

Foll.
379.1
7

13890

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

Centro Nacional de Documentación e Información Educativa

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

(Estudio comparado)

3113
Ej. 1
✓

INV	013890
SIG	Foll 379.1
LIB	1

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

Título del original: Le financement de l'éducation. Etude comparée.
 Publicado por el: Bureau International d'Education - Genève 1955.
 Publication N° 162.

Contenido: Estudio de las modalidades del financiamiento de la educación, efectuado con motivo de la realización de la XVIII Conferencia Internacional de Instrucción Pública.

Comentario especialmente preparado para el
 Centro Nacional por el Cont. ROBERTO N. DE LUCA;
 traducción de la Srta. HELENA ROLDAN CASTRO VIDELA.

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 sobre el tema.

La obra se divide en dos partes: la primera resume las conclusiones de los cuestionarios, la segunda, incluye los estudios monográficos de cada uno de los países. Entre éstos, 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 sobre las conclusiones indicadas en el trabajo en mérito al valioso aporte que el mismo significa en un tema que se caracteriza por su escasa bibliografía, su amplio interés e importancia. Con el fin de ir aportando algunos puntos de referencia sobre la situación en nuestro país, en el desarrollo del comentario se realizarán algunas acotaciones, vinculando 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 a 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 sobre 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 demasiados 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 a la financiación de la educación (1).

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 sobre el 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, 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 colocadas 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 recae 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 más o menos 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 más o menos (excluidos los países federativos), la administración central aparece como sola 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 alguna 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 estado, provincias o cantones federados en los países federativos y administraciones departamentales, provinciales, etc. en los otros países), la financiación 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 incurridos por 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 éstos brindan a las administraciones locales, la misma es acordada siguiendo modalidades diversas y en proporciones variables (4).

En la primera parte del cuestionario enviado a los Ministerios de Instrucción Pública se ha pedido que enumeren, sin citar cifras, los principales ítems 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 caracteriza a la hora de ordenar y redactar los gastos del servicio educativo. Si a veces la sucesión de rubros presupuestarios es idéntica, en otros casos se tiene la impresión que la clasificación de los rubros es bastante diferente y que tiene en cuenta el tipo de actividades realizadas.

Si en algunos casos el rubro de número de rubros presupuestarios comprende a las grandes categorías (gastos personales, salarios, construcciones, etc.), en otros se refieren con mucho más frecuencia, muy a menudo, al contenido de los ítems de los y a los gastos (5).

II. PRINCIPALES PARTIDAS PRESUPUESTARIAS.

En la primer parte del cuestionario enviado a los Ministerios de Instrucción Pública se 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 caso se tiene la impresión 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 mucho más numerosos, multiplicándose a medida que el contenido de los mismos se hace más preciso (5).

III. FINANCIAMIENTO DE LAS DIVERSAS CATEGORIAS DE ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES PUBLICOS.

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 la financiación 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 la enseñanza primaria y secundaria, es aquella donde 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 pre-escolares.

De las respuestas recibidas surge una primera constatación: en un tercio de los países consultados la enseñanza pre-escolar 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 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 dependientes 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 financiación 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 quinto 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, más o menos, estos poderes acuerdan subvenciones a los poderes locales y c), en más de un quinto de 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 la que concierne al financiamiento de establecimientos de enseñanza secundaria, es poco frecuente.

Esta intervención se traduce por la toma a su cargo de los gastos de ciertos establecimientos que reciben la ayuda de los poderes públicos centrales o federales, por 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 sus propias escuelas secundarias, estando las otras sometidas a un régimen financiero diferente y 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 países que han enviado datos sobre esta materia.

Esas responsabilidades toman varias formas: a), en más de una veintena de países, la totalidad de establecimientos oficiales están 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 están totalmente financiadas 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 países).

Se puede llegar excepcionalmente a que algunas escuelas técnicas o profesionales estén totalmente a cargo de las autoridades locales, mientras que los otros 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 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 el financiamiento 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 los créditos que reciben (7).

En el caso de un tercio de 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 bajo la forma de una suma global, valuada a propuesta de cada una de las administraciones universitarias.

En más de un quinto de los respuestas recibidas (Brasil,

IV. MODALIDADES ESPECIALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION.

Dos quintos, más o menos, 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. (Ver nuestro comentario sobre "El planeamiento de la educación", en Información Educativa, Año I, N° 6, Junio de 1963).

En efecto, un tercio más o menos 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, donde la duración de la ejecución varía generalmente de tres a diez años, junto con 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 bajo la 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 gozan en este sentido el sistema de préstamos.

Es necesario precisar que no solamente las construcciones escolares han sido las beneficiadas por el empréstito, ya que algunas 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 reembolsos, 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 sobre 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 gastos referentes a la formación de 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 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 EDUCACION.

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

Cuando se analiza la procedencia de los fondos destinados al financiamiento de la educación, se pueden distinguir, según el estudio que comentamos: por un lado, los países en los cuales los créditos acordados provienen únicamente de ingresos generales y, por otro, 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 (12).

Entre los impuestos especiales cuyo producto es afectado a la educación, se pueden señalar los impuestos sobre rentas y sobre 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.

Sólo las respuestas de algunos países hacen alusión a los derechos de examen o 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 (13).

Medidas particulares destinadas al financiamiento de ciertas actividades.

Un poco más de un tercio de las respuestas recibidas mencionan 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 estudios, etc.).

En otros casos las iniciativas toman un carácter más nacional y permiten el financiamiento de actividades que hacen al conjunto del país: venta de sellos, loterías, organización de colectas nacionales, etc. (14).

Participación financiera de origen extranjero.

El trabajo comentado indica que el cuestionario enviado a los ministerios de instrucción pública, sobre el particular 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. PARTICIPACION DE LOS PODERES PUBLICOS 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) (15).

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 rebaja en los impuestos escolares, introducir un porcentaje mínimo de los ingresos generales con afectación a los gastos educativos, etc.

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 sobre este tema son más o menos precisos en todos los países. Si algunas respuestas se contentan 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 (sólo 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 obtenidas a la pregunta formulada: "cuáles 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.

Tratando 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 destacar 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.

NOTAS

(1)

(1) La Constitución Nacional contiene disposiciones que se refieren a la materia educativa; el art. 5* indica -respecto de las constituciones provinciales- que se deberá asegurar la educación primaria; el art. 14* señala 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, señala en el inciso 16 la de 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 sobre la obligatoriedad y gratuidad de la educación común; en varias encontramos también disposiciones sobre los fondos que deben destinarse a este servicio, fijando algunas porcentajes sobre el total de las rentas de la provincia (el 30 % en Neuquén y Stgo. 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 Ministerios (N* 14.439) tampoco contiene disposiciones que hagan referencia al problema financiero, sólo fija en su art. 12* la competencia y funciones del Ministerio de Educación y Justicia.

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

En cuanto a la enseñanza preprimaria y primaria, la participación con las provincias y municipios es más igualitaria. Sobre el particular indiquemos que la Ley N* 16432 (Presupuesto para el ejercicio 1961/62) indicaba en el art. 37* que "El P.E. convendrá con los gobiernos de las provincias y municipalidades la transferencia de los servicios que la Nación presta en las respectivas jurisdicciones y cuya descentralización resulte conveniente ..."

Fue así que durante el año 1961 se inició un movimiento de transferencia de las escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación a las res-

pectivas 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 concretó el tras-paso, el movimiento no continuó y actualmente existe la simultaneidad en la prestación del servicio.

En la enseñanza preprimaria, del total de establecimientos oficiales (1181) el 48,7 % corresponde a las provincias y municipalidades y el resto a la Nación; para los alumnos los porcentajes sobre el total (66355) en el año 1962, son: 52,6 y 47,4 % respectivamente.

En la enseñanza primaria oficial para el mismo año las distribuciones son: sobre un total de 17424 establecimientos, el 56,3 % son provinciales y municipales y el 43,7 % del orden nacional; para el alumnado total del sector oficial (2.703.475) los porcentajes son: 60 y 40 % respectivamente.

En el nivel de la enseñanza media el panorama es bien distinto, pues sólo el 20 % del alumnado concurre a establecimientos dependientes de las provincias y municipalidades mientras que el 80 % lo hace a los del orden nacional.

(3) La Nación otorga varios subsidios a la enseñanza, tanto privada como oficial; a la primera nos referiremos en (15), en cuanto a las subvenciones que el presupuesto nacional fija en su Anexo 31 (Obligaciones a cargo del Tesoro), entre las más importantes destacamos las que se refieren a:

ENSEÑANZA Y CULTURA (destinada a las Universidades Nacionales, Fundación Miguel Lillo, Teatro Nacional Cervantes y Orquesta Sinfónica Nacional, Fomento de Bibliotecas Populares, Consejo Nacional de Educación Técnica, Fomento de la instrucción primaria en las Provincias, a las Universidades Populares Argentinas, para Becas, para las oficinas y becas de la UNESCO, etc.).

ORGANISMOS ASISTENCIALES (contribución al Consejo Nacional de Protección de Menores) y de

AYUDA SOCIAL (contribución a las Obras Sociales del Ministerio).

(4) La Ley de Educación Común (N° 1420) en su art. 2° dispone que "La instrucción primaria debe ser obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene".

Por el art. 44* de la misma 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° 4874 se refería a las escuelas nacionales en las provincias, estableciendo en su art. 1° que el Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten, escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales.

Por su parte la Ley N° 2737 regla las subvenciones nacionales a las provincias para el fomento de la instrucción primaria, indicando el destino de las mismas y los requisitos a cumplimentar.

(5) Debemos indicar que en nuestro país no existe una clasificación presupuestaria uniforme para todas las jurisdicciones que permita realizar estudios a análisis de tipo económico-funcional en los gastos destinados a la educación (Para más detalles ver nuestro trabajo: "Contenido y finalidad de las Clasificaciones Presupuestarias. Su utilización en el planeamiento educativo").

En el orden nacional la distribución y denominación de las partidas o cuentas se ajusta a motivos de índole contable-presupuestarios pero no funcionales.

Tampoco existen presupuestos por "programa", si bien en algunos casos se dan presupuestos individuales para ciertos establecimientos, pero sólo abarcando algunos gastos; en todos los casos los importes 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 gasto: Corrientes (Gastos en personal, de funcionamiento, subsidios, etc.) y de Capital (Dotación 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 -influidas 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° 22.296/56 y 8718/57 para el sector primario y secundario con fondos provenientes de la explotación de casinos, hipódromos y espectáculos públicos (cinematográficos); en cuanto hace al sector universitario, también existen fondos propios, que se manejan en virtud del régimen fijado por el Decreto-Ley N° 7361/57 (art. 3°), que instituye el denominado "Fondo Universitario".

- (7) El régimen de autonomía universitaria en nuestro país, junto con el de su autarquía financiera, es establecido por el ya citado Decreto-Ley N° 7361 del año 1957.

A título ilustrativo digamos que, en las cifras correspondientes al Presupuesto para el Ejercicio 1962/63 (Decreto-Ley N° 10.582/62) sobre una estimación total de gastos de los sectores 2, 4 y 5, netos, de las Universidades Nacionales, de 8.290,6 millones de pesos, los Recursos Propios eran el 14,20 %.

- (8) Ya mencionamos, en el orden nacional de la educación primaria y secundaria, los Decretos-Leyes N° 22.296/56 y 8718/57 cuyos fondos se destinan, en parte, al financiamiento del "Plan de Trabajos Públicos" en el sector educativo.

A título ilustrativo digamos que al cierre del ejercicio 1959/60 (es decir, al 31 de octubre de 1960), según la Cuenta General del Ejercicio, los saldos disponibles de dichos fondos eran de 18,5 y 583,8 millones de pesos.

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

La Ley N° 15021 (Presupuesto para el Ejercicio 1959/60),

establecida en su art. 40* que "...el Ministerio de Educación y Justicia someterá a la consideración del P.E. 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 sobre 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 sobre descentralización ejecutiva.

Posteriormente, la Ley N° 16.432 (Presupuesto para 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 P.E. dentro del presente ejercicio un plan general de gastos de enseñanza..."

Las Resoluciones Ministeriales N° 451 y 608/62 indican las funciones del servicio, pero es la Resolución N° 1.793/63 que crea el Servicio Nacional y fija su composición (Comité Intereducacional de Planeamiento, Comité Asesor y Secretaría General Ejecutiva).

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

- (10) El hoy Impuesto para Educación Técnica (Decreto N° 10954/59), que se denominaba antes Impuesto para el Aprendizaje, consiste en un impuesto que grava 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 1962/63 de este Organismo, tal producido que forma los "Recursos Propios", constituye el 20,18% del total de gastos autorizados.

- (11) Realizan gastos en los sectores educativos en el orden nacional, además de las dependencias centrales del Ministerio de Educación y Justicia (Subsecretaría de Educación y Consejo Nacional de Educación), sus organismos descentralizados (Consejo Nacional de Educación Técnica, Consejo Nacional de Protección del Menor, Universidades Nacionales y Universidad Tecnológica Nacional), los siguientes Ministerios, Secretarías de Estado y Empresas del Estado, entre las más importantes: Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, Secretarías Militares (Guerra, Marina y Aeronáutica), Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de Obras Públicas, Obras Sanitarias de la Nación, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Gas del Estado y Transportes de Buenos Aires.

- (12) Un análisis más detallado de la forma en que se financia la educación en nuestro país, será el tema de un trabajo próximo.

- (13) En el Decreto-Ley N° 10.582/62 (Presupuesto para el ejercicio 1962/63), el art. 24* establece, al referirse a la facultad dada al P.E. 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".

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

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

- (15) Existe en nuestro país el régimen de subsidio a la enseñanza privada establecido en virtud de la Ley N° 13.047; el Decreto N° 10.900/58 -reglamentario de la anterior- al referirse al crédito destinado al sostenimiento de este tipo de establecimientos de enseñanza, indica en su art. 1°: "La contribución tendrá el carácter de un aporte "del Estado a los propietarios de los institutos de enseñanza privada, como ayuda para el pago de los sueldos al personal directivo, docente y docente auxiliar en las "cifras mínimas fijadas por la Ley en el caso que los recursos afectados a dichos efectos resulten insuficientes".

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.
