

RECOMENDACION N° 40
A LOS MINISTERIOS DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA
relativa al
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

(Año 1955)

La Conferencia Internacional de Instrucción Pública,

Convocada en Ginebra por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y por la Oficina Internacional de Educación y habiéndose reunido el cuatro de julio de mil novecientos cincuenta y cinco, en su decimoctava reunión aprueba el once de julio de mil novecientos cincuenta y cinco la recomendación siguiente:

La Conferencia,

Considerando que las recomendaciones N° 32, 34, 36, 37, 38 y 39 relativas a la enseñanza obligatoria y a su prolongación, al acceso de la mujer a la educación, a la formación y a la situación del personal docente de primera y segunda enseñanza, aprobadas por la Conferencia Internacional de Instrucción Pública en sus decimocuarta, decimoquinta, decimosexta y decimoséptima reuniones, corren el riesgo de no ser aplicadas si las administraciones escolares no disponen de los créditos necesarios para llevarlas a la práctica;

Considerando que en lo que se refiere al financiamiento de la educación no debe existir discriminación por motivos de raza, nacionalidad, sexo, religión o condición social;

Considerando que los créditos necesarios para el financiamiento de la educación tienden a aumentar dado el desarrollo de la enseñanza en todos sus grados, provocado por aumento de los nacimientos, la introducción o la prolongación de la enseñanza obligatoria, y la exten-

sión de la educación de adultos, y debido asimismo al aumento de gastos que supone la adquisición de material escolar, la retribución del personal y las obligaciones sociales de la escuela;

Considerando que, en muchos casos, la inflación ha hecho en gran parte ilusorios los aumentos en los presupuestos de instrucción pública;

Considerando que, sin perjuicio de las aportaciones procedentes de organismos públicos o privados, el financiamiento de la instrucción pública debe proceder principalmente del presupuesto de los diferentes poderes públicos, ya que ese presupuesto constituye la fuente más estable de financiamiento;

Considerando que puesto que la paz es la condición indispensable para el desarrollo de la educación por ser fuente de riqueza mientras que la guerra es origen de destrucción o de gastos improductivos, es conveniente consagrar a la enseñanza una parte de los créditos que se destinan actualmente a los armamentos;

Considerando que el desarrollo de la educación ha favorecido el progreso económico, social y humano y que la prosperidad de los países en que la educación ha alcanzado un nivel elevado constituye un argumento decisivo en pro del aumento de los fondos destinados a la educación;

Considerando que el rápido desarrollo de la cultura nacional y de la instrucción pública en los países no autónomos y en los insuficientemente desarrollados presenta gran importancia;

Considerando que a pesar de la analogía de sus aspiraciones, los países cuya situación económica, financiera y administrativa es diferente, necesitan encontrar soluciones distintas a los problemas del financiamiento de la educación;

Somete a los Ministerios de Instrucción Pública de los diferentes países la recomendación siguiente:

Generalidades

1) Sin negar la importancia de otras obligaciones que incumben a los poderes públicos, conviene que en los presupuestos se conceda siempre un lugar preferente a los gastos de educación;

2) El desarrollo incesante de la educación exige un aumento global de los créditos destinados a educación ; la creación de nuevos servicios o la ampliación de los ya existentes no debe entrañar la reducción de los fondos consagrados a otros servicios esenciales;

R 40

3) La prioridad que la educación puede hacer prevalecer en el plano financiero exige, como contrapartida, el cuidado más escrupuloso por parte de todos los servicios interesados en la utilización racional de los fondos puestos a su disposición, de modo que la enseñanza obtenga el máximo beneficio de los sacrificios consentidos por la colectividad;

4) Teniendo en cuenta la importancia creciente del factor financiero en el desarrollo de la educación, convendría que los textos constitucionales o las leyes fundamentales hicieran mención de las responsabilidades financieras de las diferentes categorías de administraciones, en lo que respecta a la educación;

5) Convendría organizar campañas destinadas a informar a la opinión pública acerca de los beneficios económicos de los créditos dedicados a la educación, así como del progreso cultural y moral que de ellos derivan.

Estudios acerca del financiamiento de la educación

6) A fin de mejorar los resultados de los sistemas de financiamiento de la educación, es de desear que, a falta de cualquier otro método o procedimiento, se cree en cada país una comisión de estudios compuesta de representantes de las autoridades competentes en las esferas de la educación y de la economía así como de los beneficiarios;

7) Lejos de limitar su actividad al examen de los problemas actuales, las comisiones encargadas de estudiar el aspecto financiero de la educación deberían basarse en los datos actuales para hacer previsiones sobre el futuro teniendo en cuenta, por una parte, el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la educación y, por otra, las variaciones del importe de la renta nacional y del producto eventual de los impuestos;

8) Las conclusiones de las comisiones encargadas de estudiar el aspecto financiero de la educación deberán utilizarse principalmente:

a) al preparar los presupuestos anuales de educación de las diferentes administraciones;

b) al establecer los presupuestos de gastos cuyo término excede el del ejercicio financiero anual;

c) al preparar cualquier nueva medida legislativa que se refiera a las modalidades de financiamiento de la educación;

d) al preparar cualquier ley o decreto de carácter educativo cuya ejecución suponga una asignación de créditos;

9) Los datos estadísticos ocuparán un lugar predominante en los trabajos de las comisiones encargadas de estudiar el aspecto financiero de la educación y en cuyos trabajos se tendrá en cuenta, entre otros factores, los siguientes:

a) factores de tipo económico (importe de la renta nacional, recursos naturales, grado de industrialización, producción agrícola, nivel de vida y posibilidades de desarrollo económico);

b) factores de tipo administrativo (estructura administrativa en la esfera nacional, regional o local, sistema fiscal y modalidades de financiamiento);

c) factores de tipo demográfico (evolución de la cifra de población, cambios en la distribución de la población urbana y rural, crecimiento de la matrícula escolar en todos los grados y principalmente de la escuela primaria en los países que aún no han llegado a generalizar la enseñanza obligatoria);

d) factores de tipo pedagógico (nivel de desarrollo de la educación por lo que se refiere al personal docente, equipo, servicios auxiliares y extra-escolares, etc.);

10) Entre los trabajos que pueden emprender las comisiones encargadas de estudiar el aspecto financiero de la educación, aparecen como más urgentes: la coordinación de la intervención financiera de los poderes públicos encargados de la educación ; la simplificación del procedimiento administrativo del financiamiento y de las medidas de inspección financiera ; estudio comparado de la organización financiera nacional en el ramo de la educación nacional y la de otros países; estudio de aquellos aspectos de la educación que requieren con urgencia nuevos créditos; evaluación del crecimiento probable de las necesidades educativas futuras en relación con el desarrollo de los recursos fiscales en el mismo período.

Responsabilidades financieras de las diversas administraciones

11) Sin pronunciarse acerca del valor del sistema de financiamiento de la educación de un país determinado — el cual depende de la estructura administrativa de cada país, la cual deriva a su vez de circunstancias geográficas, históricas, políticas, económicas, sociales, etc.— hay que procurar evitar toda duplicación de esfuerzos y simpli-

R 40

ficar, sin que se resienta la eficacia, la distribución de las responsabilidades financieras entre las autoridades públicas centrales o federales, las autoridades públicas regionales (Estados, provincias, cantones, etc., en los países federales, provincias, departamentos, etc.; en los otros países) y las autoridades locales (administraciones municipales o administraciones que agrupan a varios municipios en circunscripciones escolares);

12) En los países de gran extensión o en aquéllos donde existen grupos étnicos o culturales netamente diferenciados, se debería confiar una parte importante de las responsabilidades financieras a las administraciones constituidas por los Estados, las provincias o los cantones federados, los cuales desempeñan en este caso un papel análogo al del poder central, en otros países;

13) Al decidir la parte que, en el financiamiento de la educación corresponderá a las autoridades locales en relación con la de las autoridades centrales o federales y regionales, conviene tener en cuenta el grado de desarrollo y de vigor de la vida local, así como los medios económicos de que pueden disponer las autoridades locales para hacer frente a las responsabilidades financieras y de otra índole que se tiene la intención de confiárseles; la administración central debería encargarse de repartir equitativamente los recursos destinados a la educación en cada circunscripción, con el fin de asegurar a cada ciudadano el pleno ejercicio de su derecho a la educación;

14) En aquellos países en los que las responsabilidades financieras de carácter educativo se hallan repartidas entre diversas categorías administrativas es conveniente que la contribución financiera de las autoridades locales, ayudadas en una proporción variable por las administraciones superiores (autoridades centrales o federales y las regionales) se destine principalmente a la enseñanza preescolar, a la enseñanza obligatoria y a los servicios auxiliares, lo que no excluye en absoluto su participación (sobre todo si se trata de administraciones locales de cierta importancia), en el financiamiento de las otras categorías de enseñanza o de gastos;

15) La ayuda que las autoridades administrativas superiores puedan conceder a las autoridades locales dependerá de las posibilidades económicas de estas últimas; así, esa ayuda puede ser proporcional a la participación de las autoridades locales cuando se trate de colectividades prósperas y mucho más importante si las colectividades disponen de pocos recursos;

16) La fiscalización ejercida por las diversas autoridades financieras en los diferentes niveles, sobre las diversas categorías de establecimientos escolares o de actividades educativas que ellas financian debe racionalizarse y simplificarse al máximo y no permitir que obstaculice el funcionamiento, la eficacia o el desarrollo de la obra educativa.

Financiamiento de los diversos grados de la enseñanza

17) Aunque las autoridades atribuyen, en general, una importancia relativa a la educación preescolar, conviene señalar a su atención las necesidades cada vez mayores que, aun sin olvidar los derechos y deberes de la familia, se les plantearán en esa esfera;

18) En los países en que aún no se ha llegado a generalizar la enseñanza primaria obligatoria para ambos sexos deberá concederse prioridad a los gastos de inversión y de funcionamiento que exige el llevar a la práctica lo antes posible esa generalización;

19) Es sumamente urgente señalar a la atención de los poderes públicos de todos los países las repercusiones financieras del movimiento cada vez más importante que se manifiesta en favor de la igualdad de acceso a la segunda enseñanza, sin distinción de raza, de sexo, de religión o de posición social, en efecto, todo parece indicar que, en un plazo que variará según los países, la matrícula de la segunda enseñanza se aproximará progresivamente a la de la enseñanza primaria;

20) Teniendo en cuenta el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la enseñanza técnica y profesional (por la especialización profesional cada vez mayor) y el costo elevado del material de enseñanza todo induce a creer que la cuantía de los gastos por ese concepto irá en aumento; dado que la estructura de esa enseñanza es aún bastante elástica en algunos países, ha llegado el momento de prever:

a) una coordinación de la estructura de la enseñanza profesional y técnica con la de la enseñanza primaria, secundaria y superior;

b) una racionalización de los esfuerzos financieros realizados en esa esfera por las administraciones centrales o federales, por las regionales y las locales;

c) una racionalización de los esfuerzos financieros efectuados en ese campo por los ministerios o servicios de instrucción pública y por los otros ministerios o servicios administrativos;

d) un incremento de la ayuda voluntaria que puede esperarse de la iniciativa privada la cual, gracias al desarrollo de la enseñanza técnica y profesional, puede prescindir cada vez más de la carga del aprendizaje;

R 40

21) El desarrollo de la enseñanza superior (aumento del número de estudiantes, multiplicación de las enseñanzas especializadas, necesidad de material moderno de ciertos institutos y facultades, mayores responsabilidades en el campo de la investigación científica, introducción de métodos que entrañan el empleo de mayor número de auxiliares, concesión de becas, etc.) exige créditos cada vez más importantes, por lo que las autoridades públicas deben participar en un grado mayor a su financiamiento, sin perjuicio de la autonomía cada vez mayor otorgada a las universidades y establecimientos de enseñanza superior de ciertos países;

22) El aumento de la matrícula de la escuela primaria y la escasez de maestros de primera enseñanza que ocasiona, así como las nuevas exigencias de una preparación profesional docente cada vez más intensa imponen a todos los países—y sobre todo a los que aún no han conseguido implantar la enseñanza obligatoria—nuevas responsabilidades en la esfera de la enseñanza normal. Aunque el problema principal es el de la formación del personal de primera enseñanza hay que prever ya desde ahora las nuevas obligaciones que planteará la preparación profesional del personal de segunda enseñanza y de enseñanza técnica y profesional;

23) Las autoridades públicas deberían prestar, directamente o por conducto de las organizaciones que intervienen en esa esfera, su apoyo económico para la preparación y el desarrollo de programas de educación de adultos en forma de campañas de alfabetización o de educación fundamental que complementen el esfuerzo de generalización de la enseñanza obligatoria, o como parte integrante de planes de extensión cultural postprimaria cuya importancia aumentará cada vez más al ir disminuyendo el número de horas de trabajo;

24) La enseñanza especial (escuelas para niños deficientes, ciegos, sordomudos retrasados mentales, impedidos, inadaptados sociales, etc.) requiere de las autoridades públicas una ayuda financiera especial y una coordinación entre las administraciones y los diversos organismos públicos o privados que se interesan por esa educación.

Financiamiento de determinadas categorías de gastos

25) La necesidad ineludible de asegurar al personal docente condiciones de vida apropiadas a la misión que se le confía, así como las necesidades crecientes de personal en todos los grados de la enseñanza, no pueden sino acentuar la curva ascendente de los gastos de

funcionamiento; incluso si se acepta que cierta racionalización de la estructura de la enseñanza (enseñanza secundaria y enseñanza técnica y profesional, por ejemplo) permitirá realizar economías, el hecho es que toda dilación en el esfuerzo financiero exigido por los nuevos nombramientos y la remuneración del personal docente retrasa la solución del problema y aumenta su complejidad;

26) El aumento de la matrícula en todos los grados de la enseñanza, las nuevas exigencias pedagógicas, higiénicas y técnicas en materia de edificios y de equipo, y el encarecimiento de los materiales y de la mano de obra exigen medidas de urgencia, basadas en datos estadísticos cuidadosamente preparados, que tiendan entre otras cosas:

a) a racionalizar los métodos de construcción y el empleo de los materiales para los edificios escolares;

b) a planificar los programas de construcciones escolares, si es necesario como parte integrante de planes de desarrollo económico y social a largo plazo;

c) a solicitar fondos especiales y negociar empréstitos con el fin de acelerar la realización de esos programas;

d) a impulsar la ayuda en metálico o en especie por parte de la iniciativa privada, etc.;

27) Las autoridades deberían crear y fomentar servicios de cantinas y roperos escolares, la concesión de becas, los viajes y los campos de vacaciones; igualmente conviene que las autoridades y los organismos públicos y privados interesados coordinen su acción a fin de conseguir un reparto racional de los recursos.

Modalidades especiales del financiamiento de la educación

28) La ejecución de vastos programas de construcciones escolares, así como la realización de planes educativos de gran envergadura, como las campañas de alfabetización y de educación fundamental, podrán acelerarse si, además de los presupuestos ordinarios, las autoridades responsables constituyen fondos especiales o elaboran presupuestos extraordinarios destinados a financiar esos programas y esos planes;

29) El establecimiento de planes de financiamiento cuyo término sobrepase el ejercicio financiero anual (planes quinquenales, por ejemplo) parece imponerse en lo que se refiere a los programas de planificación; la ejecución escalonada durante algunos años permite una racionaliza-

R 40

ción y una realización coordinada de los esfuerzos que no se podría conseguir con programas cuya ejecución deba completarse en doce meses;

30) Siempre que sea posible convendrá recurrir a empréstitos para el financiamiento de los gastos de inversión (construcciones escolares, material, etc.); ese sistema permite repartir las obligaciones financieras entre un determinado número de años y asociar a las mismas, las jóvenes generaciones que habrán de ser las beneficiarias, si bien corresponde a las autoridades administrativas superiores autorizar el empréstito y fiscalizar su empleo, es también de su incumbencia facilitar la negociación en las condiciones más ventajosas;

31) Desde el punto de vista financiero, es conveniente que, en los países donde, además de los establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Instrucción Pública, existen otros establecimientos docentes dependientes de ministerios o departamentos ministeriales, (Trabajo, Obras Públicas, Interior, Justicia, Sanidad, etc.), se establezca una estrecha coordinación entre todos los servicios administrativos responsables del financiamiento;

32) En los países en que, en lugar de corresponder al Ministerio de Instrucción Pública determinadas categorías de gastos de carácter educativo (construcciones escolares, ayuda alimenticia o sanitaria a los escolares), son de la incumbencia de otros ministerios o departamentos ministeriales deberá establecerse también una estrecha coordinación entre los diferentes servicios interesados.

Procedencia de los fondos

33) En la inmensa mayoría de los países, los créditos destinados a educación proceden de los ingresos generales de las diferentes categorías de administraciones públicas, sobre todo en lo que concierne a las administraciones centrales o federales, y a las administraciones regionales cuando se trata de países de tipo federal, pero conviene señalar que algunos países recurren a impuestos especiales, principalmente en el nivel local (impuestos sobre la propiedad, sobre las ventas, sobre el tabaco, sobre los licores, etc.);

34) Como parte integrante de los esfuerzos realizados para extender la gratuidad de la enseñanza, debería preverse la supresión de los derechos de matrícula, de exámenes, de entrega de títulos, etc., en todos los grados de la enseñanza;

35) Para financiar determinadas categorías de gastos parece indicado recurrir, sobre todo en la esfera local, a colectas, donativos en especie, fiestas y manifestaciones deportivas, cooperativas escolares, asociaciones de padres, etc.

La iniciativa particular y el financiamiento de la educación

36) En algunos países donde aún no se ha generalizado la enseñanza obligatoria, se pide a las empresas comerciales, industriales, mineras o agrícolas de cierta importancia que tomen a su cargo el financiamiento de la enseñanza obligatoria; esa obligación parece justificada sobre todo cuando esas empresas radican en zonas aisladas o alejadas de aglomeraciones donde hay escuelas;

37) En los países en que las circunstancias lo permitan, podría ser interesante asociar más directamente a la realización de ciertos programas educativos a los beneficiarios más inmediatos de las campañas organizadas: a la prensa y a las grandes editoriales cuando se trate de campañas de alfabetización, a las grandes empresas cuando se trate de fomentar la enseñanza técnica y profesional, etc.;

38) Convendría estudiar los medios (por ejemplo, dar gran publicidad a las donaciones) más apropiados para impulsar la participación particular en el financiamiento de ciertas actividades educativas por medio de legados y de donaciones en dinero o en especie destinados a construcciones escolares, al acondicionamiento de terrenos, a la concesión de becas, a la constitución de fondos para investigaciones, etc.;

39) En los países cuyas autoridades estimen que la enseñanza particular debe recibir, para mejorar su eficacia, una ayuda en dinero o en especie merece se tengan en cuenta las siguientes consideraciones financieras, sin olvidar las múltiples modalidades que ese problema presenta en los diferentes países:

a) sin mengua de la autonomía propia de todo servicio particular, la ayuda de las autoridades públicas implica el derecho a exigir una serie de garantías acerca de las normas mínimas a que deben responder los edificios, el equipo y el material, los títulos y la situación de los maestros;

b) conviene coordinar los esfuerzos en favor de la enseñanza particular, tanto si se trata de subvenciones o subsidios como de donativos de equipo o de material escolar, de cesión de personal docente oficial, de suministros escolares, de servicios médicos y de transporte de alumnos, de servicios de previsión social a cargo de las autoridades, etc.

R 40

Ayuda mutua internacional

40) Aunque es digna de encomio la ayuda cada vez mayor ofrecida por las instituciones internacionales, regionales o nacionales para impulsar las actividades de carácter educativo de ciertos países, conviene insistir cerca de las diferentes autoridades internacionales y nacionales sobre la necesidad de intensificar esa ayuda, ya sea aumentando la parte que corresponde a la educación en el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, o bien creando un fondo internacional de educación;

41) La ayuda extranjera, internacional o nacional, puede manifestarse en forma de préstamos o de subvenciones si se trata, por ejemplo de financiar programas de construcción de escuelas, de campañas de alfabetización o de educación fundamental, pero puede ser igualmente preciosa y útil la ayuda de carácter técnico (envío de expertos, cesión de personal docente, organización de conferencias o de seminarios de estudios, concesión de becas para estudios o investigaciones, etc.) o la ayuda en especie (equipo y material escolares, colecciones de obras científicas o de otra índole, productos alimenticios destinados a las cantinas escolares, etc.);

42) Gracias a las becas que los organismos internacionales o nacionales conceden a los súbditos de todos los países y gracias a la ayuda exterior de que gozan determinados establecimientos de enseñanza instalados en los países interesados, cada vez es más rara la autarquía absoluta en materia de educación, de ahí que el desarrollo de este espíritu de ayuda mutua internacional no sólo constituye un elemento con el que hay que contar en el terreno financiero sino que contribuye a reforzar los vínculos culturales entre los diferentes pueblos y las diversas civilizaciones.