

los niños una serie de curiosas demostraciones con un aparato que representaba la palanca. Mediante una serie de pesas, que colocaba en el brazo de resistencia, se obtenía una *resistencia* que había que equilibrar en el brazo de potencia mediante otras pesas que representaban la *potencia*. Como las pesas eran de varios tamaños el ejercicio se prestaba a muchas combinaciones para buscar el equilibrio entre ambos brazos, combinaciones, aunque no difíciles, algo complicadas para niños de ocho años.

Después de haber hecho el profesor varias demostraciones, llamó al niño X, para que él, a su vez, intentara realizar este ejercicio práctico ante sus compañeros. Yo, que estaba presenciando el desarrollo de esta lección junto al profesor titular de la clase, a pesar de conocer bien al niño indicado y concederle grandes probabilidades de éxito, pues se trataba de niño inteligente, dudé un momento.

El niño se situó ante el aparato y con decisión empezó a colocar pesas en el brazo de resistencia, pero al tratar de hallar la relación de equilibrio en el bra-

zo de potencia quedó parado con las pesas en la mano y en actitud abstraída.

Entonces el profesor de la clase, tratando de animarle ante lo que parecía indecisión, le dijo, con algo de energía: "Parece mentira que..."

Entonces yo, que observada al niño y veía reflejada en su rostro una intensa elaboración mental, dije al oído del profesor, para evitar este estímulo, que en este caso era realmente una coartación: "No sea impaciente..."

En efecto, al cabo de unos instantes el niño tomó las pesas y con toda seguridad equilibró de manera tan perfecta el brazo de la palanca, que el profesor de Ciencias exclamó: "Estupendo. ¡Muy bien!"

Entonces el profesor de la clase me dijo, como en descargo a sus palabras anteriores: "Efectivamente, me había precipitado."

FLORENCIO OLLÉ RIBA.
Maestro, Licenciado en
Pedagogía y Jefe de Es-
tudios del Colegio Nelly.
Barcelona.

inf. extranjera

El financiamiento de la educación en Iberoamérica y el Proyecto Principal de la Unesco (*)

ESTUDIO CUANTITATIVO. ESTADO ACTUAL DE LAS ESTADÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

Los datos estadísticos existentes para estudiar las características del financiamiento de la educación en Iberoamérica no tienen la precisión y la amplitud que requiere la cuestión. Principalmente se encuentran a este respecto las siguientes dificultades:

La falta de uniformidad en la interpretación que dan los países a ciertos términos, así como de precisión en las exposiciones. Por ejemplo, mientras algunos países incluyen los gastos de construcciones escolares en "gastos de capital", otros emplean el término más amplio y menos preciso de "gastos generales".

(*) *Agradecemos a la Unesco los materiales utilizados en el presente informe sobre la financiación de la educación en los países iberoamericanos, en una etapa de gran desarrollo del Proyecto Principal número 1 sobre generalización de la Enseñanza Primaria, cuyas características presentan indudable interés para los educadores y especialistas en financiamiento de nuestra educación nacional.*

En algunos casos los países no precisan en sus informes si se trata de gastos efectivos o de créditos presupuestales, lo que dificulta aún más las comparaciones. Tampoco indican, en la mayoría de los casos, si el presupuesto de educación incluye solamente los gastos del Ministerio de Educación o si abarca también las sumas invertidas en educación por otros ministerios y dependencias del Estado.

La discrepancia que existe en la presentación de los datos. Mientras algunos países hacen un análisis minucioso de sus gastos en educación y distinguen, por ejemplo, entre los gastos que ocasiona la educación preprimaria y los que ocasiona la primaria, otros engloban ambos conceptos en un solo rubro en el que muchas veces incluyen también las sumas dedicadas a las escuelas normales.

Las variaciones del poder adquisitivo de la moneda que hacen difícil determinar las tendencias en el financiamiento de la educación en un país, a menos que se ajusten los datos de distintos años al costo de la vida, cálculo para el que no se dispone siempre de los datos indispensables, los cuales, por otra parte, no tienen la precisión necesaria.

Pero la dificultad más importante es la falta de datos. No en todos los países el departamento especializado encargado de las estadísticas de la educación se ocupa de cuestiones de presupuesto y otros han organizado desde hace poco tiempo ese servicio. En resumen, pues, la situación es la siguiente:

a) En la mayoría de los casos, cuando no faltan los datos, los que existen carecen de la precisión o significación necesarias.

b) Otras veces se dispone solamente de datos reducidos que abarcan pocos años.

Los datos que ofrecemos en este trabajo no son, pues, definitivos ni completos, pero dan una visión de conjunto del financiamiento de la educación en Iberoamérica que permite destacar orientaciones generales y sacar conclusiones provisionales. Proceden

de tres fuentes principales: las respuestas de los Gobiernos hispanoamericanos a un cuestionario de la Unesco, la publicación de la Unesco *Dépenses publiques afférentes à l'éducation*, y el *Estudio Económico de América Latina 1955* publicado por las Naciones Unidas. El *Statistical Yearbook 1957* de las Naciones Unidas ha servido para completar los cuadros estadísticos.

SIGNIFICADO DE LAS ESTADÍSTICAS.

En esta sección figuran datos estadísticos que reflejan algunas tendencias y características del financiamiento de la educación en América. Son bastante confiables en cuanto se estudian sus variaciones en un mismo país. Pero cuando la comparación se hace de un país a otro, o cuando se toman como punto de referencia los datos relativos a países cuyos sistemas educativos han alcanzado un gran desarrollo, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

a) Las características de los países de América hispánica no son uniformes. Al lado de países industrializados y con pocos analfabetos, como Chile y Argentina, hay otros donde la industrialización apenas ha comenzado y las grandes masas de población son en su mayoría analfabetas. El término medio, es decir, el de países avanzados en la industrialización, pero con núcleos atrasados en la población, existe también y exige que se contemple el problema de la educación y de su financiamiento de una manera especial.

b) Los países de Iberoamérica difieren menos entre sí de lo que difieren de los países con sistemas de educación avanzados, como Estados Unidos, Canadá o Dinamarca. Será, pues, necesario considerar las tendencias del financiamiento de la educación en esos países como un punto de referencia general que servirá no para valorar en forma absoluta lo que se hace en Iberoamérica, sino para comparar los caminos seguidos y tal vez descubrir metas mínimas a alcanzar.

La repartición del presupuesto general.—Es interesante conocer la relación que existe entre el porcentaje del presupuesto general asignado a educación y los correspondientes a otras dependencias del Es-

tado. El cuadro I nos ofrece esos datos de varios países en los años 1945, 1950 y 1954.

Se advierte en este cuadro que los gastos de administración general representan en todos los países los desembolsos más altos, seguidos por los de defensa, con la excepción de algunas repúblicas centroamericanas (Costa Rica, Guatemala y Honduras) donde los gastos en educación ocupan el segundo lugar. Esto nos indica que en ningún caso se ha dado la máxima prioridad en América Latina a los gastos de educación.

Puede observarse, también, que en la década que va de 1945 a 1954 los gastos en educación han variado poco, salvo en El Salvador, Guatemala y Honduras, donde el aumento de las cantidades destinadas a educación ha sido sensible. Las disminuciones más importantes se han producido en Costa Rica y en el Ecuador. En el primer caso apenas tienen significación, ya que Costa Rica viene haciendo grandes inversiones en educación desde años anteriores. En el caso del Ecuador hay que señalar que la disminución de 9 por 100 en las cantidades destinadas a educación coincide con un aumento de 11 por 100 en los gastos de defensa.

Relación entre el presupuesto de educación, el ingreso general y el presupuesto total.—Los porcentajes que representan los gastos de educación en relación con el ingreso general y el presupuesto total constituyen índices del esfuerzo económico que realizan los países para mejorar su sistema de educación. Esos índices son además comparables. Comparemos ahora los presupuestos de educación en varios países en los años 1945, 1950 y 1953. Sus cifras nos muestran que ha habido un rápido aumento de los presupuestos de educación en el corto período que va de 1945 a 1953. En casi todos los países indicados el presupuesto de educación se ha cuadruplicado, por lo menos, en tan poco tiempo. Sin embargo, esos aumentos no indican necesariamente un progreso en el financiamiento de la educación, ya que paralelamente puede haber experimentado alzas el costo de la vida, y en varios casos corresponden, en parte, a la inflación de la moneda.

Mucho más significativa es la representación de los presupuestos de educación en porcentajes del in-

CUADRO I

Distribución de los gastos generales de cada Estado.

Países	Administración general			Defensa			Educación			Salubridad		
	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954	1945	1950	1954
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Argentina	41	45	56 ¹	37	32	23 ¹	17	18	16 ¹	5	5	5 ¹
Brasil	54	53	59	37	34	33	9	13	8	—	—	—
Colombia	56	52	51	13	15	21	16	15	16	15	18	11
Costa Rica ...	38	43	44	14	10	12	37	35	34	11	12	11
Chile	35	37	38	27	26	23	24	23	22	14	14	17
Ecuador	—	34	40	—	29	40	—	25	16	—	12	4
El Salvador ..	53	54	51	17	17	15	18	18	22	12	12	13
Guatemala ...	48	41	44	19	18	16	20	25	26	13	15	15
Honduras	44	45	54	37	29	16	12	17	16	7	9	14
Nicaragua ...	63	61	60	18	23	15	16	13	18	3	3	7
Venezuela	71	55	61	12	20	16	10	13	11	7	12	12

¹ Año 1953.

greso nacional; se nota en casi todos los países un ligero ascenso, pero por lo general son bastante bajos, salvo en Chile y en Panamá.

De ello se desprende que los gastos de educación han aumentado más rápidamente que los ingresos nacionales, pero que aún no bastan para cubrir todas las necesidades educativas. Los países altamente desarrollados gastan para financiar la educación entre un tres y un cuatro por ciento de un elevado ingreso, mientras que en Iberoamérica se gasta un pequeño porcentaje (el 1 ó el 2 por 100) de un ingreso pequeño, para los mismos fines. De esto se deduce que los gastos en educación de la casi totalidad de los países de América no son suficientes para romper el círculo vicioso del analfabetismo, atender al aumento de la población, de la deficiente formación de capitales y de la baja producción por individuo. En Puerto Rico, donde se han logrado grandes progresos en el campo de la educación, el presupuesto de este ramo representaba, en 1951, el 4,7 por 100 del ingreso nacional.

Por lo general, el presupuesto de educación representa en Iberoamérica más del 10 por 100 del presupuesto general en los distintos países y se nota un ligero aumento en los porcentajes de los gastos totales asignados a este ramo. Pero sólo en pocos países el aumento es importante y ajustado a las crecientes necesidades.

El gasto por habitante.—He aquí otro de los índices que permiten apreciar las tendencias del financiamiento en un país y realizar comparaciones internacionales.

Los gastos en educación por habitante han aumentado considerablemente en un periodo de pocos años. Esto indica que parece haberse producido cierto ajuste de los gastos de educación al creciente costo de la vida, pero es difícil apreciar si tal incremento significa un progreso por la circunstancia apuntada de la superior carestía de la vida. En ciertos casos, particularmente los de Bolivia y Chile, es preciso considerar, además, los efectos de la inflación monetaria.

Una conversión en dólares de los Estados Unidos de las cantidades gastadas en el año más reciente de que se tiene antecedentes hace más significativos estos datos, porque permite establecer comparaciones entre los distintos países.

Se desprende de este nuevo análisis que los países altamente desarrollados y con un buen sistema educativo, como los Estados Unidos de América, Canadá, Dinamarca y Francia, gastan más de 15 dólares por habitante en educación, mientras que el gasto por habitante es de un promedio inferior a cinco dólares en los países de Iberoamérica. El gasto por habitante es el más alto en países como Chile, que tiene uno de los mejores sistemas de educación de América latina, y en Panamá, que ha realizado en los últimos años un notable esfuerzo para resolver sus problemas educativos. Es altamente significativo el hecho de que Puerto Rico, que va situándose a la vanguardia del progreso educativo en América, gaste 17,9 dólares por habitante en educación.

La distribución del presupuesto de educación.—Este nuevo dato permite penetrar más hondamente en el sistema de financiamiento de la educación de los países latinoamericanos; en efecto, viene a indicar

cuáles son los niveles de la enseñanza que reciben mayor atención económica e igualmente si la distribución entre los distintos niveles y administraciones se ajusta a las necesidades educativas.

Por último, del estudio de la distribución de los gastos de educación entre los distintos niveles de la enseñanza y la administración general se desprenden dos consecuencias esenciales:

a) Los gastos de administración central son, en general, excesivamente altos.

b) Los porcentajes de los presupuestos de educación destinados a la enseñanza primaria son en casi todos ellos superiores a 50. En países como Costa Rica, Paraguay y Cuba, que han logrado un nivel mínimo de educación apreciable, son altos, lo cual indica una alta correlación entre la cuantía de las inversiones y los resultados conseguidos.

TENDENCIAS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.

Esta breve exposición de datos estadísticos permite destacar las siguientes características o tendencias generales del financiamiento de la educación en América latina.

1. Los países de Hispanoamérica han ido invirtiendo cada año mayores cantidades en el financiamiento de la educación. Pero el hecho de que el costo de la vida ha ido aumentando progresivamente no permite inferir con precisión en qué medida esos esfuerzos crecientes de los Gobiernos hispanoamericanos han contribuido a la ampliación y al mejoramiento de los sistemas educativos.

2. Las cantidades destinadas a educación por los países latinoamericanos constituyen un porcentaje bastante bajo de sus ingresos. El hecho de que los ingresos sean, por otra parte, pequeños indica que el financiamiento de la educación iberoamericana ha sido y continúa siendo deficiente.

3. A pesar del aumento en cantidad absoluta de los presupuestos de educación, el porcentaje del presupuesto total asignado a estas atenciones ha sido en general bajo y ha variado poco a través de los años, salvo en algunos países de América Central donde ha aumentado de modo significativo.

4. No se les ha concedido prioridad máxima a los gastos en educación, ya que en la mayoría de los países ocupan el tercer lugar, detrás de los gastos de administración general y de los gastos de defensa.

5. Existe una tendencia en muchos países a conceder excesiva importancia a la administración central de la enseñanza y a invertir en su financiación cantidades que podrían servir en parte para extender y mejorar otros aspectos del sistema educativo.

6. Los porcentajes del presupuesto de educación invertidos en los distintos niveles de la enseñanza parecen adecuados en la mayoría de los casos, pero la experiencia de algunos países sugiere que habría que aumentar las cantidades destinadas a la enseñanza primaria.

ESTUDIO CUALITATIVO. MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.

Los datos estadísticos no bastan para dar una idea completa de las características y tendencias del pro-

ceso de financiamiento de la educación en un grupo de países. Ilustran bien el estado general de la cuestión en sus distintos momentos y permiten conocer la importancia relativa de las áreas que abarca, pero penetran poco en su dinámica interna que se encuentra determinada por un juego complejo y variable de factores que a primera vista pueden parecer secundarios. Esos factores dependen estrechamente de las características de los países estudiados y varían en sus detalles de uno a otro. Pero es posible determinar tendencias generales y obtener una idea aproximada de la influencia relativa que tienen en el sistema de financiamiento de la educación adoptado por los países latinoamericanos.

LA LEGISLACIÓN.

Todas las constituciones iberoamericanas establecen la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, por lo menos en su nivel primario y mínimo. Y todas señalan que el Estado es el encargado de organizarla y, por lo tanto, de financiarla.

Pero mientras la mayoría de las constituciones se limitan a esta afirmación de tipo general, algunas van más allá y determinan en qué forma ha de realizarse el financiamiento. Esto puede parecer secundario, ya que existen leyes especiales que regulan las actividades de los distintos departamentos del Estado, mas es indudable que las disposiciones incluidas en la constitución por tener mayor estabilidad que las leyes transitorias evitan, en los países en que se cumple cabalmente, determinados cambios que más que a planes meditados responden a circunstancias del momento en que se producen.

En algunos países la constitución establece la prioridad de los gastos de educación sobre los demás gastos del Estado. Por ejemplo, la Constitución de Panamá establece "que los gastos que requiera el sostenimiento del servicio de educación tendrán preferencia sobre cualesquiera otros". La Constitución de Cuba determina que el presupuesto del Ministerio de Educación no deberá ser inferior al ordinario de ningún otro Ministerio, y la del Ecuador señala que habrá que dedicarle atención especial a la defensa nacional y a la educación.

Hay países —muy pocos— en que la constitución señala el monto mínimo de la renta destinado a educación. En Colombia, por ejemplo, la ley estipula que el Estado debe dedicar el 10 por 100 como mínimo de su presupuesto general al financiamiento de la educación. Por su parte, el artículo 169 de la Constitución del Brasil señala que cada año la Unión destinará para gastos de educación el 10 por 100 de sus ingresos, mientras que los estados, el distrito federal y los municipios destinarán con análogos fines el 20 por 100 de sus ingresos.

Estos casos de países en que la constitución entra en detalles y da prioridad a los gastos de educación sobre los demás o determina su monto mínimo constituyen la excepción. En la mayoría de las naciones de América la constitución sólo estipula que el presupuesto de educación forma parte del presupuesto general del Estado o especifica que son las leyes las que deben fijar las disposiciones de orden financiero.

Otro hecho que se observa en la legislación rela-

tiva al financiamiento de la educación, sobre todo en lo que se refiere a detalles de orden práctico, es su concepción de características transitorias y cambiantes; sus disposiciones tratan de ajustarse a las circunstancias imperantes y suelen carecer de la estabilidad necesaria que requiere el planeamiento a largo plazo.

LA ADMINISTRACIÓN.

La distribución de responsabilidades en el financiamiento de la educación depende de la estructura administrativa de los países y ésta depende, a su vez, de factores de orden geográfico, histórico, político y económico. Cuando se trata de uniones federales como las del Brasil y Méjico, cuyos estados miembros han alcanzado una gran autonomía en la administración, la responsabilidad en el financiamiento de la educación corresponde en partes variables a la unión federal, a los estados (o departamentos) y a los municipios. Cuando, por el contrario, se trata de repúblicas en las que los aspectos más importantes de la administración están centralizados, y las provincias y municipios sólo gozan de autonomía en los asuntos netamente locales, corresponde al Gobierno central la mayor responsabilidad en el financiamiento de la educación.

Existen, pues, en América dos tipos de administración con respecto al financiamiento de la educación:

- a) Administración descentralizadas o relativamente descentralizada en los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Méjico y Venezuela.
- b) Administración centralizada en los restantes países.

Conviene señalar que esta división bipartita no es absoluta, ya que en algunos países donde la administración es centralizada las provincias, y sobre todo los municipios, asumen responsabilidades financieras bastante importantes y que en algún caso —Méjico, por ejemplo—, donde la administración es descentralizada, escuelas de un mismo tipo pueden estar financiadas por el Gobierno federal, por los estados o por los municipios.

Administración descentralizada.—En los países donde la administración es descentralizada existen muchas variantes en las responsabilidades asumidas por las distintas administraciones. Por lo general, el Gobierno central financia la educación media y la superior, y ayuda a los estados y municipios, ya sea mediante un fondo nacional de enseñanza primaria, como en el Brasil; por medio de subvenciones directas, como en Honduras y Colombia; sosteniendo en los estados y municipios escuelas primarias (Méjico), o aportando libros y materiales para esas escuelas (Colombia).

En los países donde la administración es descentralizada, son los estados (o provincias) y los municipios los que asumen la mayor responsabilidad en el financiamiento de la escuela primaria. Aquí se presentan también muchas variantes. Como ya se indicó, los estados y municipios reciben en la mayoría de los casos ayuda del Gobierno central. En Colombia las responsabilidades han sido divididas entre los departamentos y los municipios: aquéllos aportan las cantidades necesarias para los sueldos de los maes-

tros y algunas veces para edificios de escuelas primarias, mientras que éstos se ocupan de proveer los locales y el mobiliario de las escuelas urbanas y rurales. Ultimamente, como consecuencia del plan integral de educación, el Gobierno colombiano ayuda a los departamentos y municipios en el pago de sueldos a los maestros y en la construcción de edificios escolares, respectivamente.

Conviene señalar que en casi todos los países en que la responsabilidad financiera es compartida entre varias administraciones, existe una integración más o menos grande en la previsión anual de los gastos de educación y en la organización general. Así, en Honduras, el proyecto de presupuesto es preparado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en Méjico es el Congreso de la Unión el que, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, fija las aportaciones de la federación, los estados y los municipios.

Se advierte, además, que las erogaciones de los Gobiernos nacionales para el financiamiento de la educación han aumentado considerablemente y que en la mayoría de los casos son proporcionalmente mayores que las cantidades destinadas a tal propósito por las entidades locales del Gobierno.

En Hispanoamérica, solamente en Colombia es superior la responsabilidad financiera de las provincias y municipios, mientras que en los otros tres países las erogaciones del Gobierno nacional son por lo menos tres veces más importantes que las de los estados y municipios juntos. Esto indica la creciente preocupación de los Gobiernos nacionales por la educación, e igualmente el reconocimiento, por parte de ellos, de su mayor capacidad financiera.

Es indudable que si se desean alcanzar las metas educativas establecidas por los Gobiernos nacionales, éstos deberán asumir mayores responsabilidades financieras, ya que los municipios —en particular los municipios rurales— carecen en no pocos casos de los recursos necesarios para empeños de mucha envergadura.

Administración centralizada.—Cuando es el Gobierno central el que se hace cargo de todos los gastos de educación, se efectúan erogaciones del presupuesto general para este ramo y son las administraciones centrales las que determinan las necesidades que hay que cubrir en todo el país y las cantidades que se requieren para ello. En todos los países donde la administración es centralizada las responsabilidades en el financiamiento de la educación recaen sobre el departamento o Ministerio de Educación, que trabaja en colaboración estrecha con el Ministerio de Hacienda.

Pero esta centralización casi nunca es absoluta. Existen niveles intermedios en la administración, ya sean regionales o municipales, que juegan un papel cuya importancia varía de un país a otro.

En algunos países —Nicaragua y El Salvador, por ejemplo— puede haber escuelas municipales coexistentes con las que financia el Estado, pero estas escuelas son poco numerosas. En otros países, la colaboración económica de las provincias y municipios se ejerce principalmente en el campo de las construcciones escolares. En Bolivia, las prefecturas y los

municipios invierten en edificaciones escolares el 10 por 100 de sus ingresos, y en El Salvador los municipios proveen una tercera parte de dichos gastos.

Esta cooperación económica de las provincias y municipios es en la mayoría de los casos voluntaria y depende naturalmente de la capacidad de estos organismos, que suele ser menor en los países donde la administración es centralizada.

Hay que citar también, como otro factor en el financiamiento de la educación, las responsabilidades asumidas por otros ministerios, sobre todo por el de Obras Públicas. En varios países —Costa Rica, Guatemala, Chile, Haití, etc.— dicho Ministerio provee en buena parte, o en su totalidad, los fondos necesarios para la construcción de edificios escolares.

En definitiva, la tendencia predominante en el financiamiento de la educación iberoamericana se caracteriza por la mayor concentración en un solo organismo central de casi todas las responsabilidades, ya que, aun en los casos de Uniones federales en que la administración es descentralizada, se nota una fuerte inclinación del Gobierno central a ir asumiendo mayores responsabilidades.

Este sistema tiene indudablemente ciertas ventajas. Facilita el planeamiento, evita la dispersión de los esfuerzos y permite alcanzar en todas las zonas de un país un nivel mínimo de instrucción fijado de antemano. Pero todo esto depende de que se haga un buen estudio de las necesidades locales y de que el presupuesto de educación se distribuya equitativamente. Naturalmente, cuando un país ha adoptado un sistema de financiamiento de la educación no le resulta fácil cambiarlo radicalmente, por ser muy variados los factores que se oponen a un proceso de tal naturaleza. Por eso los sistemas de financiamiento en América van evolucionando lentamente de acuerdo con las nuevas tendencias, expresadas anteriormente, de una mayor contribución del organismo central.

ALGUNAS MODALIDADES ESPECIALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.

Los presupuestos de los Gobiernos centrales y de los organismos regionales y municipales constituyen en todos los países la fuente principal para el financiamiento de la educación. Pero, al margen de esos presupuestos anuales o directamente asociados con ellos, existen otras fórmulas que contribuyen a ampliar la acción educativa y a suplir insuficiencias del financiamiento corriente.

Los fondos y presupuestos especiales.—En buen número de países de América se han creado fondos o presupuestos especiales, ya sea para subvencionar a los estados y municipios (Brasil: Fondo Nacional de la Enseñanza Primaria); para desarrollar alguna enseñanza especial (Haití: Fondo para el Desarrollo de la Enseñanza Rural); para realizar un plan de construcciones escolares (Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, etc.), o para llevar a cabo alguna campaña de alfabetización (Ecuador, Guatemala, República Dominicana, etc.).

Las cantidades destinadas a dichos fondos provienen de fuentes muy variadas, pero por lo general es-

tán incluidas en el presupuesto total de la nación, o son el producto de impuestos especiales o de algunas otras medidas, como la venta de sellos, las colectas, etcétera.

Una entidad muy interesante de financiamiento estatal y privado es la Sociedad Constructora de Establecimientos Escolares que viene funcionando con buenos resultados en Chile desde hace más de veinte años y ha construido aulas para unos 300.000 niños.

La asignación de fondos especiales para fines específicos es una medida que de generalizarse ayudaría a darle un impulso nuevo y decisivo a muchos aspectos del plan educativo. Debería considerarse especialmente en aquellos países que no ofrecen actualmente la educación primaria a todos los niños en edad escolar.

Los planes de financiamiento a largo plazo.—Este tipo de financiamiento no ha sido hasta ahora muy corriente en América, pero la magnitud de los problemas que presenta la educación lo hacen cada día más indispensable.

Ya se ha ensayado en varios países, principalmente para desarrollar algún programa de construcciones escolares, para combatir el analfabetismo o para impulsar algún tipo de enseñanza especial. La extensión de los planes a largo plazo ha variado entre dos y diez años, de acuerdo con las necesidades de los países que los han adoptado.

En la República Dominicana se puso en marcha hace algún tiempo un plan bienal con el objeto de resolver el problema de las construcciones escolares y para realizar una campaña de alfabetización. El plan quinquenal iniciado en Haití en 1950 y el plan venezolano de nueve años tenían también como finalidad la realización de un vasto programa de construcciones escolares. Por su parte, Guatemala organizó un plan progresivo de seis años para la creación de escuelas normales rurales, y en Colombia se creó en 1956 el Banco Educativo Colombiano para ayudar a resolver los problemas económicos educativos a largo plazo, aunque el funcionamiento del mismo, dada su complejidad, no se ha iniciado hasta el momento actual.

Estos planes de financiamiento constituyen un buen sistema para resolver los problemas educativos de Iberoamérica; para que alcancen pleno éxito es necesario partir de un buen estudio de los problemas que requieren solución y, sobre todo, hay que disponer de los créditos necesarios en los distintos momentos de desarrollo del plan.

Los empréstitos.—El sistema de empréstitos para financiar gastos de educación no ha podido aplicarse en la medida en que sería necesario, dadas las necesidades educativas. Los empréstitos internos se hacen difíciles en países en que a causa del bajo nivel de vida los ahorros son mínimos. En cuanto a los empréstitos extranjeros, se dificultan, especialmente porque los países que los conceden suelen exigir que se les pague en su propia moneda.

Ha habido, sin embargo, algunos ensayos del sistema de empréstitos, en particular para financiar construcciones escolares, quizá porque éstas constituyen en sí una buena garantía para el país que otorga el préstamo. Basta citar las emisiones de bonos efec-

tuadas en varios estados del Brasil y los empréstitos internos realizados en Colombia y en el Ecuador para llevar a cabo programas a largo plazo de construcciones escolares.

Se han tratado también de viabilizar y facilitar los empréstitos extranjeros: en la Segunda Reunión de Ministros de Educación celebrada en Lima en 1956 se solicitó la colaboración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para construir y dotar escuelas.

La cooperación privada.—Existe en la mayoría de los países una fuerte tendencia a recabar e incluso a exigir la cooperación de los organismos y entidades privados para el financiamiento de la educación. La cooperación compulsiva atañe principalmente a las empresas agrícolas e industriales que desplazan importantes núcleos de obreros hacia zonas alejadas de lugares donde hay escuelas del Estado.

Por lo general, se exige cooperación a las empresas privadas cuando están situadas fuera del radio de acción de las escuelas nacionales —a dos o tres kilómetros según los países— y cuando en el lugar respectivo hay de veinte a treinta niños, hijos de sus empleados.

El grado en que se exige la cooperación económica varía de un país a otro. En algunos países (Nicaragua, Venezuela, Méjico, etc.) las empresas tienen que asumir toda la responsabilidad del financiamiento de las escuelas que crean, es decir, proveer locales y materiales y pagar a los maestros. Pero en otros países (Guatemala, por ejemplo) las empresas proveen sólo los locales y los materiales y el Estado paga al personal.

En algunos países la cooperación económica de las empresas privadas se organiza de una manera especial: en vez de exigirles que financien escuelas primarias o centros de alfabetización, se les fija un impuesto destinado a crear fondos para extender la escuela primaria. En el Ecuador, por ejemplo, las industrias con 200.000 sucres o más de capital tienen que pagar un impuesto escolar de 600 sucres.

El país en el que se ha logrado una mayor colaboración de las empresas privadas para el financiamiento de la educación es el Brasil. La cuestión no abarca solamente la escuela primaria, sino que se han creado organismos como el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), con el fin de ofrecer a los trabajadores jóvenes, con las aportaciones del comercio y de la industria, la preparación técnica necesaria.

La cooperación privada es una modalidad del financiamiento de la educación a la que habría que conceder mayor importancia. Bien organizada, ayudaría no solamente a extender la acción educativa sin mayores gastos para los organismos oficiales, sino que contribuiría a despertar el interés nacional por las cuestiones educativas y a crear un clima de cooperación activa.

La colaboración de los distintos Ministerios.—En los países latinoamericanos no es el Ministerio de Educación el único que asume responsabilidades financieras en el campo de la educación. Ya hemos señalado que en no pocos casos es el Ministerio de Obras

Públicas el que financia los programas de construcciones escolares.

Los demás Ministerios se encargan también del financiamiento de centros de enseñanza, preferentemente de nivel medio o superior, de acuerdo con sus especialidades: centros de reeducación de menores (Ministerios de Justicia); escuelas militares (Ministerios de Defensa); escuelas de agronomía (Ministerios de Agricultura); escuelas para enfermeras (Ministerios de Salubridad), etc.

Esta participación de los distintos Ministerios en el financiamiento de la educación es altamente beneficiosa, especialmente si en su coordinación intervienen los departamentos técnicos de los Ministerios de Educación.

PROCEDENCIA DE LOS CRÉDITOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN.

Son dos las principales fuentes de créditos para el financiamiento de la educación: los ingresos generales del Estado, de los departamentos y municipios, y el producto de los impuestos especiales creados para fines educativos.

Ambas fuentes se utilizan en todos los países latinoamericanos en proporción muy variable; pero puede decirse de una manera general que los créditos procedentes de los ingresos generales de la nación son muy superiores a los que provienen de impuestos especiales.

Los impuestos creados para fines educativos son muy variados. En Argentina se asignan a educación, entre otros impuestos, el 20 por 100 de las rentas de las tierras nacionales y el 50 por 100 de los intereses de los depósitos judiciales, en la capital federal; en Honduras existe un impuesto escolar y otro sobre la renta, y en algunos departamentos han sido creados impuestos ordinarios y extraordinarios; en Haití corresponde al ramo de educación parte de un impuesto sobre el café; en Colombia un porcentaje del impuesto sobre mataderos, licores y tabaco y el impuesto completo sobre la cerveza confluyen al presupuesto de educación, y en el Brasil se asigna a los mismos fines un porcentaje del impuesto sobre bebidas alcohólicas.

No parecen existir límites en la clase de impuestos que se pueden idear, pero hay que tener en cuenta que a medida que se crean impuestos para propósitos educativos se reduce la flexibilidad de los ingresos gubernamentales, y que este sistema de financiamiento obliga a las autoridades educativas a adaptar sus programas a los recursos, sin considerar adecuadamente las necesidades educativas.

Como en la actualidad resulta casi imposible, en la mayoría de los países de América, establecer impuestos nuevos que proporcionen rentas elevadas, no queda más remedio que buscar la manera de que los impuestos ya existentes rindan más. Esto podría lograrse en parte aumentando el impuesto sobre las rentas que es bajo en toda la América hispana, creando impuestos adecuados sobre los bienes raíces y, sobre todo, mejorando los métodos para recaudar impuestos.

Otras fuentes de ingreso.—Además de los ingresos

generales del Estado y de los impuestos especiales existen otras fuentes de ingresos para el ramo de educación que son de importancia menor y sólo han servido hasta ahora para financiar aspectos parciales y limitados del programa educativo.

Las matrículas y derechos de examen carecen de importancia en la enseñanza primaria, que en todos los países de Iberoamérica es absolutamente gratuita. Cuando se cobran se trata sólo de una medida ocasional y puramente local para resolver algún problema de menor cuantía.

Las matrículas suelen ser también mínimas en la enseñanza secundaria y hay pocos países (Honduras, Ecuador) en que pesen significativamente en el presupuesto de estas escuelas. En cuanto a las universidades, casi todas cobran matrículas y derechos de examen que varían de un país a otro, pero esos ingresos sólo juegan un papel secundario en el financiamiento de estos centros. En general, se tiende a que la enseñanza sea gratuita en todos los niveles para que aun los estudiantes con pocos recursos puedan tener acceso a ella.

La ayuda extranjera y de organismos internacionales se ha orientado principalmente al desarrollo de actividades educativas especiales como los programas de educación primaria y fundamental, la enseñanza agrícola e industrial, la formación de maestros, y ha sido proporcionada por instituciones como la Unesco, la OEA, el Gobierno de los Estados Unidos por medio del Punto IV y de su Servicio Cooperativo Interamericano de Educación, la Oficina Internacional del Trabajo, el Unicef, etc. Esta ayuda representa un volumen importante y supone, además, un gran estímulo para los esfuerzos nacionales.

LA AYUDA DEL ESTADO A LA ENSEÑANZA PRIVADA.

En más de la mitad de los países el Estado contribuye al financiamiento de la enseñanza privada. Existen naturalmente muchas variantes en las disposiciones que se toman para ofrecer esta ayuda.

Algunos países exigen que las escuelas privadas reúnan determinadas condiciones para subvencionarlas. En Honduras, la ayuda del Estado se concede solamente a las escuelas no confesionales, y en Argentina se subvencionan las escuelas privadas siempre que estén incorporadas a las escuelas públicas y que su enseñanza sea gratuita. Pero en la mayoría de los casos no existen disposiciones precisar que indiquen cuándo puede concederse la subvención.

El tipo de ayuda que proporciona el Estado varía también de un país a otro. En Argentina el Estado les paga a los maestros de las escuelas privadas subvencionadas por él, pero sólo un 60 por 100 del sueldo que se abona a los maestros de las escuelas públicas. En El Salvador el Gobierno concede 50 becas a los colegios privados creados por maestros organizados en sociedad, y asigna 100 colones para el sueldo de uno o varios maestros. En Méjico la ayuda que proporciona el Estado a las escuelas privadas puede tomar la forma de subvenciones, de subsidios o de intercambio de servicios; en el Brasil el Gobierno subvenciona, además del sostenimiento, la construcción de locales para las escuelas privadas.

No cabe duda de que mientras el sistema escolar público no se extienda lo suficientemente, la escuela privada seguirá jugando un papel importante y conviene que el Estado la estimule con todos los medios a su alcance. Pero es necesario que se racionalice la ayuda financiera que se le preste.

CONCLUSIONES.

Este estudio panorámico del financiamiento de la educación en Iberoamérica, a pesar de sus serias limitaciones, pone de relieve ciertos hechos fundamentales:

1. En todos los países, aun en aquellos en que el problema educativo es menos grave, los presupuestos de educación representan sumas insuficientes para asegurar una adecuada atención de la población en edad escolar.

2. Las cantidades que se destinan al financiamiento de la educación son en general muy inferiores a lo que permitiría la capacidad económica de los países, si se considera la proporción del ingreso nacional que aquéllas representan.

3. Los pocos países en los cuales se destina a la educación el 2 por 100 o más del ingreso nacional son los que han progresado más rápidamente en la extensión y mejoramiento de sus servicios educativos.

4. La responsabilidad casi total del financiamiento de la educación recae en los organismos centrales

del Estado en las repúblicas unitarias, y también en gran medida en la mayoría de las federales.

5. La ayuda privada al financiamiento de la educación pública, la promulgación de leyes especiales para el mismo fin y la creación de organismos semifiscales para atender determinados aspectos del sistema educativo, aunque todavía incipientes, se observan en varios países.

6. En muchos países la enseñanza privada recibe subvenciones con cargo al presupuesto nacional.

7. En general, no se observa que se hayan tomado disposiciones adecuadas para aumentar los presupuestos de educación y su rendimiento en la medida en que ello parecería necesario y posible, ni que se haya planeado a largo plazo el financiamiento de la extensión de los servicios educativos.

BIBLIOGRAFÍA

- NACIONES UNIDAS: *Estudio económico de América Latina, 1955*. Méjico, 1956.
 — *Statistical yearbook 1957*. New York, 1957.
 UNESCO: *Datos y cifras 1957*. París, 1958. 131 págs.
 — *Public expenditure on education/Dépenses publiques afférentes à l'éducation*. París, 1955. 193 págs. (ST/R/14.1).
 UNESCO-BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION: *Le financement de l'éducation*. Genève, 1955. 295 págs. (Publication n° 162).
 UNESCO: *La situación educativa en América Latina. La enseñanza primaria: estado, problemas y perspectivas*. París, 1960.

la educación en las revistas

ENSEÑANZA PRIMARIA

En la revista "Vida Escolar" se publica un artículo sobre el *Certificado de estudios primarios* que estudia, en primer lugar, su historia y antecedentes. Subraya el hecho, al parecer extraño, de que hasta fechas relativamente cercanas no se haya hecho realidad el cumplimiento de una fórmula que es habitual en las otras escalas docentes y que, respecto al grado elemental, constituye un hecho real en todos los países cultos. Explica a continuación las posibles razones por las que hasta muy recientemente no ha cuajado en nuestro ambiente la implantación de este documento acreditativo de la aptitud de los escolares. Las razones expuestas son fácilmente perceptibles en el ámbito social. Se pasa después a precisar la importancia de los factores que actualmente han modificado favorablemente el panorama del *certificado* y que han logrado que en los dos años de vigencia de las disposiciones dadas por la Dirección General de Enseñanza Primaria se movilicen miles de escolares en todas las provincias españolas rompiendo un retraimiento que limitaba a un reducido porcentaje de alumnos procedentes del último período escolar el número de los que se presentaban a la obtención del *certificado de estudios primarios*. Por último se exponen las posibles circunstancias que acompañarán el futuro desarrollo de este importante documento (1).

(1) Juan Navarro Higuera: *Consideraciones sobre el certificado de estudios primarios*, en "Vida Escolar". (Madrid, junio 1960.)

En el diario "Arriba" encontramos un artículo de Tomás Salvador hablando de los escolares de enseñanza primaria y media ante la coyuntura del final del año escolar. Más exactamente, el problema planteado es el de las relaciones pedagógicas entre padres e hijos y éstas a través de un hecho que se repite en todos los hogares: los deberes para casa. Tomás Salvador se plantea esta pregunta: ¿Son justos los trabajos escolares fuera de las clases? y trata de contestarla haciendo ver los pros y los contras de tal pedagógica costumbre. Más adelante formula una segunda, relacionada en cierto modo con ella: ¿Conocemos, siquiera, a los maestros de nuestros hijos? Cuya respuesta es decididamente negativa: "La profesión de maestro es ingrata —dice—. Recogen el descontento, los salarios insuficientes, la tensión de las cabecitas a su cuidado. ¿A cambio qué les damos? Nada, o muy poco. Pagamos la nota mensual refunfuñando cuando creemos que sube demasiado el gasto de materiales. Pero ¿vamos a visitarles, a enterarnos de cómo marcha la cultura de nuestros hijos? ¡No, rotundamente! Tampoco tenemos nosotros la culpa. Tenemos mucho trabajo, nuestro horario nos lo impide. Y por unas razones u otras el maestro está desamparado, camina a ciegas." Como consecuencia final, estas palabras: "Bien; terminará pronto el año escolar. Para el que viene, para siempre, debemos recordar una sencilla lección, "nuestra lección", la de que con mandar los niños a un colegio, bueno o malo, no hemos cumplido. Hemos empezado a cumplir solamente. Y que la colaboración de padre y maestro redunde siempre en provecho de los niños" (2).

Entre los artículos inspirados por la terminación del curso escolar, debemos recoger también el editorial de la revista del C. E. D. O. D. E. P., que trata de estudiar el problema de la *estimación del rendimiento*. "Nada más

(2) Tomás Salvador: *Padres, hijos y maestros*, en "Arriba". (Madrid, 11-6-60.)