

Financiamiento de la Educación y Distribución del Ingreso

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México), vol. VI, núm. 4. 1976, pp. 33-47]

Jean-Pierre Jallade*

SINOPSIS

Este trabajo intenta clarificar las relaciones entre el financiamiento de la educación y la distribución del ingreso. Se demuestra que es cuestionable la capacidad de la educación para lograr por sí sola la distribución más equitativa del ingreso, pero que la inversión en servicios educativos podría lograr tal efecto si los precios, el financiamiento y los gravámenes fueran convenientemente diseñados para alcanzar tal objetivo. Las reformas fiscales orientadas hacia un sistema más progresivo de impuestos se consideran como el instrumento de política más eficiente para mejorar el impacto del financiamiento de la educación sobre la distribución del ingreso.

ABSTRACT

This article attempts to highlight a few issues concerning the relationship between the financing of education, and the distribution of income. The paper argues that the ability of education per se to achieve a more equitable distribution of income is questionable, but that investment in educational services could have such a positive effect were the pricing, financing and taxing of such services appropriately designed to meet this objective. Tax reforms leading towards a more progressive taxation system are considered as the most decisive policy tool to improve the impact of education finance on income distribution.

1. Introducción¹

La creencia de que el desarrollo de la educación ejerce un efecto benéfico sobre la distribución del ingreso ha tenido siempre amplia aceptación tanto entre legos como entre especialistas. Este optimismo está siendo ahora quebrantado gracias a los trabajos de muchos estudiosos en el campo de la educación. En algunos círculos, el desencanto por la educación concebida como instrumento privilegiado de política para lograr sociedades más progresistas es ya tan marcado como en otro tiempo lo fueron las expectativas. Sin embargo, no es todavía claro el nivel a que ha llegado tal desencanto

* JEAN-PIERRE JALLADE es actualmente economista titular (senior economist) en el Departamento de Educación del Banco Mundial. Antes de ingresar al Banco en 1970, trabajó en París en la División de Educación de la OECD. Durante los últimos 12 años, se ha dedicado a la investigación, políticas y programas educativos en diversas partes del mundo.

¹ Las opiniones expresadas en este trabajo son las del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del BIRF. El presente artículo apareció en la revista inglesa *World Development* en mayo de 1976 (vol. 4, núm. 5), bajo el título: "Education Finance and Income Distribution".

Traducción del inglés a cargo de Luis Guerrero H., del CEE.

entre los planificadores, particularmente entre los que viven y trabajan en países en vías de desarrollo. Uno estaría tentado a afirmar que los panegiristas de la educación son todavía numerosos, aun cuando en ocasiones se reconozca la necesidad de transformaciones drásticas.

El presente estudio intenta demostrar que resulta cuestionable la capacidad que tiene la educación por sí misma para distribuir el ingreso en forma equitativa, pero que la inversión en servicios educativos podría lograr tal efecto positivo si los precios, el financiamiento y el gravamen de dichos servicios estuvieran diseñados en forma apropiada para obtener ese objetivo. En primer lugar (sección 2), se evalúa el impacto probable que tendrían los cambios en la distribución de la educación sobre la desigualdad del ingreso. Procederemos luego a discutir el tema del financiamiento de la educación y de la distribución del ingreso (sección 3). Finalmente, intentaremos evaluar la capacidad del Estado para igualar el ingreso mediante impuestos fiscales al rendimiento de la inversión educativa durante el curso de la vida activa.

A no ser que se indique lo contrario, nuestra preocupación básica sobre la distribución del ingreso se refiere a la desigualdad relativa del mismo más que a los niveles del ingreso en términos absolutos. Sin embargo, cuando sea necesario, se harán referencias marginales a las diferencias absolutas en el ingreso.

2. Relación entre educación e ingreso

Parte de la desorientación presente sobre la capacidad que tiene la educación para lograr una distribución más equitativa del ingreso se debe a la confusión que causan dos temas afines, a saber: a) las relaciones entre educación e ingreso, y b) la influencia que ejercen los cambios en la distribución de las oportunidades educativas sobre la desigualdad del ingreso (Bhalla, 1973). Nadie niega el hecho de que la educación otorga al individuo un poder adicional de ganar más dinero y que lo capacita para ascender en la escala social, aun cuando los numerosos intentos de "explicación" estadística de las remuneraciones realizadas hasta ahora en todo el mundo no hayan podido poner totalmente en claro la influencia de la educación sobre el ingreso individual. Subsistirán por algún tiempo las controversias sobre la importancia relativa de los antecedentes socioeconómicos, las capacidades innatas y la educación en el proceso de determinación de los ingresos, en tanto se sigue avanzando en la especificación de dichas variables, en el tratamiento de los problemas de medición y en la elaboración de modelos econométricos adecuados (Bowles, 1972).

A este respecto, Jencks y colaboradores (1972) han llegado a una conclusión pesimista, a saber, que el efecto "puro" de la educación sobre el ingreso es siempre menor que el esperado, lo que significa que los cambios en la distribución de la educación no pueden afectar en grado significativo la desigualdad en el ingreso. Además, el problema se torna complejo debido a la probabilidad de que las influencias respectivas de la educación y de otras variables sobre el ingreso varíen de acuerdo con el periodo de tiempo que está en consideración, los niveles de educación, los grupos socioeconómicos, las habilidades, el entorno económico, etc. En

otras palabras, la capacidad de estas variables para “explicar” los ingresos individuales no es necesariamente constante.

Cualquiera que sea el efecto exacto de la educación sobre el ingreso, la conclusión última a que llegaron Jencks y sus colaboradores constituye una invitación a considerar el problema desde una perspectiva más amplia. Entre otras cosas, es importante recordar que una distribución desigual del ingreso puede coexistir con un cierto incremento de la movilidad dentro de una estructura social determinada. En primer lugar, la movilidad ascendente de algunos puede ser la causa de la movilidad descendente de otros. En segundo lugar, la movilidad social del individuo es algo totalmente diferente de la movilidad de un grupo; sólo esta última conduce a cambios drásticos en la desigualdad del ingreso. Por último, puede también concurrir al mejoramiento general de los ingresos que, en valores absolutos, puede ser mayor para los ricos que para los pobres. En este último caso, la mejoría de la distribución relativa del ingreso puede coexistir con las diferencias crecientes en los niveles absolutos del ingreso.

Los grupos socioeconómicos pueden intentar usar en forma efectiva el sistema educativo como un instrumento de movilidad para todo el grupo. En muchos países en desarrollo, la clase media está involucrada en tal proceso, como lo atestigua la importancia que dicho grupo social otorga a la educación universitaria. Este interés se refleja en la composición social del estudiantado y en el surgimiento de lo que podría llamarse “universidad de clase media” en países que poseen una clase media aún pequeña. Queda todavía sin respuesta la pregunta de si tal empresa, a la larga logrará una distribución más equitativa del ingreso.

El punto de partida ineludible, aunque algunas veces pasado por alto, para discutir las relaciones entre la distribución de la educación y el ingreso es la desigualdad del ingreso existente. El hecho de que los ingresos desiguales conducen a un consumo desigual de los servicios educativos es una realidad evidente, que se funda en el hecho de la bien conocida elasticidad del gasto familiar en educación con respecto al ingreso. Un punto ciertamente discutible es si estas elasticidades significan más educación o un tipo diferente (¿mejor?) de educación para los grupos de ingresos más altos que para los que se ubican en los niveles más bajos; todo depende de la situación particular que se considere.

En la misma forma, se puede afirmar que ingresos desiguales tienen por resultado ahorros e inversiones desiguales. Apenas altera el problema el hecho de que tales inversiones se hagan en bienes raíces o en educación. Considerando el volumen pequeño de la inversión que hacen los pobres en relación con los ricos, a priori no hay ninguna razón para que la expansión educativa conduzca a una mejor distribución del ingreso; más bien ocurrirá lo contrario. Sin embargo, esto podría suceder si las inversiones desiguales que se hacen en educación fueran compensadas por tasas de rendimiento desiguales a dicha inversión. Por lo tanto, cualquier análisis del impacto a largo plazo del desarrollo educativo sobre la distribución del ingreso debe plantearse por separado dos preguntas: primera, ¿en qué grado el desarrollo educativo conduce a reducir la desigualdad de oportunidades escolares?, y segunda, ¿hasta qué punto los pobres logran compensar una

inversión educativa inferior a la de los ricos mediante tasas de rendimiento a esa inversión que sean más elevadas?

Frecuentemente se da por supuesto el primer punto, ya que la generalización de la educación obligatoria y la diversificación de las oportunidades educativas tienen por objeto beneficiar primeramente a los sectores pobres. En este sentido, probablemente sea correcto llegar a la conclusión de que el desarrollo educativo conduce, en la mayoría de los casos, a una distribución más pareja de la educación, siempre y cuando se mida en años de escolaridad. Sin embargo, tal medida constituye una pobre aproximación a la distribución de la inversión en educación, ya que se centra exclusivamente en la escolaridad formal, la cual es un bien "finito"; 18 años, aproximadamente, pueden considerarse como el máximo. Obviamente, mientras el pobre incrementa su participación en la educación elemental y el rico llega al tope, la distribución de las oportunidades educativas tiene que mejorar. Pero lo anterior descuida las posibilidades que dan los diversos años de educación formal para aprovechar las oportunidades educativas extraescolares. Si estas posibilidades aumentaran juntamente con el nivel de la escolaridad formal, entonces la desigualdad en la distribución de la educación extraescolar podría contrarrestar el avance logrado en la distribución de la escolaridad formal.

Los años de escuela tampoco sirven para evaluar correctamente la inversión que se ha hecho en la educación formal, porque esta medición no toma en cuenta las diferencias de calidad y costos de cada año de escolaridad. Continúa la discusión sobre la calidad de la educación que reciben los ricos frente a la que reciben los pobres, sin que se hayan aportado pruebas fehacientes para dirimirlas, por lo menos en los países en desarrollo. En cambio, hay evidencia abundante de que los costos de un año escolar aumentan, en ocasiones drásticamente, con el nivel de educación. En algunos países en desarrollo, los costos de un año de educación superior pueden ser 50 veces más elevados que los de un año de educación primaria. Para que el pobre compense la inversión que hace el rico en un año de educación superior, deberá invertir el equivalente a 50 años de educación primaria. En consecuencia, no resulta absolutamente obvio que el desarrollo educativo debería necesariamente preparar el camino para una mejor distribución de las inversiones en educación.

¿Tienden los pobres a lograr una tasa de rendimiento más alta de su inversión en educación que los ricos? Dado que esta pregunta rara vez ha sido planteada en la literatura, por lo menos en estos términos, se dispone de poca evidencia que apoye una respuesta positiva. El caso de la educación primaria —sobre la base de que las tasas de rendimiento de este nivel son más elevadas que las de otros niveles educativos— puede aducirse como argumento, ya que tal educación es la que alcanza el pobre. Pero este argumento tiene un valor dudoso desde el punto de vista de la desigualdad de ingresos, porque la alta tasa de rendimiento de una inversión modesta —como sería la hecha en educación primaria— no garantiza un incremento de ingreso en *valores absolutos* que sea superior al incremento logrado con la pequeña tasa de rendimiento de una inversión mayor, por ejemplo, en educación secundaria o superior. El simple hecho de que los diversos niveles de la educación no son independientes unos de otros sino

que forman un continuum —debe invertirse en educación primaria antes de hacerlo en el nivel secundario— parece garantizar que los rendimientos absolutos de los niveles superiores de educación “incluyen” en cierta forma los rendimientos de la educación primaria y, por tanto, siempre son superiores a ellos. Como resultado, es probable que mientras las diferencias absolutas de los ingresos se incrementan, pueda mejorar al mismo tiempo la distribución del ingreso en términos relativos, pero sólo en la medida en que la distribución de los beneficios de la educación sea más equitativa que la distribución inicial del ingreso.

La efectividad de las altas tasas de rendimiento de la educación primaria como un instrumento de política para acortar las diferencias de ingresos entre pobres y ricos, resulta dudosa por otra razón. En la mayoría de los países en desarrollo, dichas tasas se han extraído de muestras que no son representativas de toda la población demandante de educación primaria. Dichas muestras se caracterizan por una representación desproporcionada del grupo “moderno, urbano y masculino”, en países en que son limitadas las oportunidades educativas para las mujeres y para el sector rural-tradicional de la economía. Por supuesto, lo anterior se cumple más en los grupos de edad avanzada que en los de jóvenes. En cualquier caso, puede uno ciertamente preguntarse si, digamos, la actual tasa alta de rendimiento de la educación primaria se mantendrá cuando los grupos hasta ahora marginados logren acceder a este nivel de educación.

De acuerdo con la teoría neoclásica del capital humano, todo aumento de las existencias de dicho capital tendrá como resultado, *ceteris paribus*, una tasa más baja de rendimiento del capital. Sin embargo, puede evitarse que disminuya la tasa de rendimiento de la educación al aumentar la oferta de mano de obra calificada, siempre y cuando exista una fuerte complementariedad entre mano de obra educada y la intensidad del capital en la producción (Dasgupta, 1974). Tanto la naturaleza de la tecnología como la tasa de crecimiento de la economía podrían generar una demanda de mano de obra especializada que correría pareja con la oferta creciente y que mantendría constantes los niveles relativos de los salarios. Esta hipótesis es ciertamente plausible mientras quede restringida, en tiempo y espacio. Pero difícilmente puede esperarse que se convierta en una regla general para todas las economías y todos los tiempos.

Distintos autores² se han referido a la disminución de las tasas de rendimiento de la educación que pueden ocurrir cuando se incrementa el suministro de mano de obra educada. Se apoyan en el hecho de que la capacidad que tiene la educación para determinar el ingreso tiende a debilitarse a medida que la educación se generaliza más y más. Como corolario, tiende a aumentar la influencia que sobre las remuneraciones ejercen otros factores distintos de la educación, como son las habilidades personales y los antecedentes socioeconómicos. Este punto será intuitivamente claro para quienes consideran que el sistema educativo es solamente un medio que permite seleccionar a los pocos individuos que obtendrán los empleos mejor pagados. Obviamente, la “democratización” de un nivel educativo determinado significa que este nivel ya no cumple ninguna función selec-

² Entre otros, puede verse a Carnoy (1971 y 1973).

tiva y que serán factores ajenos a la educación los que deban explicar los ingresos.

Para decirlo con otras palabras, el valor de un nivel dado de escolaridad será alto cuando esté relativamente racionado; dicho valor comenzará a decaer en el mercado de trabajo cuando sea accesible a todo mundo. Es probable que las tasas decrecientes de rendimiento de la educación primaria afecten más al pobre que al rico, ya que este último se encuentra en una situación ventajosa para, primero, procurarse más educación y, segundo, aprovechar los factores extraescolares que determinan el ingreso. Aunque no existe todavía consenso acerca de qué factores se vuelven importantes para determinar las remuneraciones al disminuir la influencia de la educación, es probable que el factor “empleo” se torne más y más importante. La variable “semanas trabajadas” explica casi el 50% de la variación en la distribución del ingreso que observaron Chiswick y Mincer (1972) en los Estados Unidos desde 1939. Según Thurow y Lucas (1972), los trabajadores se enfrentan a una distribución de “empleos” relativamente rígida y se ordenan en una “lista de empleo”, según los costos de su capacitación y de acuerdo con otras características, como la edad, el sexo y el color. El hecho anterior destaca la importancia que tiene el factor “acceso al empleo” para determinar el ingreso. En los países en vías de desarrollo, la tendencia existente de adquirir calificaciones académicas excesivas se interpreta ordinariamente como una forma de evitar el desempleo futuro, cuando la oferta de mano de obra calificada excede el número de oportunidades de empleo.

En suma, la estrategia que consiste en permitir al pobre invertir en educación más de lo que invertía en el pasado a fin de mejorar la distribución del ingreso, puede quedar frustrada por la incapacidad de los recién llegados para obtener una tasa de rendimiento de su inversión en educación que sea suficientemente alta. En otras palabras, el acercamiento a la igualdad de ingresos requiere no sólo que se permita al pobre invertir en educación, sino que se le permita hacerlo *antes* que otros hagan inversiones similares.

Nuestro punto de partida fue que en un contexto en que prive la desigualdad de ingresos, las inversiones —sea en educación o en otras áreas— contribuirán a mejorar los ingresos de los pobres más que los de los ricos sólo si los primeros invierten más y/u obtienen tasas más altas de rendimiento de sus inversiones que los segundos. Pero acabamos de ver que es muy poco probable que se satisfagan esas dos condiciones. Una vez establecido este punto, existe una gran diferencia en la forma de financiamiento de las inversiones que se hacen en educación y en otros campos, por ejemplo, en bienes raíces. En el caso de la educación, el financiamiento público ha complementado tradicionalmente el financiamiento privado. Desde el punto de vista de la política educacional, la cuestión relevante no es si la educación contribuye a aumentar o disminuir las desigualdades, sino más bien si la intervención gubernamental al financiar y gravar la educación respalda o contrarresta el impacto que la educación podría tener sobre las desigualdades en el ingreso. El problema puede analizarse en dos etapas distintas, a saber: cuando el Estado suministra la educación a los individuos y cuando los beneficios de la misma favorecen a individuos que ya tienen educación.

3. Subsidio público a la educación y distribución del ingreso

Una práctica común en todos los países del mundo es que tanto el sector público como el privado financian los servicios educativos. El gasto que realiza el Estado en educación se justifica generalmente mediante consideraciones de eficiencia económica y de igualdad social. Para ser más precisos, la presencia de “economías externas” requiere alguna forma de subsidio público de la educación, con el objeto de evitar inversiones insuficientes en el campo de la educación. Esta justificación “moderna” refuerza la preocupación tradicional, siempre válida, en pro de la igualdad social, según la cual la limitada capacidad del pobre para pagar servicios no debería impedirle consumir o invertir en educación en el mismo grado en que lo hace el rico.

En la mayoría de los países, el subsidio que se otorga a la educación está regido por una regla simple y general, la cual establece que todos tienen derecho a recibir subsidio público en cantidades iguales para un volumen o tipo determinados de educación. En otras palabras, la educación está subsidiada y, por consiguiente, su precio se establece independientemente del nivel de ingreso. Lo anterior es válido para el caso de la educación pública gratuita y para la educación de paga, siempre y cuando las cuotas no cubran los costos totales. Huelga decir que este modelo de subsidios es, a lo más, “neutral” en lo que se refiere a la desigualdad de ingresos. Ejerce probablemente un efecto negativo sobre la distribución del ingreso, ya que los ricos tienden a permanecer por más tiempo dentro del sistema educativo que los pobres, pues los obstáculos financieros y de otra naturaleza que dificultan el acceso de éstos a la escuela nunca desaparecen completamente.

Para decirlo llanamente, el otorgar subsidios educacionales iguales dentro de un mundo en que prevalecen ingresos desiguales, difícilmente contribuirá a mejorar la distribución del ingreso. Para contrarrestar la mayor capacidad de pago que tienen unos individuos con relación a otros, los subsidios del Estado deberían ser inversamente proporcionales a los ingresos. Podría imaginarse una escala continua de subsidios que comprendiera desde la subvención completa —desde una educación totalmente gratuita acompañada de una subvención equivalente a los ingresos renunciados— para los estratos más pobres, hasta la ausencia total de subsidios para los estratos más ricos, que en esta forma se verían precisados a cubrir totalmente los costos de su educación.

Como la propuesta anterior nunca ha sido llevada a la práctica, es difícil predecir su impacto sobre otros parámetros importantes, tales como la demanda y la calidad de la educación, y la eficiencia interna y externa de los sistemas educativos; sin embargo, existen dos situaciones dignas de ser consideradas, en que la educación es subsidiada en forma distinta para pobres y ricos. El análisis de estas situaciones ofrecería pistas útiles sobre lo que acontecería en el caso de que los subsidios guardaran una relación inversa con los ingresos. La primera se refiere a la coexistencia de la educación pública y privada, y la segunda, a las políticas de ayuda a los estudiantes.

En no pocos países coexisten sistemas de educación pública totalmente subsidiados con otros de educación privada que reciben subsidio parcial. Se debe reconocer que en los países donde prevalecen las tradiciones occidentales, en general la escuela pública, que gracias a los subsidios estatales es gratuita o cobra matrículas muy bajas, tiende a reclutar una mayor proporción de estudiantes que pertenecen a grupos de bajos ingresos. Por el contrario, las escuelas privadas caras que reciben pocos subsidios, tienden a satisfacer las necesidades de los grupos adinerados. Aunque en algunos países se puede cuestionar la validez de tal dicotomía,³ ésta da lugar a un sistema más equitativo de financiamiento de la educación, ya que los subsidios públicos decrecen cuando aumentan los ingresos.

La “privatización” gradual de los servicios educativos a que se tiende a medida que se elevan los ingresos, a pesar de su aparente efecto benéfico sobre las desigualdades del ingreso, ha encontrado siempre una oposición fuerte de parte de los planificadores y responsables de la política educacional. El argumento —que no es un resabio anacrónico de la historia del financiamiento de la educación, como algunos piensan— es el siguiente: el retiro gradual del subsidio público a la educación de los grupos de ingresos medios y altos tornaría más equitativa la distribución de oportunidades educativas que un sistema que otorgara subsidios iguales a todos. Pero se teme que al cargar el costo total —o una cantidad muy próxima al mismo— de los servicios educativos a determinados grupos, desaparezcan totalmente los incentivos para asistir a las escuelas públicas. Los inversionistas en educación se agruparían de acuerdo con su capacidad de pago, lo que daría lugar a una “diferenciación” del producto educativo; quienes poseen el mayor poder de compra procurarían los servicios “mejores”, en tanto que quienes tienen el menor poder de compra deberían conformarse con una educación de calidad inferior. En la medida en que puedan variar las tasas de rendimiento según la calidad de la educación, la “privatización” de ésta llevaría a mantener y, quizás a fortalecer las disparidades de ingreso a largo plazo, particularmente si el nivel de los beneficios de la educación se correlaciona en forma positiva con la importancia del componente de financiamiento privado en los costos de la educación. En este caso, la búsqueda de la igualdad en la provisión de oportunidades educativas a través de un sistema de subsidios acomodados a los ingresos podría, a la larga, tener un efecto contrario a la igualdad buscada.

³Vale la pena mencionar dos importantes excepciones: en algunos países asiáticos, Japón por ejemplo, el sector prestigiado y elitista es el público que se encuentra subsidiado. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, esto constituye lo peor que pueda imaginarse. En muchos países africanos, se menciona muchas veces la educación auto-financiada para el caso de los campesinos pobres. En la medida en que esto signifique una forma de educación total o parcialmente financiada por los propios beneficiarios, constituye una situación claramente insatisfactoria desde el punto de vista distributivo, ya que, entretanto, la educación de las clases medias urbanas que gozan de mejor posición está subsidiada —en ocasiones, significativamente— por el Estado.

¿Por qué la educación privada lograría tasas de rendimiento más altas que la educación pública? Aunque debemos admitir que existe poca evidencia que apoye esta aseveración, cabe preguntarse cómo lo contrario podría ser verdadero. Cuando los inversionistas en educación se enfrentan a una amplia variedad de costos privados para la “misma” inversión —como, por ejemplo, un grado en ingeniería o el certificado de secundaria—, todos optarían por la alternativa más económica, lo que habría puesto fuera del mercado a las escuelas privadas desde hace mucho tiempo. Sin embargo, esto no está sucediendo en muchos países. La única forma de explicar el comportamiento de la clientela de las escuelas privadas es suponer que los costos elevados de la educación privada quedan compensados por la alta tasa de rendimiento que de ella se espera.

En estos momentos, resulta imposible probar si las tasas de rendimiento de la educación privada son iguales o superiores a las de la educación pública. Esto se debe a que hasta el momento no se han realizado en forma simultánea y comparativa cálculos sobre las tasas de rendimiento de la educación pública y de la privada. Aunque la situación difiere probablemente de un país a otro, no es razonable suponer desde el punto de vista económico que quienes buscan y logran el ingreso a escuelas de paga a pesar de una competencia cerrada y de dificultades económicas, lo hagan solamente para igualar la tasa de rendimiento que obtendrían de una educación equivalente en una escuela gratuita. En algunos países en desarrollo, la sospecha de que los beneficios de la educación privada logran algo más que compensar sus altos costos, se funda en la mayor capacidad que tienen esos centros docentes para preparar a los estudiantes a fin de que accedan a los niveles superiores del sistema educativo. En este caso, la educación privada contribuye a fomentar las futuras desigualdades en el ingreso. Por tanto, no se la puede considerar como un instrumento de política aceptable para promover la igualdad en la oferta de educación.

Un segundo instrumento que se señala frecuentemente como un medio promisorio para lograr la equidad en la oferta de oportunidades educativas, es la política de ayuda financiera a los estudiantes. En muchos países se está empleando con el objeto de introducir cierta progresividad en los precios de la educación, particularmente cuando se busca incrementar el nivel de subsidios a los estudiantes de bajos ingresos. Desafortunadamente, tal política rara vez ha logrado disminuir la ayuda gubernamental en favor de los estudiantes de altos ingresos. Sin embargo, esto es justamente lo que ambiciona la famosa propuesta de Friedman, que consiste en cobrar el costo total de la educación a los estudiantes y en otorgar préstamos a estudiantes de escasos recursos. Desde el punto de vista de la justicia redistributiva, esta propuesta merece las dos críticas ya mencionadas. Primero, no escala los subsidios en forma inversa a los ingresos; se concreta a proveer a los estudiantes de bajo ingreso una capacidad para invertir en educación, similar a la que poseen los estudiantes de alto ingreso. Segundo, la “privatización” total de la educación que contiene la propuesta sería un incentivo para diferenciar la calidad de la educación en función del nivel de ingreso de cada grupo o comunidad; en esta forma, se estaría preparando el terreno

para desigualdades futuras en lo que se refiere a los ingresos generados durante la vida activa.

En suma, ni la coexistencia de la educación pública y privada ni las políticas de ayuda a los estudiantes contribuyen efectivamente a promover un modelo más equitativo de subsidios a la educación. En ambos casos, el avance aparente hacia un sistema de financiamiento más igualitario genera desigualdades de ingresos a largo plazo. Sin embargo, es urgente descubrir una solución en esta área, ya que el sistema de subsidios iguales para todos puede conducir a transferir ingresos de los pobres a los ricos a través del sistema de impuestos fiscales. En algunos países, en que el sistema de impuestos es suficientemente progresivo, los ricos pueden alegar que mediante esa vía están pagando la educación de sus hijos. Pero esta situación está lejos de ser aplicable en todas partes, especialmente en los países subdesarrollados, donde los impuestos directos progresivos son mucho menos importantes que los impuestos indirectos.

El grado en que ocurre una redistribución del ingreso a través de los impuestos depende de la distribución tanto de los subsidios a la educación como del pago de impuestos entre los grupos con diferentes ingresos. Si los ricos que reciben mayores subsidios contribuyen mediante sus impuestos a financiar esos mismos subsidios, un sistema de subsidios que no guarda relación con los ingresos no significará necesariamente que se está operando una redistribución negativa del ingreso, es decir, de los pobres a los ricos. En efecto, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso, no importa si se paga la educación en forma "directa" o a través de los impuestos. En los países en desarrollo, donde la participación en los servicios educativos es muy desigual, la distribución de los subsidios puede favorecer mucho a los grupos con altos ingresos. En este caso, el sistema fiscal en su conjunto tiene que ser muy progresivo si se quiere que la educación subsidiada no se convierta en un vehículo que transfiera los ingresos de los pobres en favor de los ricos.

Nuevamente, esta situación varía de un país a otro. Por ejemplo, en el caso de Colombia, se demostró que la participación del Gobierno en el financiamiento de las oportunidades educativas contribuye a redistribuir el ingreso de los ricos en favor de los pobres. Sin embargo, al examinar por separado cada nivel, se encontró que sólo el financiamiento público de la educación primaria tiene un efecto marcado y positivo sobre la redistribución del ingreso. El financiamiento público de la educación secundaria y superior tiene un efecto negativo sobre la distribución del ingreso. Esto acontece a pesar de la importancia de la educación privada (que recibe pequeños subsidios) dentro de los grupos de ingresos medios y altos (Jallade, 1974).

Se puede discutir si el caso de Colombia es típico de otros países en vías de desarrollo. Sin embargo, está fuera de duda que cualquier política tendiente a hacer más equitativo el sistema de financiamiento puede actuar sobre la estructura de los subsidios o sobre la de los gravámenes fiscales. Un camino para asegurar que los subsidios para la educación pública beneficien más al pobre que al rico, es promover un sector privado poco subsidiado, dentro del cual los ricos puedan inscribir a sus hijos. En esta forma, se logrará que los ricos reciban poco subsidio al mismo tiempo que pagan sus

impuestos. Esto es lo que, en alguna medida, acontece en Colombia. Como se indicó más arriba, la existencia de un fuerte sector privado de educación puede ayudar a lograr más igualdad en el suministro de educación; pero, al mismo tiempo, puede mantener y quizá agrandar las desigualdades de oportunidades económicas futuras. Es probable que los estudiantes con antecedentes socioeconómicos ventajosos e inscritos en escuelas privadas reciban una educación “mejor” que los inscritos en las escuelas públicas o, por lo menos, una educación con “etiqueta” más distinguida; esto les traería como resultado el logro de mejores oportunidades económicas en el futuro con ventaja sobre los egresados de las escuelas públicas. En otras palabras, mientras la educación privada puede ser el vehículo para financiar equitativamente la educación *en el presente*, puede convertirse en el futuro en un elemento de estratificación en los aspectos social y económico.

Otra forma de promover mayor igualdad en el financiamiento de la educación es mediante un aumento en el grado de progresividad del sistema de impuestos. En países como Colombia, un sistema de gravámenes destinados específicamente a financiar la educación secundaria y superior ayudaría a superar los efectos adversos que el subsidio público otorgado a estos niveles ejerce sobre la distribución del ingreso, *a condición de que la progresividad de tales gravámenes fuera mayor de la que actualmente existe* (Jallade, 1974: 70). La finalidad de tal gravamen sería asegurar que los ricos pagaran por lo menos el subsidio que reciben. Por supuesto, las tasas impositivas correspondientes a los diversos grupos de ingresos podrían ser ajustadas de acuerdo con el grado de redistribución del ingreso que se desee. Sin alterar el resto del sistema de impuestos, la disminución gradual de las tasas impositivas podría llevarse a cabo en forma coordinada con la igualización de los subsidios a la educación entre los grupos con diversos ingresos, a medida que los más desposeídos acceden a los niveles superiores de educación.

Un sistema impositivo más progresivo suprimiría la transferencia de los ingresos de los pobres en favor de los ricos, que resulta del otorgamiento de subsidios públicos a la educación. Al mantener un cierto nivel de subsidio en favor de los ricos, contribuiría a conservar a éstos dentro del sistema. Por supuesto, nada impediría la introducción de un elemento progresivo en la estructura de los subsidios en favor del extremo inferior de la escala de salarios. Suministrar a los pobres incentivos financieros adicionales —es decir, ir más allá de la simple educación gratuita para inscribirse en los niveles superiores de la educación— contribuiría, a la larga, a orientar en la dirección correcta la distribución de los subsidios otorgados a la educación.

4. El impacto a largo plazo de la inversión pública en educación sobre la distribución del ingreso

En la sección anterior intentamos demostrar que la inversión en educación puede lograr un efecto igualador en la distribución de los ingresos, siempre y cuando la acción gubernamental se diseñe en forma tal que el acceso a esta forma de inversión resulte más fácil a los pobres que a los ricos. Otra forma de redistribuir positivamente los ingresos a largo plazo se logra

mediante tasas de rendimiento a la educación más bajas para los ricos que para los pobres. Esto puede obtenerse imponiendo cargas fiscales progresivas a los beneficios de la educación.

A pesar del interés que la teoría del capital humano tiene por la distribución del ingreso, bien poco se puede encontrar en la literatura moderna que ilustre tal enfoque. Los cálculos tradicionales de las tasas de rendimiento adolecen de dos limitaciones: primero, son realizadas en un nivel agregado con el propósito de comparar las tasas promedio de rendimiento entre los ciclos de educación. Como resultado, las diferencias entre las tasas de rendimiento privadas y las sociales —diferencias que, según las definiciones que acepta la teoría del capital humano, reflejan el subsidio “neto” que se presta a los servicios educativos—, se calculan en promedio también y no proveen información alguna en términos del impacto producido sobre la distribución del ingreso. Desde este punto de vista, lo que se requiere es un enfoque desagregado que permita comparar los subsidios recibidos y los impuestos pagados por los diferentes grupos socioeconómicos para cada nivel educativo.

La segunda limitación —y quizá de más fondo— de los cálculos de las tasas de rendimiento es que se centran exclusivamente en los individuos que invierten en educación (tasa privada) o en la sociedad en su conjunto (tasa social). En otras palabras, al concentrarse en los costos y en los beneficios de los individuos educados o de las sociedades, se trata de un enfoque que podríamos llamar “asignativo”, que busca maximizar los ingresos de los individuos o de la sociedad. Dado que el problema radica en encauzar las políticas del sector público hacia el logro de una igualdad mayor, parece razonable adoptar otro punto de vista, es decir, el del Estado.

En este sentido, los impuestos aplicados a los beneficios de la educación pueden interpretarse como la forma que adopta el Gobierno para recuperar (en parte) el dinero gastado en subsidiar el acceso a la inversión en educación. En otras palabras, los desembolsos “netos” que hacen los contribuyentes para la educación son iguales al subsidio público total que reciben los individuos para acceder a un cierto nivel educativo, *menos* los impuestos que pagan estos individuos educados sobre los beneficios de la educación durante toda su vida activa. Desde el punto de vista de la desigualdad de ingresos a largo plazo, es esencial evaluar la forma en que los diversos grupos socioeconómicos de una sociedad determinada se ubican con respecto al subsidio educativo estatal y a los gravámenes que el Estado aplica a los beneficios educativos.

Este enfoque que, por falta de una palabra mejor, podría llamarse “redistributivo” busca comparar, y posiblemente alterar, el impacto “neto” de la acción gubernamental en el financiamiento y gravamen de la educación entre grupos socioeconómicos, con el fin de mejorar la distribución del ingreso. La diferencia principal entre el enfoque “asignativo” y el “distributivo” radica en que mientras el primero se centra en los individuos *educados*, el segundo se refiere a la posición relativa de los diversos grupos socioeconómicos tomados cada uno en su conjunto —incluyendo a aquellos de sus

miembros que invierten como a los que no invierten en educación— frente a los subsidios y gravámenes del Estado en materia educativa.

El punto puede ilustrarse comparando la situación de los hombres y las mujeres frente a la inversión en educación. Según la teoría “asignativa”, las mujeres que reciben educación disfrutaban de subsidios “netos” mayores que los hombres educados, ya que aquéllas reciben más o menos el mismo subsidio que los varones para lograr un cierto nivel educativo y, al mismo tiempo —por ser sus ganancias menores—, pagan impuestos más bajos. De acuerdo con la teoría “redistributiva”, es posible que las mujeres *como grupo* tengan menor capacidad de aprovechar los subsidios a la educación que los hombres, porque es inferior el número de mujeres educadas que el de varones.

El análisis “redistributivo” que aquí se menciona puede aplicarse a cualquier clasificación de los grupos socioeconómicos. En los países en desarrollo, las clasificaciones más significativas pueden ser según el sexo, lugar de residencia (urbana o rural), tiempo de residencia (emigrantes o no-emigrantes), raza, estatus social (manual o no-manual) y otros similares. Cualquier combinación de estos criterios dará lugar a una serie de grupos socioeconómicos cuya inversión en materia educativa estará subsidiada y gravada por el Gobierno en forma distinta, lo cual tendrá como resultado diferentes impactos sobre el ingreso.

Como ya mencionamos, el volumen del subsidio “neto” per cápita es una función del subsidio recibido para alcanzar un determinado nivel educativo y de los impuestos pagados sobre los beneficios de tal inversión. Como lo primero se discutió ya en la sección anterior, nos concretaremos ahora a analizar lo segundo. Obviamente, puesto que el gravamen sobre los ingresos de los individuos con educación tiene como fin alterar los beneficios de la educación de los diversos grupos socioeconómicos para afectar la distribución del ingreso, la cantidad de impuestos que cada grupo debe pagar habrá de relacionarse positivamente con: a) el subsidio per cápita que recibe cada grupo para alcanzar un determinado nivel educativo, y b) la proporción de individuos que han accedido a dicho nivel frente a la totalidad del grupo. Por supuesto, el grado de progresividad de los gravámenes podrá variar según sea la redistribución de ingresos que se busque.

El gravamen progresivo de los beneficios de la educación podría lograrse fácilmente sumando o restando algunos puntos porcentuales a las tasas actuales del impuesto sobre la renta de los individuos con educación en cada grupo socioeconómico. Debemos reconocer que esta solución no es conceptualmente perfecta, ya que la base para fijar los gravámenes son los ingresos absolutos y no como debería ser, la porción de ingresos adicionales que se obtienen gracias a la escolaridad adicional. Sin embargo, desde el punto de vista operacional, es importante enlazar el “impuesto a la educación” con el impuesto sobre la renta. Además de su sencillez administrativa, tal impuesto sería quizá más fácilmente aceptado si se limitara a añadir algunos puntos a la estructura de las tasas de los impuestos sobre la renta. Esta modificación evitaría alterar la base del impuesto más allá de lo que fuera estrictamente indispensable para introducir una serie de tasas necesariamente elevadas, que fueran aplicadas a los ingresos adicionales

atribuibles a las diferencias en educación. No sería necesario reacondicionar el actual sistema de impuestos. Las nuevas tasas se mantendrían flexibles a fin de tomar en cuenta los cambios en los subsidios recibidos y los impuestos pagados por cada grupo.

5. Conclusiones

El argumento que aquí hemos presentado puede sintetizarse en tres proposiciones concretas.

Primera, contrariamente a la opinión generalizada de los reformadores sociales, no existe razón para considerar que la educación per se es una fuerza igualadora dentro de la sociedad. La inversión en educación debe considerarse simplemente como una forma más de inversión. En el contexto de la desigualdad de ingresos que prevalece, el acceso a esta forma de inversión está positivamente asociado con los ingresos familiares, lo que crea un efecto negativo sobre la distribución del ingreso. Es poco probable que el efecto negativo que resulta de un acceso desigual a la educación sea compensado por tasas de rendimiento a la educación también desiguales.

Segunda, la inversión en educación difiere de otras formas de inversión por la forma en que es financiada. La acción gubernamental en el suministro de servicios educativos se emplea, o se debería emplear, como un medio para contrarrestar las fuerzas desigualadoras resultantes de las disparidades existentes en los ingresos. Una política que establezca precios progresivos a la educación de manera que decrezca el nivel de los subsidios a la par con el aumento de los ingresos, puede ser más equitativa *a corto plazo*; sin embargo, es probable que, a largo plazo, la "privatización" de la educación cree nuevas desigualdades en los ingresos. La única forma de lograr más equidad en el financiamiento de la educación y de evitar simultáneamente los efectos perjudiciales de su gradual "privatización" consiste en acentuar el carácter progresivo del sistema de gravámenes fiscales.

Tercera, la educación contribuirá a promover una mayor igualdad en los ingresos a largo plazo sólo si los subsidios y los impuestos que se cargan a los ingresos de los individuos educados se distribuyen adecuadamente entre los diversos grupos socioeconómicos. Un medio de lograr lo anterior puede ser el asegurar que los subsidios públicos "netos" otorgados a los grupos con diferentes ingresos basados sobre el subsidio per cápita que se recibe para lograr un determinado nivel de educación, los impuestos pagados sobre los beneficios de esta educación y la proporción de individuos con educación que existe en cada grupo estén escalonados en forma inversa a los ingresos.

Hasta el presente nada se ha dicho sobre la viabilidad política de estas propuestas. Es muy obvio que tal viabilidad dependerá de cada país y quizá, dentro de cada país, del nivel educativo de que se trate. El financiamiento de otros bienes y servicios públicos dentro de cada país constituye un buen indicio de la voluntad de los gobiernos de considerar estas propuestas y de la probable aceptación de las mismas por parte del público. En el caso de que el financiamiento de servicios tales como la salud, el transporte público,

la construcción subsidiada de viviendas, etc., esté diseñado en forma que su impacto sobre la distribución del ingreso vaya en la dirección correcta, se podrá esperar que sea fácil la implantación de un sistema equitativo de financiamiento de la educación. En el caso contrario, serán escasas las probabilidades de que la educación pueda recibir un trato preferencial sobre otros servicios públicos.

REFERENCIAS

Bhalla, Surjit

1973 "The Education-Income Connection: An Investigative Report". Princeton University: Research Program in Economic Development, Woodrow Wilson School, Discussion Paper núm. 40, October.

Bowles, Samuel

1972 "Schooling and Inequality from Generation to Generation", en *Journal of Political Economy*, vol. 8, núm. 3, Part II.

Carnoy, Martin

1971 "Class Analysis and Investment in Human Resources: A Dynamic Model", en *The Review of Radical Political Economics*, vol. 3, núm. 4.

1973 "Schooling, Income, the Distribution of Income and Unemployment. Critical Appraisal". OECD CD/EDS (73). Mimeo.

Chiswick, Barry y Jacob Mincer

1972 "Time-Series Changes in Personal Income Inequality in the United States from 1939, with Projections to 1985", en *Journal of Political Economy*, vol. 80, núm. 3, Part II.

Dasgupta, Asim K.

1974 "Income Distribution, Education and Capital Accumulation". IBRD, Draft.

Jallade, Jean-Pierre

1974 *Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia*. World Bank Occasional Paper núm. 18, The John Hopkins Press.

Jencks, C. et. al.

1972 *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books.

Thurow, Lester C. y Robert E. B. Lucas

1972 *The American Distribution of Income: A Structural Problem*. Washington, D. C.: Joint Economic Committee, Congress of the United States, U. S. Government Printing Office, March.

