciones responsables del financiamiento de la educación.

Ahora bien, cuando se pasa revista a los datos que responden a esta cuestión, no deja de sorprender la extrema diversidad que la caracteriza o la manera de ordenar o redactar los gastos del servicio educativo. Si a veces la sucesión de rubros parece atenerse a un orden determinado, en otros casos se tiene la impresión de que la clasificación ha sido hecha sin preocupación lógica y sin tener en cuenta el grado de las nuevas necesidades.

Si en algunos casos se encuentra un número muy limitado de rubros presupuestarios concernientes a las grandes categorías de gastos (administración, personal, construcciones, etc.), en otros los rubros son muchos más numerosos, multiplicándose a medida que el contenido de ellos se hace más preciso. (5).

III. Financiamiento de las diversas categorías de establecimientos escolares públicos

Uno de los primeros hechos que se desprende de la comparación de los datos suministrados por los ministerios del ramo de los países consultados, es el siguiente: en la mayoría de ellos, donde muchos sectores de poderes públicos participan conjuntamente en el financiamiento de establecimientos de educación, los gastos de construcción y equipamiento están a cargo de las autoridades locales, mientras que los gastos de funcionamiento son cubiertos, en forma total o parcial, por las administraciones de los sectores superiores.

Otro hecho surge de esta comparación: la fórmula dominante sobre todo en lo que concierne a las enseñanzas primaria y secundaria, es aquella en que la responsabilidad financiera se encuentra dividida entre dos o tres sectores de la administración. Tercera constatación: el número de los países donde los poderes públicos centrales asumen la entera responsabilidad financiera de la educación en general o de tal o cual tipo de enseñanza en particular (formación de maestros, enseñanza profesional y superior etc.) es mucho más importante que el de los países en los cuales las autoridades locales juegan un papel preponderante en materia de responsabilidad financiera (6).

Establecimientos preescolares

De las respuestas recibidas surge una primera constatación: en un tercio de los países consultados la enseñanza preescolar no está bajo la dependencia directa de los poderes públicos; si bien se acuerdan subvenciones a los establecimientos privados, el financiamiento de las escuelas maternas, jardines de infantes, etc. está lejos de presentar desde el punto de vista financiero la importancia característica de otros niveles de enseñanza.

Administraciones responsables de la enseñanza primaria

El panorama que se aprecia en los países consultados es el siguiente:

- 1) Los poderes públicos centrales o federales, en la casi totalidad de los países que han respondido a la encuesta, asumen las responsabilidades en materia de financiamiento de la educación primaria. La extensión de dicha responsabilidad es variable: a) en un tercio de los países, el poder público central toma a su cargo los gastos de todos los establecimientos de enseñanza primaria,

- b) en la mitad de los países, la administración central o federal cubre una parte de los gastos de las escuelas primarias de pendientes de las autoridades regionales o locales y c) en una decena de países, más o menos, los poderes públicos centrales o federales asumen la totalidad de los gastos de un cierto número de establecimientos oficiales de enseñanza primaria.
- 2) Los poderes públicos regionales asumen responsabilidades en materia de financiamiento de la educación primaria en más de un quinto de los países. Se trata en la mayoría de los casos de países federativos en los cuales las unidades federadas (estados, provincias, cantones, etc.), tienden a ocupar un lugar análogo al de los poderes públicos centrales en los países centralizados.
- 3) Las autoridades locales asumen las responsabilidades en materia de financiación de la enseñanza primaria en más de la mitad de los países. Esas responsabilidades toman diversas formas: a) en más de los dos quintos de los países, las autoridades locales aseguran una parte de los gastos de las escuelas primarias siendo el saldo cubierto por las subvenciones de los poderes públicos centrales, b) las autoridades municipales (el caso no es muy frecuente), financian completamente las escuelas primarias municipales que funcionan al lado de las financiadas por las autoridades centrales o regionales, y c) las autoridades locales también asumen solas, aunque en forma excepcional, la responsabilidad financiera de todas las escuelas primarias oficiales.

Administraciones responsables de la enseñanza secundaria

El estudio comentado indica al respecto que:

- 1) En más de cuatro quintos de los países que han respondido a la encuesta, los poderes públicos centrales o federales asumen las responsabilidades financieras en materia de enseñanza secundaria.

La extensión de esta responsabilidad es variable; a) en casi la mitad de los países, los establecimientos oficiales de enseñanza secundaria están totalmente a cargo de los poderes públicos centrales, b) en un tercio de los países aproximadamente estos poderes acuerdan subvenciones a los poderes locales, y c) en más de un quinto de los países, un cierto número de establecimientos de enseñanza oficial son totalmente financiados por los poderes públicos centrales o federales y coexisten con los otros establecimientos secundarios que están en todo o en parte a cargo de otras administraciones.

- 2) La intervención de los poderes públicos regionales, en lo que concierne al financiamiento de establecimientos de enseñanza secundaria es poco frecuente.

Esta intervención se traduce en la toma a su cargo de los gastos de ciertos establecimientos que reciben ayuda de los poderes públicos centrales o federales, en el otorgamiento de subvenciones de las autoridades locales o por la toma a su cargo de un cierto número de establecimientos secundarios que coexisten con los financiados por los otros poderes públicos.

- 3) Un poco más de los dos quintos de las respuestas mencionan la participación de las autoridades locales en los gastos concernientes a la enseñanza secundaria oficial: a) en la mayoría de esos casos las autoridades locales asumen las responsabilidades financieras conjuntamente con los poderes públicos centrales o regionales, b) en un número más restringido de países, las administraciones locales financian totalmente a sus propias escuelas secundarias, estando las otras sometidas a un régimen financiero diferente,

c) todas las escuelas secundarias oficiales están enteramente a cargo de las autoridades locales.

Administraciones responsables del financiamiento de la enseñanza técnica y profesional

La publicación comentada indica al respecto que:

1) Los poderes públicos centrales y federales asumen las responsabilidades financieras en materia de enseñanza técnica y profesional en más de cuatro quintos de los países que han enviado datos de esta materia.

Esas responsabilidades toman varias formas: a) en más de una veintena de países, la totalidad de establecimientos oficiales está enteramente a cargo de los poderes públicos centrales, b) en más de una decena de países la administración central o federal va en ayuda de las autoridades locales (regionales, en otros casos), asegurando una partida de gastos para los establecimientos dependientes de esas autoridades y c) en más de otra decena de países, un cierto número de escuelas de enseñanza profesional está totalmente financiado por los poderes públicos centrales o federales mientras coexisten las atendidas por otras autoridades públicas.

2) Los poderes públicos regionales intervienen en el financiamiento de la enseñanza técnica y profesional en una decena de países, sea tomando a su cargo una parte de los gastos de los establecimientos colocados bajo su dependencia directa, sea financiando completamente algunos de ellos o acordando una ayuda a las autoridades locales.

3) En más de un tercio, los países indican que las autoridades locales asumen las responsabilidades en materia de financiamiento de la enseñanza técnica y profesional; en la mayoría de los casos sólo cubren una parte de los gastos de los establecimientos colocados bajo su dependencia, siendo provisto el saldo por los poderes públicos centrales o federales (en una decena de países) o regionales (tres o cuatro).

Se puede llegar excepcionalmente a que algunas escuelas técnicas o profesionales estén totalmente a cargo de las autoridades locales, mientras que los restantes establecimientos de ese nivel son financiados por otras administraciones.

Financiamiento de la enseñanza universitaria y superior

En la casi totalidad de los países que han dado información concerniente a la financiación de los establecimientos universitarios oficiales, los poderes públicos centrales o federales asumen las responsabilidades financieras.

Pero la forma que reviste esta responsabilidad es un poco diferente de la que caracteriza la financiación de establecimientos de enseñanza oficial en otros niveles de enseñanza. Las universidades, en efecto, gozan de una autonomía más o menos amplia, administran sus propios recursos y son libres, en cierta medida para disponer de los créditos que reciben. (7).

En el caso de un tercio de los países (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela, para América Latina), la ayuda financiera de los poderes públicos se traduce en el otorgamiento de subsidios o subvenciones; su monto, previsto en el presupuesto del Estado, permite asegurar el equilibrio presupuestario de las instituciones. Raramente estos importes se afectan a un tipo particular de gastos, sino que son acordados en forma de una suma global, valuada a propuesta de cada una de las administraciones universitarias.

IV. Modalidades especiales del financiamiento de la educación

Dos quintos aproximadamente de los 55 países que han respondido a la encuesta (Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, República Dominicana y El Salvador, entre los de América), mencionan la existencia -al margen del presupuesto ordinario- de fondos especiales o presupuestos extraordinarios destinados a financiar, en la mayoría de los casos, programas de construcciones escolares o a llevar a término campañas contra el analfabetismo o en favor de la extensión cultural (educación de base, de adultos, etc) (8).

Planes de Financiamiento a largo plazo

La educación no escapa al sistema de planificación a largo término aplicado en ciertos países para la preparación de objetivos de todo orden, excediendo el cuadro de posibilidades presupuestarias anuales.

En efecto, un tercio aproximadamente de las respuestas recibidas toman forma de planes de financiación que se extienden a muchos años (es el caso de Guatemala, Haití, República Dominicana y Venezuela, entre los países participantes en la encuesta, de América Latina). Estos planes, en los que el tiempo de la ejecución varía generalmente de tres a diez años, y los planes quinquenales y los de seis años, son los más frecuentes y tienden principalmente a la realización de programas de construcción y de equipamiento escolar, programas de desarrollo de tal o cual grado de enseñanza, así como a la ejecución de programas de extensión cultural (9).

Recursos y empréstitos

Se encuentran indicaciones concernientes a recursos y empréstitos para fines educativos en casi la mitad de las 55 respuestas de los países que han participado en la encuesta. No debe sorprender el constatar que, para cubrir los gastos cada vez más elevados de las construcciones escolares, se recurra a este procedimiento.

La dificultad para procurar fondos en forma de ingresos de créditos ordinarios en tal envergadura, las garantías materiales que ofrecen los bienes inmobiliarios y la posibilidad de asegurar el reembolso en un plazo bastante prolongado, explican el favor del cual goza en este sentido el sistema de préstamos.

Es necesario precisar que no solamente las construcciones escolares han sido beneficiadas por el empréstito, ya que algunos países mencionan la existencia de recursos de esta fuente para financiar la realización de diferentes programas educativos. Las respuestas contienen generalmente pocos detalles sobre las modalidades y características de los empréstitos (emisiones, tasas de interés, plazos de reembolso, etc.).

Financiamiento de la educación por ciertas empresas

En más de un quinto de las respuestas recibidas (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, El Salvador y Venezuela, entre los países de América Latina), se dan indicaciones respecto a la obligación legal de ciertas empresas para proveer directamente al financiamiento de la educación.

La naturaleza misma de esas obligaciones y los criterios determinantes, varían de un país a otro. Se trata más bien de casos de toma directa a su cargo de los gastos referentes a la formación del personal o también destinados a su instrucción; en otras circunstancias las empresas están solamente obligadas a entregar ciertas sumas -generalmente proporcionales al monto de los salarios del personal empleado- de manera de participar así indirectamente en el financiamiento de ciertas actividades educativas (10).

A veces la obligación concierne a las empresas cuyo personal alcanza a un cierto número o donde los hijos de los empleados constituyen un grupo de cierta importancia, o aún de empresas situadas a una determinada distancia de una villa o de una escuela, o donde el capital empresario sobrepasa una determinada cantidad, etc.

Participación de otras administraciones además de los ministerios de educación

Diversas administraciones públicas, además de las que tienen específicamente a su cargo la educación, financian actividades de orden educativo en la casi totalidad de los 55 países que han respondido a la encuesta comentada.

Se trata, en general, de establecimientos de educación o de actividades que corresponden al dominio propio de esas administraciones (financiamiento de establecimientos de formación profesional o educación de ciertas categorías de niños, gastos referentes a construcciones escolares, servicios médico pedagógicos, etc.) (11).

V. Procedencia de los Fondos destinados al Financiamiento de la Educación

Ingresos generales e impuestos o tasas destinadas específicamente a la educación.

Quando se analiza la procedencia de los fondos destinados al financiamiento de la educación, se pueden distinguir, según el estudio que comentamos: por una parte, los países en los cuales los créditos acordados provienen únicamente de ingresos generales y, por otra, aquellos en los cuales existe igualmente cierto número de impuestos o tasas especiales (derechos de inscripción y examen), cuyo producto es específicamente destinado a la educación.

Más de las tres quintas partes de los países que han respondido a la encuesta están clasificados en el primer grupo. Por el contrario, en un poco más de una quincena de respuestas (Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, etc.), se trata de impuestos o tasas especiales cuyo producto es afectado especialmente al financiamiento de la educación.

Si la naturaleza de esos impuestos y la importancia de su rendimiento con relación a los créditos provenientes de ingresos generales son diversos, se puede observar que, en la mayoría de los casos, el producto de impuestos o tasas no constituye más que un aporte suplementario en los recursos educativos, aporte que por lo general es mínimo. En efecto, los ejemplos de países donde los impuestos especiales escolares constituyen la principal fuente de financiamiento de la educación, no abundan.

Entre los impuestos especiales cuyo producto es afectado a la educación, se pueden señalar los impuestos a las rentas y a la propiedad, licores, cervezas, tabacos, espectáculos, lotería, sucesiones, donaciones, etc. Las respuestas de algunos países precisan que el producto de los impuestos especiales está destinado a cubrir solamente una parte de los gastos educativos (construcciones escolares, formación profesional, campañas de alfabetización, etc.).

Importancia de los derechos de inscripción, tasas de examen y expedición de diplomas

No se trata de trazar aquí un cuadro comparativo de los derechos de inscripción, tasas de examen y expedición de diplomas percibidos en los diferentes países, pero sí de saber en qué medida la supresión de esos derechos y tasas -en otros términos la introducción de la gratuidad- afectaría el equilibrio presupuestario de la enseñanza.

Solo las respuestas de algunos países hacen alusión a los derechos de examen o de expedición de certificados percibidos en el cuadro de la enseñanza primaria, por lo cual el estudio se limita a examinar el caso de la enseñanza de segundo grado y de la universitaria donde el problema del rendimiento de los derechos escolares se estudia realmente (12).

Medidas particulares destinadas al financiamiento de ciertas actividades

Un poco más de un tercio de las respuestas recibidas menciona la existencia de ciertas medidas destinadas a financiar, al margen del presupuesto ordinario, actividades de orden educativo.

Se trata de iniciativas locales (fiestas y representaciones escolares, manifestaciones deportivas, colectas, tómbolas, etc.), destinadas a financiar directa o indirectamente ciertas actividades educativas (construcción de edificios, provisión de equipos y material escolar, etc.) o a asegurar ciertos gastos en materia de ayuda social (campamentos, Viajes de estudio, etc.).

En otros casos las iniciativas toman un carácter más general (venta de sellos, loterías, organización de colectas nacionales, etc.) (13).

Participación financiera de origen extranjero

El trabajo comentado indica que el cuestionario enviado a los ministerios de instrucción pública señalaba: trate de describir las modalidades de la participación de origen extranjero (de carácter nacional o internacional), en el financiamiento de tal o cual establecimiento de enseñanza o de tal o cual actividad educativa.

Tomando las respuestas recibidas aparece que ciertos países han dado a la palabra "participación de origen extranjero" un sentido restrictivo (otorgamiento de subsidios o subvenciones, envío de expertos y personal, etc.), mientras que otros han considerado que las becas de origen extranjero benefician sus dependencias o que la presencia en el suelo nacional de establecimientos escolares extranjeros constituiría una participación de origen externo al financiamiento de la educación.

Si se tiende a la segunda de esas interpretaciones parece difícil descubrir un solo país cuya educación no goce de ninguna ayuda extranjera, por mínima que sea. Es esta circunstancia la que hace poner en duda la existencia de una total autarquía de las naciones en materia de educación. Esta interdependencia aparecería en el resto, como más importante aún, si en lugar de limitarse a la participación extranjera oficial se tuviese en cuenta la ayuda educativa internacional efectuada en el plano privado.

VI. Participación de los Poderes Públicos en el Financiamiento de la Enseñanza Privada

Las informaciones suministradas por los ministerios del ramo de los países consultados revelan que una ayuda financiera de los poderes públicos (variable tanto por su importancia como por sus atribuciones), es acordada a establecimientos de enseñanza privada en más de tres cuartos de los 55 países que respondieron a la encuesta (Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, República Dominicana, El Salvador y Venezuela, en América) (14).

Pero, por el contrario, se puede establecer que no hay ninguna ayuda acordada por los poderes públicos a la enseñanza privada en países tales como Ceylán, Grecia, Luxemburgo, Filipinas, etc. y que la pregunta no se contesta en algunos países en razón de no existir establecimientos de enseñanza privada (Bulgaria, Rumania, Checoslovaquia, etc.).

VII. Tendencias actuales y Observaciones diversas

Proyectos de reformas o tendencias referentes al sistema y procedimiento del financiamiento de la educación.

Algunas de las respuestas recibidas dan cuenta de proyectos de reformas concernientes al financiamiento de la educación (Brasil, Colombia, Estados Unidos, Honduras, México, en América). En algunas informaciones se indican cierto número de cambios concernientes a la repartición de responsabilidades financieras entre las diferentes administraciones (federal, o central, regional o local), tendiendo a un refuerzo de la participación de las unidades administrativas superiores y, más raramente, de las administraciones locales.

Los otros proyectos de reforma tienden a producir rebajas en los impuestos escolares, a introducir un porcentaje mínimo de los ingresos generales con afectación a los gastos educativos.

Tendencia al aumento de los gastos referentes a la educación

El esfuerzo efectuado en la casi totalidad de los países que han respondido a la encuesta, con el objeto de adaptar en lo posible la educación a las necesidades, se traduce necesariamente en un aumento del presupuesto educativo.

Los datos suministrados de este tema son más o menos precisos en todos los países. Si algunas respuestas se contienen con señalar un aumento global en el presupuesto de la educación, otras mencionan los capítulos que se han referido principalmente a este tema.

En general, en todas las respuestas recibidas (solo dos países parecen ser la excepción), se afirma que el crecimiento de ciertos rubros no se manifiesta en los gastos de otros capítulos presupuestarios, pero se traduce en un aumento del volumen total del presupuesto de la educación.

Medidas de política general destinadas a hacer frente a las necesidades crecientes de la educación

La búsqueda de medios que permitan hacer frente a las nuevas necesidades en materia de educación, constituye sin duda una de las principales preocupaciones de las administraciones. Se ha constatado que las respuestas a la pregunta "cuales serían las medidas de política general encaradas para hacer frente a las necesidades crecientes de la educación", varían en función de los problemas propios de cada país.

Al tratar de establecer una clasificación, no se debe olvidar que esas medidas se refieren esencialmente al contexto al cual se aplican y que corresponden a la política financiera en general de cada país. No se puede dejar de señalar que ciertos países ven en el aumento de la producción el medio de aumentar la renta nacional y de hacer frente así a las necesidades siempre crecientes de la educación.

-----o-----

NOTAS

(1) La Constitución Nacional contiene disposiciones que se refieren a la materia educativa; el Art. 5° prescribe -respecto de las constituciones provinciales- que deberán asegurar la educación primaria; el Art. 14° dispone que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho de enseñar y aprender. Por su parte el Art. 67°, entre las atribuciones fijadas al Congreso, establece en el inciso 16, la dictar planes de instrucción general y universitaria. En cambio no contiene la Constitución Nacional, disposiciones referentes al aspecto financiero de la educación.

En cuanto a las provincias, todas tienen en general en sus constituciones, normas acerca de la obligatoriedad y gratuidad de la educación común; en varias encontramos también disposiciones respecto de los fondos que deben destinarse a este servicio, fijando algunos porcentajes sobre el total de las rentas de la provincia (el 30% en Neuquén y Santiago del Estero; el 25% en Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos y Río Negro; el 20% en Mendoza, Misiones, Salta y Santa Cruz, y el 15% en San Luis).

La ley orgánica de los ministerios (N° 13.416) tampoco contiene disposiciones referentes al problema de los recursos financieros; solo fija en su Art. 23° la competencia y las funciones del Ministerio de Cultura y Educación.-

- (2) En nuestro país existe una amplia participación, si bien puede indicarse que la mayor parte de las enseñanzas, media, superior y universitaria corren a cargo del gobierno nacional.

En cuanto a las enseñanzas preprimaria y primaria, la participación con las provincias y municipios es más igualitaria. Acerca del particular anotamos que la Ley N° 16.432 (Presupuesto para el ejercicio 1961/62) establecía en el Art. 37° que el "Poder Ejecutivo convendrá con los gobiernos de las provincias y municipalidades la transferencia de los servicios" que la Nación presta en las respectivas jurisdicciones y que "ya descentralización resulte conveniente..."

Así, durante 1961 se inició un movimiento de transferencia de las escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación a las respectivas provincias; el decreto N° 495/62 dispuso que desde el comienzo del curso lectivo de 1962 debía completarse dicha transferencia. Si bien en algunos casos se realizó el traspaso, el movimiento continuó de manera muy lenta.

Por Ley N° 17.378 de 1963 se faculta al Poder Ejecutivo para transferir sin cargo a las provincias las escuelas establecidas en sus territorios.

Por Ley N° 18.586 (decreto reglamentario N° 602/70) -que deroga la anterior- se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias en las condiciones prescritas por la presente ley, los organismos existentes en los territorios provinciales.

En la enseñanza preprimaria, del total de establecimientos oficiales (2.512) el 66% corresponde a las provincias y municipalidades y el resto a la Nación; para los alumnos los porcentajes sobre el total (155.132) en el año 1970, son: 67 y 33% respectivamente.

En la enseñanza primaria oficial para el mismo año las distribuciones son: sobre un total de 23.673 establecimientos el 53% de provinciales y municipales y el 47% del orden nacional; para el alumnado total del sector oficial (3.091.737) los porcentajes son: 65 y 35% respectivamente.

En la enseñanza media el panorama es bien distinto pues solo el 29% del alumnado concurre a establecimientos dependientes de las provincias y municipalidades mientras que el 71% asiste a los del orden nacional.

- (3) Existe en nuestro país el régimen de subsidio a la enseñanza privada establecido en virtud de la Ley N° 13.097; después de diversas modificaciones actualmente rige el decreto N° 15/64 que establece en su artículo 1°: "Los propietarios de los institutos de enseñanza privados incorporados, a nivel medio y superior y las escuelas privadas primarias fiscalizadas por el Consejo Nacional de Educación que demuestren que no pueden pagar la equiparación de sueldos determinada por el Art. 174° de la Ley N° 14.473 (estatuto del Docente), recibirán de acuerdo con las disposiciones del presente decreto una contribución del Estado a ese solo efecto.

En varias otras disposiciones se establece que propietarios podrán solicitar la contribución del Estado, cómo se clasificarán los institutos y se determinarán los elementos de juicio a utilizar para fijar la contribución estatal.

Las constituciones de las siguientes provincias contienen disposiciones referentes a la subvención de la enseñanza privada en las respectivas jurisdicciones: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén y Santa Cruz.

- (4) La Ley de educación común (N° 1.420) en su Art. 2° disponía que "La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gratuita y dada conforme a los preceptos de la higiene".

Por el Art. 44° se establecían los conceptos que forman el tesoro común de las escuelas y por el 45° la reserva, que se haría anualmente de tales recursos, para la formación de un "Fondo Permanente de Educación".

La ley N° 4.874 se refería a las escuelas nacionales en las provincias; establecía en su Art. 1° que el Consejo Nacional de Educación procedería a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales.

Por su parte la Ley N° 2.737 regla las subvenciones nacionales a las provincias para el fomento de la instrucción primaria, indicando el destino de ellas y los requisitos a cumplir.

- (5) Debemos señalar que en nuestro país existe una clasificación presupuestaria uniforme para todas las jurisdicciones que permitirá realizar estudios o análisis de tipo económico funcional en los gastos destinados a la educación.

Se han iniciado los estudios tendientes a aplicar los presupuestos "por programa"; si bien en algunos casos se dan presupuestos individuales para ciertos establecimientos, sólo abarcan algunos gastos ya que en la mayoría de los casos los importes aún se fijan tomando en cuenta el "objeto del gasto" y no el "rendimiento del servicio".

- (6) En nuestro país cada jurisdicción realiza todo tipo de gastos: Corrientes (Gastos en personal, de Funcionamiento, Subsidios, etc.) y de Capital (Bienes y Construcciones).

Si bien en el orden nacional cada uno de estos dos tipos de gastos obedece a un financiamiento diferente (rentas generales, uso del crédito o fondos especiales, según los casos), ello no es patrimonio exclusivo de esta jurisdicción sino que en cierta medida también lo practican así -influídas por un criterio estrictamente financiero- las provincias y municipalidades.

En el caso de los subsidios nacionales a la enseñanza privada -acordados en virtud de la Ley N° 13.047- los importes se deben destinar exclusivamente al pago de los sueldos del personal docente directivo, y docente auxiliar.

También en el orden nacional, para la atención del rubro "Construcciones", existen financiamientos especiales dados por los decretos leyes N°s. 22.296/56 y 8.718/57 para los sectores primario y secundario con fondos provenientes de la explotación de casinos, hipódromos y espectáculos públicos (cinematográficos), estos fondos han sido agrupados por la Ley N° 16.727 denominada "Fondo Escolar Permanente". En cuanto al sector universitario se refiere, también existen fondos propios, que se manejan en virtud del régimen fijado por la Ley N° 17.245/67 (Art. 104°).

- (7) El régimen de autonomía académica universitaria en nuestro país junto con el de su autarquía financiera y administrativa, está establecido por la ya citada ley N° 17.245.

A título ilustrativo digamos que, en las cifras correspondientes al presupuesto para el ejercicio 1969 sobre una estimación total de los gastos de las Universidades Nacionales de 51.128,6 millones de pesos moneda nacional, los recursos propios eran el 12,9%.

- (8) Ya mencionamos, en el orden nacional de la educación primaria y de la secundaria, a la ley 16.727 "Fondo Escolar Permanente" cuyo producido se destina al financiamiento del "Plan de Trabajos Públicos" en el sector educativo.

A título ilustrativo digamos que para el ejercicio 1970 según el decreto 1856/70 el crédito asignado al Fondo Escolar Permanente era de 42.875.000 pesos ley 18188.

- (9) El planeamiento educativo en el orden nacional reconoce varios antecedentes que dieron origen al ex Departamento de Planeamiento Integral de la Educación, luego Servicio Nacional, y hoy, Oficina Sectorial de Desarrollo.

La ley N° 15.021 (Presupuesto para el ejercicio 1959/60), establecía en su artículo 40° que "... el Ministerio de Educación y Justicia someterá a la consideración del Poder Ejecutivo un plan integral de racionalización de la enseñanza primaria y secundaria en todas sus ramas y niveles..."

Posteriormente, el decreto N° 2351/61, que disponía la realización de trabajos de racionalización administrativa, se refería a este ministerio en sus puntos 22 y 23 con respecto al plan integral de la enseñanza (Ley N° 15.021) y a la reorganización administrativa para implantar normas de descentralización ejecutiva.

Luego, la ley N° 16.432 (Presupuesto en el ejercicio 1961/62) en el Art. 43° establecía que "El Ministerio de Educación y Justicia y sus organismos a cuyo cargo estén los diversos niveles de la enseñanza someterán a la aprobación del Poder Ejecutivo dentro del presente ejercicio un plan general de gastos de enseñanza..."

Las resoluciones ministeriales N°s. 451 y 608/62 indican las funciones del servicio, pero es la resolución N° 1793/63 que crea el Servicio Nacional y fija su composición (Comité Intereducacional de Planeamiento, Comité Asesor y Secretaría General Ejecutiva).

Esta resolución ministerial -ratificada por el decreto N° 720/63- se completa con las normas del decreto N° 2736/63 que establece los lineamientos conceptuales básicos de funcionamiento del Servicio Nacional de Planeamiento Integral de la Educación.

La ley 16.964 instituyó el "Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo", disponiendo por el Art. 3° la creación de las Oficinas Sectoriales de Desarrollo y fijando sus funciones en el Art. 23°.

Por el decreto N° 7517/67 se puso en funcionamiento en el ámbito de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación (hoy Ministerio), la Oficina Sectorial de Desarrollo "Educación", la que estaba integrada por un Consejo de Planeamiento y una Secretaría Técnica que lo asistía.

El decreto N° 6914/69, por último, aprueba la actual estructura de la Oficina Sectorial fijando las misiones y funciones para sus distintos departamentos con referencia al planeamiento y acción para el desarrollo, la seguridad, las ciencias y las técnicas a nivel sectorial y de acuerdo con las orientaciones que las Secretarías del CONADE, CONASE y CONACYT provean para la formulación de los planes correspondientes.

- (10) El hoy llamado Impuesto para la Educación Técnica (decreto N° 10954/59) que se denominaba antes Impuesto para el Aprendizaje, consiste en un gravamen sobre los sueldos y salarios abonados por los establecimientos industriales, con destino al Consejo Nacional de Educación Técnica.

Señalemos que, en el presupuesto para el ejercicio 1969 de este organismo, tal producido que forma los "Recursos Propios", constituye el 38,6% del total de gastos autorizados.

- (11) Realizan gastos en los sectores educativos en el orden nacional, además de las dependencias centrales del Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Educación, sus organismos descentralizados (Consejo Nacional de Educación Técnica, Universidades Nacionales y Universidad Tecnológica Nacional), varios ministerios, secretarías y empresas del Estado.

- (12) En el decreto ley N° 10.582/62 (presupuesto para el ejercicio 1962/63), el Art. 24° establecía, al referirse a la facultad dada al Poder Ejecutivo para fijar tarifas y aranceles, para cubrir los servicios que presta el Estado Nacional, que "la facultad otorgada ... no comprende la función "educacional del Estado, que se presta en forma gratuita". Esta gratuidad es ratificada por el decreto N° 46/70 que aprobó las políticas nacionales al señalar en el punto N° 24 que se ha fijado "la de reducir los índices de analfabetismo" y semianalfabetismo y asegurar el cumplimiento integral "del ciclo escolar obligatorio y su gratuidad".

- (13) Diversas entidades, instituciones, empresas y particulares brindan su aporte -en bienes y servicios- a los establecimientos educativos; como forma organizada es de señalar la labor que cumplen -fundamentalmente en los sectores de la enseñanza primaria y de la secundaria- las Asociaciones Cooperadoras.

Digamos que una estimación realizada para las escuelas de esos dos niveles (nacionales y provinciales) para el año 1962 indicó como total un aporte de más de quinientos millones de pesos moneda nacional y de dos millones de socios.

.....00000000000.....