

Financiamiento de la Educación en América Latina

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México), vol. VIII, núm. 1, 1978, pp. 111-120]

Víctor L. Urquidí
El Colegio de México

Del 15 al 19 de noviembre de 1976 se llevó a cabo, bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo, en la ciudad de Washington, un Seminario sobre "Financiamiento de la Educación en América Latina". Participaron expertos tanto latinoamericanos como norteamericanos y de otras áreas.

El Banco Interamericano, en coedición con el Fondo de Cultura Económica, publicará en el curso de 1978 un volumen que contendrá los resultados del Seminario y los textos de las ponencias así como los principales comentarios escritos a las mismas.

En mi calidad de Presidente-Relator del Seminario me correspondió hacer en la sesión de clausura una presentación resumida de conclusiones, documento que juzgo útil presentar a los lectores de la Revista del Centro de Estudios Educativos, como anticipo del libro que oportunamente se publicará. El texto de dicho resumen se encontrará a continuación.

El propósito del Seminario fue examinar el problema del financiamiento de la educación a la luz de la experiencia educativa de América Latina. Lejos de ser un Seminario de carácter teórico, tuvo como marco las características de la expansión de los sistemas educativos latinoamericanos y tomó en cuenta algunas proyecciones razonables de los mismos, considerando también el aspecto importante del financiamiento externo a la educación latinoamericana.

El financiamiento es una expresión de la asignación de recursos que hace una sociedad. Es natural que al tratar sobre la educación tengan que plantearse cuestiones fundamentales, entre ellas los objetivos mismos de la educación, para determinar si el financiamiento, es decir, su monto, su forma, su incidencia en todos sus muchos aspectos, contribuye o no al logro de los objetivos de la educación. No tendría sentido hablar de financiamiento de la educación sin plantear el objetivo básico de la educación, que es lo que realmente anima el esfuerzo social.

Generalmente se dan por supuestos dos objetivos: Primero, existe una inercia obvia, señalada por varios participantes, en el gasto educativo. Se habló, incluso, de que existe un gasto comprometido, y se mencionaron disposiciones constitucionales o legales que exigen determinada acción del Estado a favor de la educación y que implican necesariamente la asignación de recursos financieros. Esta inercia es la que ha llevado en América Latina junto con las presiones sociales, al incremento considerable de la educación en los últimos 15 años, como se señalará más adelante.

El segundo objetivo, además del puramente cultural, es el económico y social: la educación como medio de transformar la sociedad haciéndola, por una parte, más productiva (objetivo económico de la educación) y, por otra, más justa en la distribución de los beneficios del desarrollo (objetivo social y podría decirse aun político).

Además de la orientación y las características de la educación a través de los sistemas formales y los medios no formales, que pueden influir en los objetivos sociales, se tiene que reconocer que existen otras acciones económicas y sociales necesarias para transformar la sociedad que compiten con los recursos reales y financieros disponibles. Es decir, la educación, por más importante que se la considere en la realidad de la política, económica y social, compite por recursos que otros sectores consideran igualmente esenciales o más esenciales, o que por lo menos tienen una elevada prioridad, digamos la salud, los gastos de infraestructura para el desarrollo, etc. Esto varía según las distintas etapas de crecimiento y desarrollo de los países. Pero, en general, puede decirse que la educación tiene muy alta prioridad. Ello ha sido reconocido nacional e internacionalmente y se acepta que la educación es a su vez, un requisito para alcanzar otros objetivos sociales y económicos y para realizar las transformaciones necesarias. Se evidencia que casi ningún sector de actividad social o económica carece de un contenido educativo o de adiestramiento, o sea que si se habla de salud hay un aspecto educativo, etc.

En los datos que se aportaron al Seminario para analizar el gasto educativo en América Latina, desagregado por sectores primario, secundario y terciario, se demuestra que en los últimos 15 años —sobre todo a partir de la Conferencia de la UNESCO y la CEPAL, y otros organismos que colaboraron, llevada a cabo el año 1962 en Santiago de Chile, donde se fijó la meta del gasto del 4% del producto bruto interno en la educación— ha habido, como resultado de la Conferencia, o por simple coincidencia en las preocupaciones sociales, económicas y políticas, una expansión muy importante del sistema educativo latinoamericano. Esta expansión se puede medir por el por ciento del producto bruto interno que se gasta en educación, que en la actualidad es de aproximadamente 4.5, o por los por cientos asignados en los presupuestos nacionales a la educación, que con frecuencia llegan al 25 o 30, o bien, por la expansión de la matrícula y por la diversidad o diversificación de los servicios educativos. En particular, se ha registrado una creciente atención a la educación media y superior, a la educación técnica, a distintas formas de adiestramiento y a la educación extra escolar.

La escolaridad primaria es ya tan elevada en América Latina que, en promedio, puede afirmarse que está muy cerca del 100% del grupo de edad correspondiente, aunque evidentemente esto es verdad en algunos países y no en otros, la escolaridad sigue siendo baja en las áreas rurales de algunos países. El crecimiento de la matrícula en la enseñanza media y en la enseñanza superior ha sido tan rápido, que la escolaridad respecto de la enseñanza media es ya del 35% y en cuanto a enseñanza superior, ha llegado a un promedio extraordinario 9% del grupo de edad correspondiente. El incremento de la educación superior en el último decenio ha sido del 50%; es decir, puede hablarse de una verdadera explosión universitaria en América Latina.

A pesar de todo esto, el gasto educativo en América Latina no parece obedecer a ningún patrón sistemático ni a objetivos de planificación económica y social en función de determinados requerimientos, por ejemplo, de mano de obra o algún otro criterio. Por análisis comparativos de las cifras de los distintos países, no se encuentran correspondencias entre nivel de ingreso e índices de desarrollo educativo, y hay evidentes contradicciones en los datos, difíciles de explicar; por lo que se concluye que el monto del gasto educativo ha sido parte de un proceso de

decisión política, no de planeación, y que ha sido una decisión política en que entran en juego, por una parte, consideraciones relativas a la educación frente a otros sectores prioritarios pero también presiones diversas relacionadas, principalmente, a la asignación de recursos financieros a determinados aspectos de la educación. Se cita, por ejemplo, el interés del sector empresarial en la formación de mano de obra, lo cual ha incluido en la orientación de algunos recursos hacia programas especiales de adiestramiento o de educación técnica; se menciona, asimismo, la presión de la clase media que, en especial, ha forzado la expansión de la educación media tanto pública como privada, y se dan otros elementos de ese tipo.

Se está muy lejos de la planificación en función de requerimientos de recursos humanos para el desarrollo, que es uno de los criterios que se ha planteado, al menos teóricamente, en los últimos diez o quince años, pero, de igual manera, en función de criterios distributivos, que es otro criterio importante que se ha mencionado. Para muchos, el objetivo de la educación debe ser ayudar a crear una sociedad más equitativa, con mejor distribución del ingreso. Puede haber otros criterios más concretos, como el del rendimiento obtenido de la inversión educativa o del gasto educativo para distintos sectores de la población, rendimiento medido en función de costos y de ingresos percibidos por individuos o por grupos sociales.

Las proyecciones que se presentaron al Seminario para los años 1980 y 1985 representan un esfuerzo sumamente importante de análisis de la información de los periodos anteriores y constituyen un esfuerzo heroico de cálculo para llegar a cifras globales para América Latina. Se basan en algunos elementos obvios y esenciales, pero bien considerados, tales como el incremento demográfico, los grupos de edad y las tendencias de la escolaridad. Sin considerar aumentos posibles en los costos unitarios reales, estas proyecciones, sobre esas hipótesis o esos datos básicos, indican que el esfuerzo educativo futuro de América Latina tendrá que ser mucho más intenso que hasta ahora, sobre todo en la etapa de la educación secundaria y terciaria, ya que la primaria está cubierta y se incrementará más o menos al ritmo de crecimiento de la población. Es decir, los rezagos se han reducido ya a muy poco, con el hecho adicional de que la tendencia demográfica indica en América Latina descensos más o menos importantes o razonables de la natalidad en la mayor parte de los países.

Entonces, el problema consiste, por una parte, en la repercusión de los incrementos anteriores de población y en las tendencias de la escolaridad en la enseñanza media, la que hoy día se considera como fundamental para participar en la vida activa y que tiene además un impacto social importante para la clase media y la clase obrera. Por otra, se centra en la explosión universitaria que tiene visos de continuar en todos los países.

En consecuencia, los problemas de financiamiento de esta proyección de la educación en América Latina no tendrán precedente. Si han sido considerados difíciles o graves en los últimos quince años, y más aún en los cinco últimos, serán sin duda alguna mucho mayores, según los países y las condiciones determinadas de cada país, en el futuro, por lo menos en el horizonte que se perfila hasta los años 1980 y 1985. Son problemas reales a los que habrá que hacer frente en alguna forma.

Al considerar el financiamiento para la educación en esta perspectiva, el Seminario tuvo en cuenta, aunque no entró en mayores detalles, los aspectos no financieros de la expansión educativa. La expansión del esfuerzo educativo no depende exclusivamente del financiamiento disponible, porque los sistemas educativos pueden reorganizarse o reestructurarse, pueden volverse más eficaces porque se puede elevar el rendimiento del esfuerzo educativo como quiera que se mida éste y

porque los sistemas pueden adecuarse mucho más a necesidades concretas planteadas por la naturaleza y características del desarrollo económico de los países.

Por supuesto, que podría haber reducción de costos. Podría haber también aumento de costos en ciertas circunstancias. Pero no hay motivo para suponer a priori que no puedan reducirse los costos y que no puedan aumentarse al mismo tiempo los beneficios de la educación por diversos medios que tienen que ver con la administración del sistema educativo y con la introducción de tecnologías educativas. Algunas de éstas ya se han experimentado y fueron examinadas en una sesión del Seminario, particularmente las tecnologías audiovisuales, el uso de la radio y la televisión y otros medios complementarios mencionados en la discusión, tecnologías que pueden ser sustitutivas de los sistemas tradicionales o simplemente complementarias, principalmente en la extensión de la educación a grupos marginados o a grupos difíciles de concentrar en escuelas. No se podría entrar aquí en detalles, pero hay una serie de modalidades en las que estas tecnologías tienen posibilidades de aplicación. Hay experiencias concretas y, aunque no han sido plenamente evaluadas, sí hubo alguna consideración sobre sus costos relativos, exigencias relativas, etc. En cuanto al cambio de la tecnología educativa, ya sea a niveles de primaria, de secundaria media o de educación superior, estamos todavía en una etapa bastante precaria en América Latina.

Otro medio no financiero —la tecnología sí tiene un carácter financiero, pero hay que considerar el efecto mismo de la tecnología además del financiero en la baja de los costos— es la extensión de la educación no formal, que también tiene un carácter financiero pero que, por su sustancia misma, debe considerarse como un elemento destinado a mejorar el rendimiento de la educación. La educación no formal es un aspecto relativamente nuevo en América Latina; hay ensayos muy interesantes y merecen considerarse con mucho detenimiento.

Debe hacerse notar también que, en contra de la idea a veces pesimista respecto a los efectos del sistema educativo en los beneficios derivados de la educación existe lo que el economista llama “las economías externas”: los efectos de esfuerzos y de elementos en un sistema educativo que originan beneficios no directamente relacionados con ningún proyecto específico. Es el hecho mismo de que hay una acumulación de actividades educativas que repercute, en general, a través de los medios de comunicación, en los conocimientos y en la aptitud de la gente para absorberlos. Todos éstos son elementos que pueden entrar en juego independientemente del aspecto puramente financiero. Podría descender el costo unitario de la educación, pero sí hay que considerar que, aun reduciendo los costos unitarios, en la medida en que el sistema educativo se extienda a nuevos sectores de la población y proporcione mayor acceso a la educación, en esa medida el costo total de la educación tiene que seguir subiendo.

Puede haber otro tipo de esfuerzos, llámense no financieros o complementarios, que se mencionaron en el Seminario, por ejemplo, el sistema de autoayuda o los esfuerzos comunitarios rurales —y también urbanos— con los cuales se ha empezado a experimentar en muchos países latinoamericanos y que implican aportación de servicios y de tiempo disponibles de las comunidades, complementados con frecuencia con materiales y servicios de los sectores público o privado.

No obstante todas estas consideraciones sobre lo que se ha llamado “esfuerzos no financieros”, queda el hecho de que el grueso del esfuerzo educativo va a requerir financiamiento en el sentido común y corriente de la palabra, sea público o privado, principalmente el financiamiento del sector público.

Cuando en el Seminario se examinó el financiamiento público, teniendo en cuenta, que el 90% de los costos de la educación en América Latina son gastos

corrientes, o sea, que en este elemento se tiene que enfocar principalmente la asignación de recursos financieros, se puso en evidencia la insuficiencia y la ineficiencia de los sistemas tributarios latinoamericanos. Aunque no se analizó a fondo este problema —el tributario y fiscal— porque no correspondía a este Seminario, sí es preciso reconocer que existe en América Latina un problema fiscal de carácter global que, si se resolviera, permitiría atender las necesidades de financiamiento de la educación en gran medida.

Ello daría lugar, por lo menos, a resolver los problemas de la educación primaria —que parecen los menos apremiantes— y los de la secundaria donde, como más adelante se explica, existe una situación particular frente al sector privado. Ayudaría además a financiar en parte la enseñanza superior y sobre todo la investigación científica y tecnológica, que empieza a surgir en las universidades y en los institutos paralelos a las universidades en América Latina.

Se ha discutido mucho sobre la estructura del sistema tributario, en particular acerca de si debe descansar en el impuesto global sobre la renta de personas físicas y jurídicas, o si podrían establecerse otros sistemas o incluso, teóricamente, un sistema general de impuestos indirectos. Aunque no correspondió en este Seminario tratar a fondo esta cuestión, se subrayó que los impuestos progresivos al ingreso, eficazmente recaudados (condición muy importante que no se cumple por lo general), corresponden a un concepto de equidad tributaria y social. Pero dada la falta de equidad y de cumplimiento de las normas de un buen impuesto progresivo a las rentas y dada la falta de equidad y de justicia distributiva en el gasto público en general, todo sistema tributario progresivo debería ser un *desideratum* que conduciría a una mayor equidad en general. Este principio es aplicable, por supuesto, al gasto público en educación y más adelante se mencionarán algunos aspectos que se consideraron.

En consecuencia, puede concluirse que deben hacerse esfuerzos por mejorar sustancialmente la capacidad tributaria de los países latinoamericanos atendiendo a aspectos de equidad del sistema tributario porque se reflejan también en el gasto. Esto permitiría sufragar en forma óptima los gastos en educación, supuesta también una planificación del gasto educativo y una asignación más razonable, racional si se quisiera, de los gastos en educación.

Sin embargo, se reconoció plenamente que la realidad es otra y que, por lo tanto, se justifica diseñar y utilizar mecanismos fiscales que puedan ser útiles al financiamiento de la educación, o que puedan servir para financiar determinados aspectos de la expansión del sistema educativo o determinadas modalidades o proyectos específicos. En el Seminario se mencionaron algunos mecanismos que cumplirían no solamente la finalidad de recaudar impuestos para financiar los presupuestos, sino que, además, podrían tener otros efectos adicionales que tiene que ver con la justicia distributiva en lo que en ella interviene el sistema educativo. Se mencionaron, en primer lugar, los impuestos (cuyo uso está bastante generalizado en América Latina) llamados de afectación específica (en inglés *earmarked taxes*) que, si bien, en general, pueden considerarse de tipo regresivo y con frecuencia presentan una serie de inconvenientes desde el punto de vista de la técnica fiscal y presupuestal, y son impuestos a los cuales muchos ministros de hacienda se oponen porque rompen la unidad presupuestal, han servido sin embargo, para fijar la atención en cierta clase de gasto educativo y aun para estimular la asignación de recursos a determinados proyectos o programas educativos. Por supuesto que puede llegarse a casos extremos de complejidad, como en un país en el cual se lograron identificar, en uno de los documentos que se presentaron, más de cien impuestos distintos de afectación específica. En cambio, en otros países habría unos pocos, sobre todo concentrados en fuentes muy importantes o grandes de imposición y no en una serie de fuentes muy pequeñas y determinadas.

Un segundo tipo de mecanismo financiero sugerido, fue la fijación de diversas tasas de impuestos a las nóminas. Además de que pueden tener efectos regresivos como técnica tributaria, tiene algunas repercusiones que pueden resultar inconvenientes desde muchos puntos de vista. Se señaló, por ejemplo, el caso del impuesto a las nóminas de un país sudamericano, destinado a financiar la educación técnica y el adiestramiento técnico. Dada la estructura industrial y el grado de monopolización dentro de la industria, los tamaños de las empresas y demás; éste es un impuesto que puede con frecuencia repercutirse totalmente al consumidor —es decir, al sujeto mismo al que se quiere beneficiar con el proyecto educativo— en forma de alza de los precios. También en algunos casos, según la naturaleza del mercado de trabajo, este impuesto podría repercutir hacia abajo deprimiendo los salarios, o sea afectando nuevamente las posibilidades del sector al que se desea beneficiar con el proyecto educativo concreto.

Además, se hizo notar que hay países en donde las cargas fiscales a las nóminas son ya bastante elevadas y llegan a acumularse hasta un nivel de un 50%. Se citó un país donde dichas cargas, ya sea por impuestos o por aportaciones a la seguridad social y demás, llegan al 100% de las nóminas. Esto tiene una serie de consecuencias que habría que meditar mucho antes de recomendar este mecanismo como ideal para financiar la educación o cualquier otro sector importante del presupuesto. Se hizo notar también que este tipo de mecanismo o solución puede retrasar las reformas tributarias de base que serían apetecibles. Se señaló, asimismo, otro efecto que en muchos países puede ser importante y consiste en que este tipo de impuesto a las nóminas puede tener un efecto negativo en el empleo, sobre todo en países en donde por el incremento demográfico rápido la presión sobre los mercados de trabajo es ya grande.

Se mencionó además como una alternativa, difícil de implementar pero ensayada en varios países y deseable desde el punto de vista teórico, el llamado "impuesto al valor agregado" que evita muchos de los inconvenientes de los impuestos generales a las transacciones o de los impuestos a las nóminas. Pero no se tiene aún en América Latina una experiencia adecuada ni se han hecho aplicaciones importantes del impuesto al valor agregado.

Se mencionaron también las sobretasas a las tarifas del impuesto sobre el ingreso personal profesional, pero más bien con fines de captar para la sociedad parte del beneficio recibido por el profesional a través de la educación y no como instrumento fiscal de alto rendimiento financiero para el Estado. En forma paralela se expresó la posibilidad o la conveniencia de fijar impuestos al capital humano (en inglés se les llamó *betterment taxes*) semejantes en su objetivo al que se acaba de citar, pero no necesariamente fijados sobre el ingreso sino sobre alguna otra característica ya sea presuntiva o real de la capacidad profesional por el hecho de ejercerse una profesión libre, o alguna otra forma cuyo detalle no interesa de momento. Se reconoció el alcance limitado de estos mecanismos y su efecto casi marginal en cierto modo, pero al mismo tiempo su importancia para corregir lo que el experto en tributación llama "la inequidad horizontal por evasión fiscal" de parte de los profesionales que ejercen libremente la profesión en la mayoría de los países latinoamericanos. Hay un sector de grave evasión fiscal que destruye la unidad del sistema y que significa que hay grupos privilegiados que no contribuyen a la sociedad ni en forma mínima en respuesta a la preparación que la sociedad le ha dado a través del sistema de educación pública.

Se mencionaron, asimismo, algunos otros impuestos que deberían destinarse a la educación: impuestos a la propiedad, impuestos a la herencia, etc., que formarían parte, en realidad, del sistema de impuestos de aceptación específica.

Finalmente, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y el personal técnico del mismo, expusieron la posibilidad de un sistema de impuestos a las nóminas o de contribución en proporción a las nóminas, mediante un sistema de seguridad social o al través del régimen de seguridad social de algún país determinado, pero ligado al otorgamiento de crédito y/o becas para cubrir total o parcialmente el costo pleno de la educación media y superior y los costos de sostenimiento del estudiante en el periodo de su educación. Este sistema, asimilado al sistema de seguridad social y con aportaciones tripartitas o bipartitas, además de su aspecto financiero sumamente interesante, garantizaría —y esto es lo importante— el pleno acceso a esos niveles de educación para una parte de la población que de otra manera no tendría la oportunidad de ingresar a los niveles medio o superior del sistema educativo. De modo que este mecanismo, que sería a la vez financiero y de seguridad social, eliminaría las inequidades obvias del sistema educativo actual garantizando el acceso a dos niveles. Este sistema actualmente se estudia en un país de América Latina y otros países han manifestado interés por analizarlo.

El Seminario consideró que cada caso, cada propuesta del mecanismo financiero considerado necesario en vista de la insuficiencia de las reformas tributarias generales, amerita un estudio más profundo del que pudo dársele en los breves días de la reunión y que debe tenerse el ánimo de buscar soluciones efectivas y prácticas que procuren resolver el aspecto de financiamiento y además tomar en cuenta —esto es muy importante— los aspectos de equidad del sistema educativo que hasta ahora se han considerado insuficientemente atendidos.

Ahora bien, dada la existencia de educación privada en América Latina, se examinaron algunos casos y modalidades de la misma en algunos países latinoamericanos. No existe un estudio completo de la educación privada y su financiamiento en América Latina, pero el Banco apoyó una investigación que fue presentada al Seminario, que examina la situación en cinco países latinoamericanos y hace hincapié en los niveles medio y superior donde proporcionalmente es más importante la educación en instituciones privadas. Se hizo notar que la situación de la educación privada varía según los países, por las tradiciones, por conflictos entre el sector público y el privado y por iniciativas surgidas de muchos medios familiares y empresariales, y que el financiamiento proviene de una diversidad de fuentes. De éstas, pueden citarse como principales, por un lado, las colegiaturas y, por otro, las aportaciones del sector empresarial para fines determinados o generales, las de comunidades locales, las de fondos de instituciones religiosas y también las aportaciones externas y otras, incluso financiamientos mediante la producción en los establecimientos educativos.

Sin embargo, se hizo notar claramente que es común que las instituciones privadas de educación en América Latina trabajen con déficit y que hay casos, inclusive, en que el subsidio que reciben es del Estado y no del propio sector privado. Existen casos, incluso por obligación legal, en que el Estado debe subsidiar a las instituciones privadas. Se citó un país que recientemente ha adoptado disposiciones para subsidiar a la instituciones de educación privada.

La educación privada, se reconoció, tiene mucha incidencia en la enseñanza media en algunos países latinoamericanos y aun en la superior en muchos otros. En la medida en que escaseen sistemas como el que se ha descrito u otros para facilitar el acceso a las personas de bajos ingresos a esos niveles de educación, la enseñanza privada actúa como filtro social, es decir, que constituye una barrera para el acceso a la educación y en consecuencia contribuye a las inequidades del sistema educativo.

Una modalidad del financiamiento privado es el llamado “crédito educativo” que se ha implantado en varios países latinoamericanos. Es, en esencia, una for-

ma de obtener aportaciones diferidas del sector familiar para la educación superior con el objeto de financiar las colegiaturas, en el caso de instituciones privadas, o para financiar el ingreso que de otra manera tendría que percibirse del trabajo, en el caso de las instituciones públicas; o, en el caso de que se cobrara el costo pleno de la educación, financiar dicho costo de las instituciones públicas. Sin embargo, el desembolso original de cualquier sistema de crédito educativo tiene que ser con cargo al sector público, o bien tiene que ser ayudado por crédito externo que en definitiva tendría que ser avalado por el sector público.

Por otro lado, las recuperaciones de un sistema de crédito educativo son lentas o pueden ser inciertas, o muy bajas desde el inicio, si se establecen exenciones y condonaciones del pago de los créditos.

Se discutió, por lo menos a nivel teórico, qué significaría un sistema desarrollado de crédito educativo y se vio que no resolvería en definitiva el problema básico de financiamiento del sector público, por lo menos en sus etapas iniciales, y que tal sistema desarrollado implicaría la constitución de un fondo de capital muy cuantioso que llegaría a absorber una proporción elevada del producto bruto y, en consecuencia, sería muy problemático como mecanismo básico en el financiamiento de la educación. Tiene, además, ciertos aspectos que afectan la equidad del sistema social o educativo, que pueden ser por consecuencia objetables por el gravamen que representa la recuperación de los créditos de los ingresos futuros de personas que hayan provenido de sectores sociales de recursos limitados.

Otro aspecto del financiamiento privado de la educación que se consideró, fue la aportación familiar que se hace directa o indirectamente al gasto educativo y que fue revelada en las encuestas sobre ingresos y gastos familiares que se llevaron a cabo hace algunos años bajo el programa ECIEL, de las cuales se desprende que la elasticidad del gasto en educación es bastante elevada, es decir, que conforme aumenta el ingreso de las familias, la parte proporcional que gastan en educación se eleva considerablemente, ya sea por pago de educación no libre, es decir en colegiaturas de escuelas privadas, o simplemente por una serie de gastos anexos a la educación, aun cuando ésta sea libre, que implican una carga en el presupuesto de las familias y que tienen, obviamente, alta prioridad dada la apatencia de progreso social de las familias.

El Seminario examinó también aspectos importantes del crédito externo para la educación en América Latina, con participación de representantes de las principales agencias multilaterales y bilaterales que han intervenido, incluido, por supuesto, el propio Banco Interamericano de Desarrollo y se examinaron distintas modalidades y experiencias de ese crédito externo. El crédito o la aportación financiera externa tiene dos aspectos: uno puramente crediticio, que comprende préstamos para algún fin determinado (generalmente para construcción y equipo de universidades o de sistemas de enseñanza técnica o secundaria), y otro, que consiste en aportaciones al programa de adiestramiento, a estudios e investigaciones relativos a la planeación educativa o a modalidades nuevas y experimentos con nuevas técnicas educativas, etc.; existe una gama considerable de modalidades. Se encontró, no obstante, que aun con el esfuerzo tan importante que han desarrollado algunos organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como los programas de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica, la aportación externa total al problema del financiamiento de la educación en América Latina es relativamente marginal. Algunos participantes en el Seminario hicieron notar que habría que pensar todavía en nuevos mecanismos, ya sea para financiar en algunos casos gastos corrientes y no sólo gastos de capital de la educación en proyectos determinados, o para financiar fondos nacionales que, a su vez, puedan con menor complejidad en los

trámites hacer llegar financiamiento a proyectos específicos de educación. No se entró en mayor detalle de esto pero se señaló esta posibilidad.

Se hizo notar, por cierto, que dada la situación de endeudamiento en que se encuentra América Latina actualmente, o algunos países en particular, y no obstante los términos llamados concesionarios de la mayor parte de estos créditos para la educación —tasas de interés bajas y plazos largos de amortización— podría presentarse en los próximos años un problema de prioridades relativas para esta clase de créditos desde el punto de vista de los gobiernos que asumen las responsabilidades en relación con los mismos.

Se debatió ampliamente acerca de la relación del financiamiento de la educación con una finalidad frecuentemente señalada del sistema educativo, que estriba en mejorar la distribución del ingreso vía mejor y mayor acceso a la educación, vía movilidad social generada por la educación, vía la obtención de beneficios en forma de ingreso individual adicional atribuible a la educación recibida, vía mejoramiento de la calificación de la mano de obra, etcétera.

No se desprende de la situación educativa latinoamericana una clara tendencia redistributiva. Se supone, al menos teóricamente, que la educación debe favorecer una mejor distribución del ingreso, pero no se tienen hasta ahora evidencias claras, o por lo menos hay otros factores que están afectando la distribución del ingreso en América Latina que opacan completamente cualquier efecto positivo que puedan tener los sistemas educativos. Sin embargo, el financiamiento tiene una relación con este problema, porque por un lado se subsidia la educación, es decir, que se extraen recursos a través del sistema tributario, de un sector de la población para destinarlos a otros; se supone que la educación pública favorece a los sectores de ingreso más bajo y, teóricamente, los ingresos fiscales con los cuales se financia esa educación pública destinada al sector más bajo, se obtienen de sectores con mayor capacidad de pago, o sea, que hay un efecto redistributivo de equidad. Todo se supone, aunque no necesariamente ocurre en la práctica. En algunos de los casos investigados se ha demostrado que en la redistribución se favorece más bien a los sectores de clase media que tienen la oportunidad, por una serie de razones, de llegar a la enseñanza media, mientras que los sectores de clase baja desertan del sistema educativo demasiado pronto y además están cargando con los impuestos indirectos que, generalmente, ocupan un lugar importante en el conjunto de los recursos fiscales en ausencia de las reformas básicas a la tributación, que se han señalado antes.

Ahora bien, es evidente que el objetivo de mejorar la distribución del ingreso requiere alcanzarse, en lo principal, por otros medios. Esto no niega la posibilidad de que el sistema educativo debidamente estructurado y planificado contribuya a ese objetivo; pero debe reconocerse muy claramente que el problema de la distribución del ingreso en América Latina o en cualquier parte del mundo, no se resuelve exclusiva ni principalmente a través de la actuación del sistema educativo.

El Seminario recogió muchas aportaciones valiosas, producto de los estudios que se han hecho en los últimos años, y de investigaciones apoyadas inclusive por organismos internacionales y por fundaciones extranjeras, y logro reunir algunos trabajos que, haciendo a un lado la modestia de sus autores, pueden considerarse extraordinarios por su originalidad como aportación y análisis al problema del financiamiento de la educación. En este sentido, en la sesión de síntesis y conclusiones se expresó reconocimiento a los participantes por sus trabajos de muy alta calidad, que permitieron entrar a fondo, en el tiempo disponible, en muchos aspectos importantes del problema.

Sin embargo, se puso también en evidencia que el desconocimiento de los problemas tanto educativos como de financiamiento, en América Latina es muy

grande, y que haría falta estimular la investigación tanto en el campo educativo en general como en el campo específico del financiamiento de la educación.

Los esfuerzos hechos por algunos organismos multilaterales han sido muy importantes y, a pesar de ello, se señaló que en uno de ellos la disponibilidad de recursos para investigación y para promoción de nuevos proyectos experimentales se ha estancado en los últimos años.

Todo este campo de la investigación y de la evaluación de programas y de proyectos concretos que se reconocen en muchos países, podría atraer, con mucho provecho, una aportación externa de apoyos de carácter financiero y técnico en los próximos años, teniendo en cuenta lo que ya se hace por las vías multilateral y bilateral y con el concurso de importantes fundaciones privadas.

Se enfatizó en la discusión que, en todo lo que se refiere a cooperación técnica en materia educativa, ha predominado un flujo norte-sur y que ha habido muy poco flujo intralatinoamericano. Las experiencias educativas y de financiamiento de la educación en algunos países latinoamericanos se desconocen dentro de la propia América Latina; han faltado cooperación e intercambio. Algunos participantes subrayaron la importancia de este aspecto y la necesidad de que los recursos multilaterales estimulen y promuevan esos tipos de intercambio y de cooperación.

Posteriormente, los participantes expresaron al licenciado Antonio Ortiz Mena, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, su felicitación por el interés que se ha manifestado en todas las actividades del Banco en los aspectos de desarrollo de la educación en América Latina. Recientemente se han llevado a cabo dos importantes seminarios, uno en Caracas sobre Tecnología Educativa, y otro en Bogotá sobre Técnicas Administrativas, ambos enfocados a la Educación Superior. Se espera que el Seminario actual aporte ideas y luces útiles para la formulación de la política del Banco, pero que también sirva para llamar la atención de los gobiernos y de los sectores educativos en particular, tanto públicos como privados, hacia la importancia de estos fenómenos cuya proyección han indicado tan claramente los participantes. Se acordó, asimismo, felicitar al Banco por sus aportaciones técnicas y financieras a través de sus distintas operaciones de Asistencia Técnica y de Crédito hechas a la educación en América Latina.

Por último, los participantes agradecieron a la Gerencia del Departamento de Desarrollo Económico y Social y a las Divisiones de Cooperación Técnica y de Estudios Generales, el interés tan diligente que pusieron en la organización del Seminario, que dejó profunda satisfacción desde el punto de vista intelectual y desde el punto de vista de sentir que se están abordando asuntos de importancia fundamental para el desarrollo de América Latina.