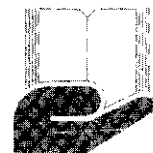


Algunas consideraciones para el análisis del financiamiento de la educación



Dr. Carlos Muñoz Izquierdo

Introducción

Este trabajo tiene por objeto presentar esquemáticamente algunos aspectos del financiamiento de la educación, que merecen especial atención al analizar —en las circunstancias actuales— las relaciones entre los fenómenos educativos y el entorno social en que éstos tienen lugar. Al exponer cada tema, se señalarán las repercusiones de los problemas que el mismo implica. Se desea, pues, contribuir a una discusión que conduzca al planteamiento de estos problemas, dentro de marcos referenciales de mayor amplitud de la de los enfoques utilizados frecuentemente en la literatura disponible.

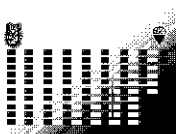
Enfoques para la determinación de la demanda educativa

Tradicionalmente, los recursos financieros que se consideran necesarios para asegurar el desarrollo educativo, son estimados a través de modelos que permiten proyectar la *tendencia* de la demanda escolar a partir del comportamiento previsible de determinadas variables. Algunos de estos modelos estiman la llamada “demanda social”, es decir, la que será generada por las familias. Para ello examinan la evolución que,

dentro de determinados escenarios de planeación, podrán experimentar algunos indicadores suficientemente conocidos (v.gr. crecimiento natural de la población, migraciones internas y externas, distribución del ingreso, etc.). Otros modelos pretenden, en cambio, estimar la demanda educativa, como fenómeno derivado de los perfiles de recursos humanos necesarios para asegurar las metas de crecimiento económico que se desea alcanzar dentro de determinados plazos. Ellos parten, por tanto, de previsiones sobre la evolución del PIB y de la productividad del trabajo, ya que estos fenómenos determinan, entre otros, los perfiles mencionados.

Cabe advertir que las estimaciones resultantes de los métodos señalados, se basan generalmente en variables independientes que, si bien son exógenas a los sistemas educativos, están determinadas, a su vez, por otros factores. Estos últimos son los que, de hecho, determinan el tamaño y la configuración de la demanda educativa —a través del comportamiento previsible de las variables convencionalmente utilizadas—. Al no considerar estos factores, el enfoque descrito omite el análisis de las consecuencias que podrían derivarse de las alteraciones que eventualmente podrían experimentar los mismos. Tales consecuencias son, desde luego, de naturaleza política y valoral; por lo que es indispensable analizarlas detalladamente.

Para corroborar lo dicho, puede consultarse una investigación (auspiciada por el Grupo de Estudios sobre



el Financiamiento de la Educación —G.E.F.E.—¹ que permitió contrastar los resultados de estimaciones de demanda basadas en el método convencional, con los de otras que analizan la eventual alteración de los factores determinantes de las variables incluidas en los modelos tradicionales. Dicha investigación se refirió a la demanda por educación secundaria (es decir, la que corresponde a los grados 7º, 8º y 9º del sistema educativo), y se propuso obtener estimaciones de dicha demanda para el año 2000.²

La estimación basada en el método convencional supone un modelo de política educativa que se orienta, fundamentalmente, hacia la preparación de los recursos humanos que serán absorbidos por los sectores tecnológicamente avanzados y monopolícamente organizados en el sistema productivo. En dicho modelo, una de las funciones más importantes que desempeña el sistema escolar, es la de seleccionar a los relativamente pocos individuos que necesitan adquirir la formación y capacitación exigidas por los mencionados sectores. En tales condiciones, es innecesaria, entre otras cosas, una política orientada hacia el crecimiento acelerado de la enseñanza media en las zonas rurales. (Como es bien sabido, las actividades agropecuarias tradicionales pueden ser desempeñadas sin que los campesinos cursen la enseñanza media).

Por otra parte, las estimaciones de demanda que parten de considerar no sólo la posibilidad, sino la conveniencia de que los factores verdaderamente determinantes de la demanda educativa sufran alteraciones importantes, corresponden a modelos de política educativa orientados a reducir la polaridad entre las clases sociales integrantes de una nación como la nuestra. En esos modelos, los esfuerzos tendientes a que toda la población que no ha rebasado los 16 años de edad, adquiriera *efectivamente* una educación de nueve grados, son indispensables. En primer lugar, tales esfuerzos pueden contribuir a frenar los procesos migratorios que privan a las zonas rurales de sus recursos humanos mejor calificados. En segundo lugar, pueden ser no sólo necesarios para que los campesinos eleven su productividad, sino también para que sean capaces de retener y controlar los excedentes económicos que ellos

mismos producen. En tercer lugar, pueden favorecer el desarrollo, en las zonas rurales, de actividades tendientes a impulsar cambios tecnológicos adecuados a las condiciones, posibilidades y necesidades del país. Así pues, la atención de los modelos que contemplan estos esfuerzos está centrada —especialmente— en el mejoramiento de la calidad de la educación que se ofrece en el campo, y en la transformación de las variables socioeconómicas que intervienen en la determinación de la demanda escolar en ese medio geográfico.

Al efectuar las estimaciones basadas en el método convencional se encontró que la demanda por enseñanza secundaria se seguirá incrementando, en las zonas urbanas del país, hasta el año 2000; pero, en el campo, el crecimiento de la misma se detendrá hacia mediados de la presente década. Hacia fines de siglo, ella se encontrará en un nivel muy inferior al que ya se ha alcanzado en la actualidad.

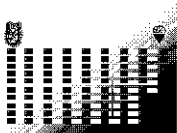
En cambio, al estimar la demanda por medio del método que considera la conveniencia de alterar los factores que permanecen constantes en las estimaciones tradicionales, se encontró que la demanda correspondiente a las zonas rurales representará, en el año 2000, aproximadamente el cuádruple de la registrada en 1980. Las implicaciones financieras de la aplicación de uno u otro modelo son, por tanto, de gran alcance: Las inversiones previstas a través del modelo alternativo representan el 1.2% del PIB previsto para el año 2000, en tanto que las derivadas del modelo convencional equivalen al 0.5% del mismo parámetro.

Optimización y distribución social de los recursos

El proyecto educativo delineado desde el sexenio 1976-1982 —y refrendado (en diversos aspectos) durante el actual— propone expandir las instituciones de enseñanza sin que se siga deteriorando la calidad de sus tareas académicas fundamentales. Por eso dicho proyecto insiste, por ejemplo, en “racionalizar” el crecimiento de las instituciones de educación superior, de tal manera que sólo se incremente la matrícula de estas instituciones cuando ellas cuenten con los recursos docentes y administrativos necesarios para impartir enseñanza de buena calidad, y cuando exista una demanda

¹ Este organismo estuvo constituido, durante el sexenio 1976-1982, por las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Educación Pública, y de Hacienda y Crédito Público.

² Cf. Muñoz Izquierdo, C. *et al.*, Presente y Futuro de la Educación Secundaria, México: C.E.E., 1983.



laboral efectiva para los profesionales que serán formados con los recursos en cuestión. En los casos en que no se cumplan estos requisitos, los alumnos serán canalizados hacia instituciones que ofrezcan opciones ocupacionales de nivel subprofesional; lo que exige, obviamente, aplicar criterios para la selección de los alumnos que han de ser admitidos en instituciones de uno u otro tipo.

Es necesario recordar, sin embargo, que la estrategia mencionada, si bien parte de un criterio de racionalidad económica (indispensable especialmente en las actuales circunstancias del país), implica concentrar en las instituciones de enseñanza superior, principalmente, a alumnos procedentes de las clases sociales que disfrutan de mejores condiciones de vida; en tanto que los alumnos pertenecientes a las clases sociales mayoritarias, son canalizados hacia las instituciones que no imparten educación de nivel superior.

Lo anterior sugiere dos reflexiones importantes. Una se refiere al criterio utilizado al tratar de optimizar los recursos educativos; y la otra, a la estrategia adoptada para lograr este objetivo.

Por definición, la optimización consiste en "maximizar" los rendimientos obtenidos a partir de determinados recursos. Sin embargo, los rendimientos pueden ser conceptuados de diversas maneras que, a su vez, están determinadas por los marcos axiológicos que se adopten al respecto. Según el enfoque tradicional, se deben maximizar los *niveles promedio de aprovechamiento* escolar.³ Un enfoque alternativo, sin embargo, propondría maximizar los *incrementos* que puedan lograrse, en los niveles de aprovechamiento, durante determinado periodo. Si lo que se persigue es maximizar los promedios de aprovechamiento, es necesario seleccionar a los alumnos que ingresen a determinado curso o nivel educativo, para admitir sólo a quienes hayan alcanzado los niveles de preparación más altos (lo que tiene claras implicaciones de carácter socialmente discriminatorio). En cambio, si se busca maximizar los incrementos en el aprovechamiento, será conveniente admitir (en el mismo curso o nivel educativo) a quienes hayan alcanzado, hasta entonces, niveles inferiores en la medición de esta variable; pues los incrementos en la

misma se comportan, generalmente, en forma asintótica. Por tanto, la óptima utilización de los recursos educativos no exige, necesariamente, dar preferencia a los alumnos que obtengan las calificaciones más altas en los exámenes de admisión correspondientes.

Por otro lado, en relación con la estrategia convencionalmente propuesta para optimizar los recursos del sistema educativo, cabe hacer algunos comentarios. En primer lugar, se debe señalar que, al establecer "números cerrados" para asegurar que se imparta educación de calidad aceptable, se admite como válida la hipótesis que atribuye la disminución tendencial en la calidad educativa, al crecimiento demográfico; (el cual, aunado a otras variables, ha ejercido presiones para expandir las oportunidades educativas en forma realmente impresionante). En segundo lugar, al recurrir al mismo procedimiento (de restringir el acceso a la educación superior) con el fin de procurar un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda de profesionales, también se admite la hipótesis que atribuye la saturación de la demanda de egresados de determinados campos profesionales, al mismo crecimiento demográfico.

Por lo anterior, la estrategia referida propone como solución a ambos problemas, la disminución en el ritmo de crecimiento de la matrícula de educación profesional. Al hacerlo, sin embargo, no se considera, por un lado, que la disminución en la calidad educativa es atribuible, en realidad, a la deficiente planeación del crecimiento del sistema —ya que no se le han proporcionado los recursos docentes y administrativos que de hecho ha requerido, ni se ha impulsado el desarrollo de las innovaciones que hubieran permitido obtener rendimientos académicos satisfactorios con los escasos recursos disponibles—. Por otro lado, la estrategia aludida tampoco considera que la saturación de determinados campos profesionales no ha sido causada por un "exceso" de oferta de trabajo; (pues un país como el nuestro no dispone de los profesionales suficientes para satisfacer sus necesidades de salud, educación, vivienda, seguridad, etc.). Dicha saturación ha sido provocada, realmente, por un modelo de desarrollo que no permite que las necesidades nacionales se expresen en términos de *demandas laborales efectivas*; por lo que aquella no es atribuible, simplemente, al crecimiento demográfico del país. Así pues, la implantación de "números cerrados" no se desprende, forzosamente, de la necesidad de equilibrar la oferta de profesionales con las necesidades del país.

³ No es posible discutir aquí los problemas implícitos en los criterios aplicados, ordinariamente, al definir en forma operacional el aprovechamiento escolar; como tampoco los implicados en los métodos utilizados, generalmente, para medirlo.



Crecimiento del sistema escolar y volumen de recursos

La situación crítica en que nos encontramos, puede repercutir de diversas maneras en el desarrollo del sistema educativo. En efecto, ella puede causar una desaceleración generalizada en el crecimiento de la matrícula, o en la de algunas ramas del mencionado sistema. Alternativamente, puede alentar la realización de esfuerzos tendientes a aprovechar en forma más intensiva los recursos disponibles —lo que sería obviamente saludable—; pero también puede repercutir en forma negativa en la calidad de la educación impartida, si provoca reducciones en las remuneraciones de los factores que intervienen en la generación de los servicios educativos, sin que se ajuste, concomitantemente, la intensidad con que dichos factores se utilizan.

Aunque es, desde luego, necesario desarrollar investigaciones de diversos tipos para esclarecer los efectos que está generando la crisis en el sistema educativo, la información disponible permite inferir que se han conservado, en términos generales, las dinámicas de crecimiento observadas durante el periodo anterior al de la recesión. Sin embargo, ha habido variaciones en el crecimiento de algunas ramas del sistema, que reflejan, sobre todo, la intención de expandir preferentemente la educación media de carácter terminal. (Esto, obviamente, desacelerará el crecimiento de la educación superior a mediano plazo). Empero, la expansión global de los distintos niveles educativos durante los años posteriores al de 1981, ha sido muy semejante al crecimiento que dichos niveles experimentaron durante el periodo anterior, según se puede apreciar en seguida:⁴

Niveles de educativos	Tasas de crecimiento	
	1976-1981	1981-1984
Educación básica		
Educación preescolar	12.0%	21.0%
Educación primaria	4.0%	1.5%
Educación terminal elemental	8.6%	4.7%
Educación secundaria	7.5%	8.2%
Total del nivel	5.0%	4.0%
Educación media		
Educación media superior terminal	8.6%	44.0%
Bachillerato	9.5%	8.4%
Total del nivel	9.4%	10.7%
Educación superior		
Total del nivel	10.5%	10.3%

Así pues, aunque las restricciones presupuestales no han alterado en forma sustancial la dinámica de crecimiento del sistema escolar —aunque sí tienden a modificar la morfología del mismo— otros datos disponibles permiten inferir que dicho crecimiento ha sido financiado mediante disminuciones importantes en las remuneraciones de los factores intervinientes en la prestación de los servicios educativos. En efecto, aunque el gasto federal en educación (que representa aproximadamente el 80% de los recursos financieros del sistema educativo nacional)⁵ se ha incrementado notablemente —en términos corrientes— desde 1977, en términos reales, el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación Pública en 1984 es muy semejante al que ya había ejercido dicha Secretaría siete años antes. (En cambio, la matrícula correspondiente a 1984 es superior, en 50%, a la de 1977).

Aunque es posible que una parte de la disminución en los costos reales de la educación (resultante de este comportamiento presupuestal) haya correspondido a la utilización más eficiente de algunos recursos, también es posible que la disminución en las remuneraciones de los factores educativos repercuta negativamente, a mediano plazo, en la calidad de la educación impartida.

Fuentes complementarias de financiamiento

De lo expuesto en los puntos anteriores de este trabajo se desprende que, sin duda, los recursos financieros asignados al sistema educativo deben ser incrementados en proporciones importantes, si se desea contribuir a la instauración de una sociedad más igualitaria. Por tanto se harán, a continuación, algunos comentarios sobre la viabilidad y pertinencia que tienen distintas fuentes y/o mecanismos de financiamiento que —desde una perspectiva meramente teórica— podrían aportar recursos adicionales al sistema educativo. Para hacerlo, se distinguirán las siguientes categorías de análisis:

- Recursos propios de las instituciones educativas
- Recursos fiscales
- Recursos crediticios

⁴ Las tasas geométricas que aquí aparecen, están calculadas a partir de información publicada en los Anexos Estadísticos de los Informes Presidenciales.

⁵ Cf. Vielle, J.P. *et al.*, *Financiar la Escuela: Desafío o Dilema?* México: G.E.F.E. 1983.



a) **Recursos propios.** Teóricamente, las instituciones educativas de carácter público podrían aumentar sus recursos mediante el cobro de la educación que ofrecen, o mediante la venta de otros productos o servicios. En México se ha discutido ampliamente la posibilidad de elevar las cuotas que pagan los estudiantes inscritos en determinados niveles educativos, y se han tomado diversas medidas al respecto.

La política mencionada podría apoyarse en criterios de equidad y eficiencia —ya que, por una parte, las clases sociales más débiles están financiando, por la vía fiscal, la educación que reciben las clases medias;⁶ y, por otra parte, es probable que las instituciones educativas aprovechen sus recursos más eficientemente, si la educación que ofrecen no fuera totalmente subsidiada por el Estado—. Sin embargo, la aplicación generalizada de esta política no ha sido viable en nuestro país, en virtud de las obvias implicaciones políticas de la misma.⁷ Además, nuestra legislación (Art. 3º constitucional) obliga al Estado a ofrecer en forma gratuita toda la educación que éste imparta.

Una forma alternativa que ha sido sugerida para suprimir el carácter gratuito de la educación pública, consiste en establecer sistemas de crédito que permitan a los alumnos pagar la educación que recibieron, a partir del momento en que ellos se incorporan a la fuerza de trabajo. Sin embargo, se ha demostrado que los gastos de administración de estos sistemas (y el costo de oportunidad de los recursos que ellos administran) provocan que la operación de los mismos resulte casi tan onerosa para el Estado, como la educación cuyos costos se pretende recuperar a través de este mecanismo.⁸

Por otra parte, la venta de otros servicios y/o la producción y comercialización de algunos satisfactores, puede contribuir a generar recursos financieros marginales y complementarios para las instituciones dependientes del Estado; pero difícilmente podría convertirse, en las circunstancias actuales, en una fuente alternativa de financiamiento. Además, estas actividades no han podido ser desarrolladas generalmente en for-

ma eficiente (en virtud de los controles administrativos establecidos y de otros factores de naturaleza cultural).

b) **Recursos fiscales.** También desde un punto de vista teórico, el financiamiento de la educación podría ser incrementado mediante nuevos recursos captados por el Estado a través del establecimiento de impuestos especiales.⁹ Se ha sugerido, al respecto, la creación de un impuesto sobre la renta (adicional al vigente) destinado a gravar, durante ciertos lapsos, los ingresos que reciban los egresados de determinados niveles educativos, por encima de los ingresos de quienes obtuvieron una escolaridad inferior a la de aquéllos. (Este impuesto, además de sus propósitos fiscales, pretendería contribuir a mejorar nuestra desigual distribución del ingreso.) También se ha sugerido un impuesto que deban pagar los patrones que empleen a quienes egresen de determinados niveles educativos. (A través de este gravamen, los patrones devolverían a la sociedad una parte de la plusvalía extraída por ellos a dichos egresados).

Conviene señalar que el impuesto sobre los ingresos adicionales de los egresados carece de una fundamentación suficientemente sólida, pues la generación de los ingresos diferenciales que se asocian con dosis adicionales de escolaridad, no es atribuible exclusivamente a dicha escolaridad. Además, ese impuesto repercutiría con mayor fuerza sobre “causantes cautivos”, pues no siempre sería posible controlar fiscalmente a los egresados del sistema escolar que desempeñen actividades por cuenta propia.

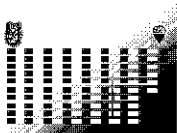
Con respecto al impuesto destinado a gravar a los empleadores, se debe recordar que en nuestro país ya se ha establecido un gravamen sobre las nóminas. Cualquier intento que se hiciera con el objeto de incrementar la tasa o la base gravable del mismo causaría, sin duda, diversos problemas. (Entre otras cosas, los patrones opinarían que se gravamen desalienta la creación de empleos, y que ellos ya contribuyen, por medio de los impuestos vigentes, al financiamiento de la educación de sus futuros trabajadores). Además, la educación recibida por los egresados de cualquier nivel educativo genera diversas externalidades; por lo que un patrón determinado no es el único beneficiario de la misma.

⁶ Cf. Pescador, José Angel, “El Efecto Redistributivo del Gasto en Educación Superior: Una estimación preliminar”, en: *Revista del Centro de Estudios Educativos*, Vol. VII, No. 3, 1977.

⁷ Ver, al respecto, Levy, Daniel, “Pugna Política sobre Quien Paga la Educación Superior en México”, en: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 2, 1979.

⁸ Ver, al respecto, la contribución de J. Domínguez Urosa al libro editado por Brodersohn, Mario y Ma. Esther Sanjurjo, *Financiamiento de la Educación en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.

⁹ Debe recordarse que la legislación respectiva no permite destinar determinados recursos fiscales a fines pre-establecidos. Los comentarios que aquí se hacen deben ser interpretados, por tanto, como indicativos de algunos mecanismos que podrían contribuir a elevar en forma global, la captación de recursos fiscales.



c) **Recursos crediticios.** La inclusión del crédito público entre las fuentes que, potencialmente, pueden contribuir al financiamiento de la educación, es inaceptable desde el punto de vista de la teoría monetaria en que se basan las políticas que se están aplicando para controlar la inflación. Desde luego, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, los recursos crediticios pueden ser utilizados en forma generalizada con este fin.

Sin embargo, conviene hacer algunas reflexiones al respecto. En primer lugar, el Estado tiene a su disposición la totalidad de las instituciones nacionales de crédito. En segundo lugar, se podrían instrumentar otras políticas de gasto público, cuya eficacia potencial ha sido ampliamente investigada.¹⁰

Así pues, al analizar este problema desde otras perspectivas se identificarían, en primer término, los tipos de educación que podrían ser financiados mediante algunos recursos crediticios; y, en segundo, se delimitarían la naturaleza y alcance de las erogaciones correspondientes (así como las condiciones que deberían ser satisfechas al efectuarlas). Es muy probable, por ejemplo, que entre las alternativas de inversión educativa que puedan encontrarse en esta situación, estén las necesarias para desarrollar algunas actividades productivas (al interior de determinadas instituciones escolares).

Al hacer referencia a dichas actividades, se mencionaron los problemas implicados en el desarrollo de las mismas. Cabe señalar al respecto que, si estas acciones quedan circunscritas en un conjunto de políticas económicas distintas de las actuales, las actividades aludidas podrían tener una importancia mayor de la que han alcanzado hasta ahora. Además, la gestión de las mismas podría ser agilizada, a través de una racionalización de los controles administrativos que, en lugar de impulsarlas, las han entorpecido. Con todo, estas inversiones sólo podrán ser complementarias a las de carácter ordinario, por lo que no se puede pensar que el financiamiento crediticio tenga la capacidad suficiente como para volver a situar al gasto educativo en condiciones semejantes a las del periodo anterior a 1982.

¹⁰ Cf. René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetaria*. México: Océano, 1985.

Comentarios finales

Desde una perspectiva de corto plazo, la intensidad de los problemas financieros de la educación podría disminuir, en cierta medida, si se localizan las actividades, programas y áreas de los sistemas educativos que ofrezcan posibilidades de aprovechar los recursos en forma más eficiente. (No hay que olvidar, por ejemplo, el peso relativo que las erogaciones administrativas han adquirido en determinados niveles del sistema escolar; o las disparidades que han sido observadas —al interior de determinadas ramas del mencionado sistema— entre los coeficientes que expresan la intensidad con que se utilizan los diversos factores de los costos educativos).¹¹ Es, por tanto, recomendable tomar medidas que permitan aprovechar las oportunidades que estén disponibles.¹² Las economías de escala que se vayan generando (si estas medidas son instrumentadas racionalmente), serán útiles para financiar —al menos parcialmente— los modelos educativos requeridos para evitar que se siga deteriorando la calidad de la educación impartida —especialmente la que se ofrece a los sectores más débiles de la sociedad—.

Con todo, es evidente que los problemas aquí planteados requieren soluciones de fondo. Tales soluciones, a su vez, exigen incrementar los actuales niveles de participación del Estado de la economía, para poder asegurar una adecuada relación entre el gasto educativo y el PIB. Esto implica, sin embargo, instrumentar estrategias macroeconómicas distintas de las que se han adoptado durante el último lustro.

¹¹ Cf. Muñoz Izquierdo, C. y P.G. Rodríguez, *Costos y Financiamiento del Sistema Mexicano de Educación Formal*. México: C.E.E. 1977.

¹² Conviene tomar en cuenta, sin embargo, que esta alternativa sólo puede ser aprovechada en forma parcial, porque el compromiso que tiene el Estado en relación con la satisfacción de la demanda educativa, exige ofrecer oportunidades escolares aún en regiones y localidades que no cuentan con la demanda que permitiría utilizar óptimamente los recursos.

Licenciado en Economía. Cursó el Doctorado (ph. D.) en Planificación Educativa en la Universidad de Stanford E.E.U.U. Durante varios años ha sido Director Técnico del Centro de Estudios Educativos. Actualmente es miembro del Colegio de Profesores de la Sección de Graduados de la E.S.C.A. en el I.P.N. en donde también imparte clases.

