

Comentarios a la propuesta que hace el Dr. Pablo Latapí en el artículo “Reflexiones sobre la justicia en la educación”

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), Vol. XXIII, No. 2, pp. 43-53

Carlos Muñoz Izquierdo*

RESUMEN

Se analiza la propuesta de incrementar los subsidios canalizados hacia la educación básica, mediante una reducción de los que actualmente se destinan a los niveles educativos subsecuentes. Se hace notar que los recursos que se destinen adicionalmente a la educación básica no sólo deberían proponerse igualar los insumos educativos a los que tienen acceso los diferentes sectores sociales, sino que también deberían proponerse reducir las desigualdades existentes entre los resultados del sistema escolar. Por otra parte, se arguye que la reducción de los subsidios destinados a los niveles educativos subsecuentes sería asignativa, pero no lo sería desde una perspectiva distributiva. La argumentación se apoya en el efecto que esa medida tendría, a mediano plazo, en la distribución del ingreso. Como alternativa se propone incrementar el gasto educativo, mediante determinados impuestos directos y progresivos sobre la renta y la riqueza.

ABSTRACT

The article refers to the proposal of transferring some financial resources from those assigned to secondary and higher education, to the budget assigned to basic education, should not only aim at reducing present inequalities in educational inputs, but also should attempt to reduce inequalities in educational outcomes. On the other hand, he argues that although reducing financial resources assigned to non-basic education, could meet the social justice requirements at the assignation level, this policy could generate perverse effects in the long term, since it might produce a higher income concentration. An alternative proposal is made, related to financing additional educational expenditures by means of some direct —and progressive— taxes on income and wealth.

* Coordinador del Programa Institucional de Investigación en Problemas Educativos de la Universidad Iberoamericana (México, D.F.).

INTRODUCCIÓN

Estos comentarios están basados en algunos aportes que han hecho las ciencias sociales al analizar el problema de la injusticia educativa, y se dividen en tres capítulos. El primero se refiere a la propuesta de redistribuir los recursos financieros en favor de la educación básica. El segundo aborda la sugerencia de reducir los subsidios que, actualmente, se destinan a la educación media y superior. En el tercero se discuten las implicaciones que tienen los comentarios anteriores para el caso específico de México, y se esbozan algunas alternativas de solución.

I. EN RELACIÓN CON LA REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS HACIA LA EDUCACIÓN BÁSICA

La propuesta de redistribuir los recursos públicos en favor de la educación básica —con el fin de asegurar la equidistribución de la misma— es expresada, en el artículo comentado, en términos financieros. Su autor considera que la igualdad de resultados educativos está fuera del alcance de los administradores del sistema escolar, debido a que esos resultados —además de depender de un conjunto de fenómenos de carácter estructural— están determinados, en última instancia, por el esfuerzo individual.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que en igualdad de condiciones personales (antecedentes socioeconómicos, habilidades educogenéticas y nivel de esfuerzo) los resultados del sistema también están determinados por un conjunto de fenómenos socio-educativos. Existe, de hecho, una mediación de carácter pedagógico entre la relación que todos conocemos entre estructura social y desempeño escolar.¹ Sabemos, en efecto, que el rendimiento y el desempeño del sistema educativo dependen, en primer término, de que la educación sea relevante (es decir, de que responda a las necesidades, posibilidades y características socioculturales de los

¹ Esta tesis —propuesta originalmente por Brunner— ha sido apoyada, aunque en forma indirecta, por varias investigaciones efectuadas en el CEE. Su validez exige, por supuesto, cumplir un conjunto de condiciones relativas —entre otras cosas— a la calidad de los docentes, a la efectividad de la docencia, a los currículos y a los materiales didácticos.

diversos sujetos a quienes está dirigida).² Sabemos también que sólo cuando la educación es relevante —o pertinente para el sujeto— es posible garantizar la eficacia (es decir, el logro de los objetivos propuestos en los respectivos planes de estudio). De esto hemos deducido que sólo cuando la educación es eficaz, es posible asegurar la equidad (en términos de igualdad de resultados), y la eficiencia (o aprovechamiento óptimo de los recursos).

Así pues, sin descartar la posibilidad de que la reasignación de recursos financieros sea una de las condiciones que deban cumplirse para poder alcanzar la equidistribución de resultados, conviene advertir que la propuesta de que esta condición se cumpla puede ser enriquecida mediante dos consideraciones adicionales.

En primer lugar, es necesario recordar que siempre cabe la posibilidad de que los aumentos en las cantidades de recursos asignados a la educación básica de los sectores sociales de menores ingresos, no repercutan favorablemente en los rendimientos del sistema educativo.

Ciertamente, el planteamiento que hace el Dr. Latapí no es ingenuo (ya que no presupone una relación mecánica entre cualquier aumento de recursos financieros y la elevación del rendimiento escolar). Al describir el principio de la “proporcionalidad solidaria”, el autor de la propuesta hace notar que la traducción de esos incrementos presupuestales (de carácter compensatorio) en mejores rendimientos, también exige instrumentar diversas políticas —apoyadas en un conjunto de investigaciones de naturaleza experimental. Ahora bien, aunque es indudable que esta cuestión no se resuelve a nivel normativo (sino estratégico, como lo señala el autor del artículo comentado), es conveniente agregar una advertencia acerca del peligro de que las acciones compensatorias sean confundidas con meras transferencias de recursos, que no generen resultados positivos en los rendimientos de la educación básica.

La segunda consideración se refiere a la necesidad de que la igualdad de resultados —o la meta de que éstos nunca sean inferiores al mínimo aceptable— no sólo se debe reflejar en el

² Independientemente de que siempre es posible desperdiciar los recursos (lo que ocurre, por ejemplo, cuando se aumentan los salarios de los maestros al margen de la efectividad pedagógica de los mismos), también es posible que los recursos más eficaces no sean necesariamente los más caros. Algunas tecnologías —o combinaciones de factores— pueden proporcionar —al menos desde un punto de vista estrictamente teórico, basado en el análisis de curvas isoquánticas—, mayores rendimientos con menores costos.

promedio de los rendimientos obtenidos globalmente. Es necesario procurar que ese objetivo se cumpla al interior de cada aula; ya que, según se ha demostrado, esto es necesario para alcanzar la equidistribución deseable (Muñoz, *et al.*, 1979).

II. EN RELACIÓN CON LA DISMINUCIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR

El artículo comentado señala claramente que la redistribución de los recursos hacia la educación básica no exige esperar a que todos los niños obtengan cierto rendimiento en ese nivel, para empezar a canalizar recursos públicos hacia los niveles subsecuentes. El autor propone, en cambio, reducir (sin eliminar completamente) los subsidios actualmente destinados a la educación media y superior, para incrementar los que actualmente se destinan a la educación básica. (A esto se refiere el “parámetro vertical” del principio de “proporcionalidad solidaria”).

A su vez, el citado parámetro se basa en la aplicación de dos criterios: el de “gratuidad descendente” (GD) y el de “tratamiento social diferencial” (TSD). En síntesis, el autor propone reducir los subsidios a los estudiantes en la medida en que éstos avancen a través de los diversos niveles del sistema educativo, tomando en cuenta sus respectivas capacidades de pago —o las de sus familias.

Así pues, la propuesta es compatible con la justicia desde un punto de vista asignativo, ya que sugiere otorgar menos recursos públicos a quienes menos los requieran para obtener determinadas dosis de escolaridad, y viceversa. En otras palabras, la propuesta está dirigida a asegurar, por una parte, que todos los sectores sociales tengan efectivamente la oportunidad de adquirir la escolaridad de nivel básico y, por otra, que los subsidios otorgados a quienes tengan acceso a los niveles educativos subsecuentes se correlacionen inversamente, tanto con el nivel al que correspondan los estudios, como con la capacidad de pago de los sujetos (o de sus familias).

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que el impacto que la instrumentación de dicha propuesta podría tener en la justicia, no sólo depende del “efecto asignativo” de la misma, sino también —y probablemente con mayor razón— de su “efecto distributivo”, es decir, de sus repercusiones potenciales en la distribución del ingreso. Esto obliga a analizar el impacto que las políticas propues-

tas por el Dr. Latapí —para el financiamiento de la educación posbásica— podrían tener en la demanda social por educación de esos niveles; y, por ende, en el valor económico que tenga —para los egresados— la educación así ofrecida.

Supongamos que, a través de la aplicación de los criterios de GD y TSD, fuera posible contrarrestar la tendencia hacia una mayor selectividad social de la educación media y superior que, en principio, podría derivarse de una política de financiamiento que restrinja los subsidios otorgados a quienes se matriculen en esos niveles educativos. Sin embargo —aún bajo este supuesto— la política mencionada tendría dos efectos inevitables: por un lado, reduciría el volumen de la demanda social por educación posbásica (es decir, el número de sujetos que estuviesen dispuestos a ingresar a esa educación y a permanecer en la misma). Por el otro, alteraría el valor económico que tuviera, para los individuos, la educación ofrecida bajo las condiciones propuestas.

Estos efectos pueden ser previstos a partir de las aportaciones hechas por la teoría del capital humano al análisis del comportamiento de la demanda educativa (Muñoz, 1992). Como es sabido, esas aportaciones se basan, a su vez, en la teoría de la oferta y la demanda. De acuerdo con esta última, las variaciones en los precios de mercado reflejan una tendencia hacia el equilibrio entre las tasas internas de rendimiento (TIR's) correspondientes a las diversas inversiones que son canalizadas hacia el sistema productivo. Por eso —al ser aplicada a los mercados de trabajo— de la teoría del capital humano se deriva el corolario de que, en igualdad de condiciones, las diferencias entre los salarios correspondientes a los trabajadores que han adquirido determinadas dosis de escolaridad, están determinadas por los diversos grados en que están satisfechas las demandas laborales para los egresados de cada nivel educativo

Si bien es cierto que las TIR's correspondientes a las inversiones educativas están positivamente relacionadas con los salarios, también lo es que ellas se relacionan inversamente con los costos asociados con la adquisición de la escolaridad. Como es sabido, entre los componentes de esos costos se encuentran los ingresos no percibidos por los sujetos, durante el tiempo dedicado a obtener la escolaridad con la que se van incorporando a los mercados de trabajo. Esos ingresos no percibidos (o costos de oportunidad) se comportan, a su vez, en forma inversamente proporcional al grado

en que se va satisfaciendo la demanda correspondiente a cada ocupación. Por tanto, en la medida en que se van satisfaciendo las demandas laborales (y reduciendo paralelamente los costos de oportunidad) se pueden generar, paradójicamente, algunos aumentos en la demanda educativa —especialmente cuando la educación es gratuita o cuasi-gratuita—; ya que esa reducción en los mencionados costos contrarresta el impacto que (en sentido contrario) generaría la reducción en los salarios a la que daría lugar la disminución en la demanda laboral insatisfecha.

Como consecuencia de esta continua disminución en los costos de la educación, los individuos que se van incorporando a cada una de las ocupaciones existentes en los mercados laborales, lo hacen después de haber adquirido diferentes niveles de escolaridad. Por supuesto, cualquier alteración en dichos costos —como la propuesta en el artículo comentado— contrarrestaría estas tendencias, pues a través de ella se provocaría una contracción de la demanda social correspondiente a los niveles educativos cuya demanda laboral se fuese saturando.

El hecho de que las ocupaciones existentes en los mercados laborales sean desempeñadas por personas que alcanzaron niveles heterogéneos de escolaridad, también ha sido explicado por la “teoría de la educación como bien posicional”. Esta atribuye el fenómeno descrito a la competencia que se establece entre quienes desean alcanzar distintas posiciones sociales. Por tanto predice que, en la medida en que una cierta cantidad de escolaridad deja de ser suficiente para poder acceder a la posición social deseada, aquellos individuos que estén en condiciones de adquirir mayores dosis de educación decidirán hacerlo, con el fin de disponer de la educación que les permita desempeñar las ocupaciones que anteriormente requerían menores niveles de preparación. En otras palabras, como consecuencia de la competencia por el estatus, se eleva continuamente la demanda social para cada nivel educativo, aun cuando la demanda laboral correspondiente se contraiga o permanezca inmóvil.

Ahora bien, si se decidiera contrarrestar la tendencia arriba mencionada (hacia una creciente escolaridad de quienes desempeñan las distintas ocupaciones existentes en los mercados laborales) a través de una alteración en las pautas de financiamiento de la educación posbásica —como la que se propone en el artículo

que estamos comentando—, cambiaría el valor económico de la educación socialmente demandada y, por ende, la escolaridad tendría un impacto diferente en la distribución del ingreso. Este efecto se originaría en el hecho de que ese valor no es independiente de la cantidad total de educación de la que dispone una población, en un momento determinado.

Lo anterior significa que, en el análisis del sistema educativo —como en el de cualquier otro que esté integrado por elementos interdependientes— es necesario evitar el clásico “error de composición”; ya que cualquier reducción que se produzca en la cantidad de educación socialmente disponible, genera diversos efectos en el valor de la educación que reciban los individuos que permanezcan en el sistema escolar. Estos efectos son comparables a los que se observan cuando, en una fila de soldados, los de menor estatura —que por un tiempo hubieran estado apoyados sobre las puntas de sus zapatos— recuperasen su estatura original. En ese caso, aumentaría, obviamente, la ventaja que ya tenían los individuos más altos, en relación con sus posibilidades de mirar el horizonte. Es, pues, importante advertir que la magnitud de esa ventaja depende, precisamente, del número de individuos que la puedan disfrutar.

Como en el ejemplo anterior, el valor económico de la educación (medido a través de los salarios que gracias a ella pueden percibir los egresados del sistema escolar), depende de la cantidad de personas que hayan adquirido determinada dosis de escolaridad en un momento dado. Por tanto, si a través de la disminución de los subsidios canalizados hacia la educación posbásica se redujera (por las razones que aquí han sido expuestas) la demanda correspondiente a la misma, los alumnos que permaneciesen en el sistema educativo (mismos que muy probablemente serían los más ricos) recibirían beneficios adicionales —ya que aumentaría el precio de mercado de la educación a la que hubieran tenido acceso.

Así pues, por las razones que acabamos de exponer, la propuesta del Dr. Latapí podría generar, en primer término, una contracción en la demanda por educación media y superior. Esta contracción beneficiaría, posteriormente, a los individuos que no fuesen excluidos del sistema educativo, ya que éstos podrían incorporarse a unos mercados de trabajo menos saturados. Lo mismo ocurriría a los alumnos que permaneciesen en las instituciones educativas de carácter privado, si las colegiaturas se encarecieran a través de

los impuestos que también son sugeridos en el artículo comentado (ya que tales impuestos, muy probablemente, contraerían la demanda global por educación particular. En el límite, tales gravámenes impulsarían, incluso, el crecimiento de la demanda que actualmente se canaliza hacia las instituciones extranjeras).³ Por tanto, la instrumentación de la propuesta comentada provocaría, a mediano plazo, una mayor concentración del ingreso, en lugar de contribuir a la construcción de una sociedad más justa.

Ahora bien, además de analizar los efectos que dicha propuesta podría generar en la distribución del ingreso, es necesario comentar el impacto que ella tendría en la composición de la demanda por enseñanza superior. Es muy probable que la política de financiamiento sugerida por el autor del artículo comentado, desaliente la demanda para ciertas carreras que, siendo importantes para el desarrollo del país, sean menos atractivas para los estudiantes (porque les ofrezcan rendimientos económicos inferiores).

Ciertamente, el Dr. Latapí reconoce que, en ningún caso, el comportamiento de la demanda social debería depender totalmente de las fuerzas del mercado; de lo que se deduce que el autor considera necesario que siempre exista alguna regulación de carácter estatal. Esta podría lograrse a través de la administración de subsidios diferenciales. (La magnitud de esos subsidios dependería, por ejemplo, de la importancia que tengan los diversos campos del conocimiento, desde el punto de vista de la aportación que cada uno pudiera hacer al desarrollo integral del país).

El reconocimiento de esta necesidad exige, desde nuestro punto de vista, distinguir los tipos y cantidades de educación que deban ser considerados como "bienes públicos", de aquellos otros que deban ser clasificados como "bienes privados". (Como es sabido, al primer concepto corresponden los bienes cuyos beneficios son disfrutados en forma colectiva, en tanto que al segundo corresponden aquellos cuyos beneficios pueden ser apropiados en forma individual). Esta distinción permitiría separar la educación que necesariamente debería ser subsidiada por el Estado, de aquella que debería ser financiada por los sujetos que la reciban.

Desde luego, no sería fácil establecer, operacionalmente, esta

³ No hay que olvidar que la demanda por educación privada sólo es inelástica —con respecto al ingreso familiar— en los últimos deciles de la distribución del mismo. Por tanto, la demanda de las familias no ubicadas en esos deciles sí se contrae cuando los precios aumentan.

distinción. Sin embargo, de lo dicho se desprende que, muy probablemente, la educación que desde este punto de vista debería ser subsidiada por el Estado —por corresponder al concepto de “bien público”—, no correspondería exclusivamente a la de nivel básico. Por tanto, este análisis permitiría distinguir —al interior de la enseñanza media y superior— diversos rubros a los que no se les debería aplicar el criterio de GD (que es propuesto, en términos genéricos, en el artículo que estamos comentando, para toda la educación adicional a la de carácter socialmente obligatorio).

III. IMPLICACIONES PARA MÉXICO

En la actualidad, el acceso a la educación media y superior no está regulado, en México, por medio de la aplicación de criterios de admisión semejantes a los de otros países. Esta política ha amortiguado, en cierta medida, la concentración del ingreso. En consecuencia, cualquier medida que se encamine a disminuir intencionalmente la magnitud de la demanda social por educación, provocaría una mayor polaridad en la distribución del mismo.

Ante la aparente disyuntiva entre seguir instrumentando las mismas políticas (para no favorecer una mayor concentración del ingreso) o la de reducir, por el contrario, la demanda por educación media y superior (para procurar que el volumen y la calidad del egreso escolar guarden una mejor proporción con las demandas del sistema productivo), parece necesario que la propuesta aquí comentada asuma una posición más agresiva. En otras palabras, sería necesario redefinir el concepto del TSD, de tal manera que ese criterio no se limite a asignar los subsidios en educación posbásica en proporción inversa al ingreso familiar. Sería necesario, en cambio, que el TSD se tradujera en la aplicación de diversas políticas compensatorias —incluyendo la asignación de subsidios de manutención— a través de todos los niveles del sistema educativo. También se deberían reducir, desde luego, los subsidios que —en todos los niveles del sistema— reciben quienes realmente no los necesitan.

Esta sugerencia plantea, desde luego, enormes problemas de naturaleza financiera. ¿De dónde saldrán los recursos necesarios para llevarla a la práctica? En otro lugar hemos discutido este asunto con mayor detalle (Muñoz, 1989). Ahí describimos, por una parte, las políticas compensatorias a las que nos estamos refiriendo; y, por otra,

analizamos algunas alternativas a las que se podría recurrir para generar los recursos requeridos. Algunas de las conclusiones a las que llegamos en el artículo citado son las siguientes:

[...] las instituciones públicas de educación superior sólo deberán optar por complementar sus recursos a través de mecanismos que transfieran a los alumnos determinadas proporciones de los costos de la educación que les ofrecen, si les es posible realizar esfuerzos complementarios en tres campos distintos. En primer lugar, deberán tomar todas las medidas necesarias para impartir educación de primera calidad (para poder competir adecuadamente entre ellas mismas). En segundo lugar, deberán establecer mecanismos de concertación con las demás instituciones que reciben subsidios del gobierno, para fijar y observar criterios que aseguren la equidad en los pagos que deban hacer los alumnos. Y, en tercer lugar, deberán instrumentar otras políticas sociales —incluyendo las becas de mantenimiento para los estudiantes de menores recursos— con el fin de procurar una justa distribución de las oportunidades de acceder a la educación de este nivel.

Por último, se señaló la posibilidad de recurrir a la vía fiscal (especialmente al impuesto sobre la renta de los egresados de la educación) para obtener los recursos necesarios para hacer frente a los problemas señalados. Ello exigiría instrumentar al mismo tiempo otras medidas complementarias, para evitar los efectos regresivos que las opciones de este tipo podrían generar.

De lo anterior se deduce que, muy probablemente, la estrategia financiera más adecuada para hacer frente a los requerimientos mencionados, consista en diseñar e instrumentar reformas fiscales integrales (basadas en la adecuada administración de los impuestos directos); ya que éstas, por una parte, son necesarias para generar los recursos que permitan financiar el desarrollo de la educación —en todos sus niveles— y, por otra, pueden contribuir a reducir las persistentes desigualdades en la distribución social de los ingresos (tanto en el corto como en el largo plazos)".

Para terminar, consideramos necesario señalar que la propuesta del Dr. Latapí es comparable, en cierta medida, a la que hizo —hace varios años— Ivan Illich para resolver el problema de las desigualdades educativas. Como se recordará, ese autor proponía la supresión de las escuelas para liberar, de ese modo, los recursos educativos concentrados en esas instituciones. Los críticos de Illich le hicieron notar que su propuesta no partía de un diagnóstico acertado, toda vez que los problemas que él pretendía resolver se

originan en la estructura social y no son imputables, por tanto, al sistema educativo. (La liberalización de los recursos educativos sólo provocaría que las clases sociales de mayores ingresos, mayor capital cultural y mayor poder político se siguieran aprovechando de los mismos —como ya lo hemos visto al analizar el funcionamiento de los llamados “sistemas abiertos”).

En síntesis, si las desigualdades educativas no se originan en el sistema educativo, ellas no pueden ser eliminadas, solamente, mediante una redistribución de los recursos actualmente asignados al mismo sistema, sino por medio de un conjunto de políticas que se propongan: 1) incrementar sustancialmente los recursos destinados a la educación; 2) evitar subsidiar, en todos los niveles del sistema educativo, a quienes no lo requieran (aplicando el criterio del TSD, propuesto por el Dr. Latapí); y 3) utilizar los recursos con fines compensatorios, en los diferentes niveles del sistema, y no sólo en la enseñanza básica. Esto exige evitar, por una parte, la generación de diferencias en los rendimientos educativos —en cuanto éstas dependan de factores sociales, culturales, económicos, políticos y pedagógicos—; y contrarrestar, por otra parte, el impacto que puedan tener los costos de oportunidad en la generación de desigualdades entre las cantidades de educación que puedan adquirir las familias de diferentes ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MUÑOZ I. C. et al. “El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo” en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 3, 1979.

_____. “Financiamiento de la educación superior y endeudamiento externo en América Latina: tendencias y alternativas de solución”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIX, No. 2, 1989.

_____. “Relaciones entre la educación superior y el sistema productivo”, en Arredondo, Martiniano (Coord.). *La educación superior y su relación con el sector productivo*, México, ANUIES, 1992, pp. 193-230.

