

# LAS COSAS CAMBIAN CUANDO LES PONES UN “TÚ”: SOBRE UNIVERSALISMO, FOCALIZACIÓN Y REGRESIVIDAD

*Fernando Atria*<sup>1</sup>

## **Resumen**

Este artículo discute la extendida idea de que una política universal es –por ser universal– “regresiva”, y que eso implica que en la medida en que uno asigne al gasto social un sentido redistributivo hay una razón para preferir políticas y programas “focalizados”. El autor sostiene que esto es falso, y descansa en un uso poco riguroso de las palabras o los conceptos. Después de haber mostrado que la pretendida “regresividad” no es una argumento a favor del principio “de focalización” y en contra del principio “universalista”, el artículo termina enunciando (aunque no desarrollando completamente) una defensa del principio universalista.

## **Introducción: Sobre la hegemonía de una idea**

En el contexto de las movilizaciones estudiantiles ocurridas a partir de comienzos de 2011, ha surgido la demanda por una educación “gratuita”. Esta demanda ha sido respondida desde diversos frentes alegando que es injusta por regresiva. El argumento que muestra que la “gratuidad” (más adelante explicaré el uso de las comillas) de la educación superior es regresiva es simple y de sentido común. En palabras de Carlos Peña, quien creyó necesario sostenerlo gritando desde una columna periodística (“¡La gratuidad es injusta!”),

---

<sup>1</sup> Profesor Facultad de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez.

si usted deja a los ricos igual y subsidia a los pobres (por ejemplo, da los mismos cien mil pesos anteriores a los peor situados y deja a los ricos igual) la brecha entre ambos será más estrecha.<sup>2</sup>

Esta idea ha sido aceptada sin discusión alguna desde que los Chicago Boys la introdujeron en la década de los 70. Ella es generalizable a todo el gasto social, que debe dirigirse solo a “los pobres”, dejando entonces que los ricos se paguen los servicios de que se trata (educación, salud, etc.) privadamente. En este artículo esto será denominado “principio de focalización”, porque asume la forma de un principio, es decir, de un estándar que orienta permanentemente el diseño de las políticas sociales. Y no parece exagerado decir que es hoy el principio fundamental que estructura todo el gasto social chileno y la discusión pública sobre el tema, al punto que el comentario más aprobatorio que hoy se puede escuchar de una política social es que está “bien focalizada” y la peor descalificación es la contraria. Como sostienen Harald Beyer y Loreto Cox, la tesis de que el principio de focalización ha de ser preferido a un principio universalista (conforme al cual el gasto social se dirige a todos, no solo a los más pobres) es una idea “relativamente compartida por los expertos” y es parte de la “sabiduría popular”.<sup>3</sup>

A pesar del “relativo consenso” de los expertos y la “sabiduría popular”, la tesis que sostiene que un gasto social orientado por el principio de focalización es más redistributivo (es decir, más igualitarista) que uno orientado por el principio universalista es falsa, y los argumentos que se han ofrecido para sostenerla ahora, cuando ella ha sido impugnada por los estudiantes, son seriamente deficitarios. Eso, desde luego, plantea la interesante pregunta de cómo ha podido mantenerse pese a descansar sobre bases tan extraordinariamente frágiles.

Una de las razones (otras serán mencionadas más adelante) es que nunca ha sido discutido. Que una idea sea de consenso y además sea parte de la “sabiduría popular” quiere decir que ha devenido sentido común o, para decirlo

---

2 Peña, Carlos, *El Mercurio*, 9 de octubre de 2011.

3 Beyer, Harald y Cox, Loreto, “Gratuidad de la educación superior: Una política regresiva”, en *Puntos de Referencia*, 337, (Centro de Estudios Públicos) 2011, p. 2. Como suele ocurrir, menos plausible que esta constatación de hecho de Beyer y Cox es la explicación causal que ofrecen para este consenso: “Los elevados niveles de desigualdad que caracterizan a nuestro país han generado un acuerdo implícito respecto de que no es adecuado que todos los programas sociales tengan un carácter universal, privilegiándose, con diversos grados de éxito, programas orientados a los sectores más desprotegidos y eventualmente dirigidos también a sectores medios emergentes”. Como veremos, no es la desigualdad lo que causa el “acuerdo implícito” al que ellos se refieren, sino ese acuerdo implícito es lo que declara irrelevante a la igualdad (y, por consiguiente, contribuye a agudizarla, al no combatirla).

en un lenguaje más preciso, que es *hegemónica*. Esto quiere a su vez decir que la idea en cuestión no *se somete a* sino *define* (o contribuye a definir) los cánones de racionalidad y de rigor intelectual, de modo que negarla deja al que lo hace al margen de la conversación racional. Cuando la hegemonía de una idea es impugnada (como la del principio de focalización por los estudiantes universitarios, que exigen gratuidad de la educación superior), es habitualmente posible descartarla descansando en la sola hegemonía de la idea impugnada: encogiéndose de hombros con un aire de suficiencia y dando a entender que lo único que justifica la objeción es la ignorancia, inocencia o ideologización del objeto. Pero, si la objeción alcanza una magnitud política suficiente (que es lo que el movimiento estudiantil ha logrado respecto del principio de focalización, por primera vez en décadas), se vuelve necesario hacer lo que habitualmente no se hace: buscar argumentos para determinar si está o no bien fundada. Y al hacerlo es posible encontrar que o bien esos fundamentos existen, de modo que la impugnación debe ser rechazada (y la hegemonía de la idea se mantiene) o, a pesar del consenso y la “sabiduría popular”, esos fundamentos no existen, por lo que el predominio de esa idea deberá ser explicado ideológicamente (en el viejo sentido marxista de falsa conciencia).

En “Gratuidad de la educación superior: Una política regresiva”,<sup>4</sup> Harald Beyer y Loreto Cox intentan argumentar que la situación es la primera, pero terminan mostrando que en realidad es la segunda. Comienzan anunciando que intentarán mostrar “tanto desde un punto de vista teórico como empírico” que “la sabiduría popular contenida en la idea de que la gratuidad de la educación superior es regresiva no está equivocada”.<sup>5</sup> Pero, como se verá, sus argumentos empíricos resultan no ser tales, sino especulaciones a partir de datos, y sus argumentos teóricos son sólo una reiteración de la sabiduría popular.

Es importante considerar las argumentaciones que ofrecen Beyer y Cox en ese texto porque no hay que olvidar nunca que están defendiendo lo que ellos mismos identifican como la “sabiduría popular” respaldada por un “relativo consenso” entre los expertos. Como veremos, sus argumentos no logran pasar un examen racional porque descansan en confusiones o en un uso excéntrico de las palabras o los datos. Si en defensa de una idea que ha sido tan extraordinariamente influyente por tanto tiempo solo pueden abogarse argumentos del tipo de los que ofrecen Beyer y Cox, la conclusión de que detrás de

---

4 Ibid.

5 Ibid.

esa idea no hay sino ideología será prácticamente inevitable. En el sentido en que ocuparé la palabra aquí, una ideología es una inversión de la realidad, que pretende convencer al que es oprimido de que la opresión que experimenta es en realidad libertad. En el caso de la focalización y de la educación, pretende convencer al perjudicado por la focalización (el “pobre”) que en realidad es el beneficiado y al beneficiado por ella (el “rico”) que en realidad es perjudicado.

La finalidad de este artículo es principalmente negativa, ya que pretende mostrar esta inversión de las cosas. En la sección final se presentarán los argumentos positivos a favor de un principio universalista, pero no con la finalidad de ofrecer una defensa completa de este, sino solo de mostrar cómo se ven las cosas cuando uno las mira al derecho y no al revés.<sup>6</sup>

### **¿Es un principio universalista regresivo?**

Como ya está dicho, por “principio universalista” entenderé un principio que pretende estructurar la política estatal de manera tal que el Estado deba proveer a todos, no solo a los pobres. Es lo opuesto al principio de focalización, conforme al cual la política estatal debe estar orientada solo a los más pobres.

### **Rango de aplicación de los principios estructuradores de la política estatal: Regla general y excepción**

Por supuesto, ninguno de los dos principios reclama que lo que vale como un principio que estructura la política social debe informar todos y cada uno de sus programas. El principio de focalización, por ejemplo, no vale para la seguridad pública o la defensa nacional, a la que se aplica un principio universalista.<sup>7</sup> Del mismo modo, el principio universalista no reclama que toda forma de provisión estatal debe ser universal. En ambos casos el predominio de un principio o de otro no implica de modo inmediato y directo que dicho principio debe informar cada decisión, cada programa estatal; lo que

6 Para una discusión más detallada, véase Atria, Fernando, Mercado y ciudadanía en la educación, (Flan-des Indiano) 2007.

7 Es posible distinguir entre un sentido amplio y un sentido estricto de la idea de “focalización”. En el sentido amplio, no hay contradicción entre focalización y universalismo. Ese sentido será ignorado aquí. En su sentido estricto, el principio de focalización responde a la pregunta sobre quiénes deben ser beneficiarios de los programas sociales y su respuesta es: solo quienes no pueden comprar los servicios respectivos en el mercado. En el sentido amplio, la focalización es una herramienta de gestión incluso en el contexto de servicios provistos con criterio universalista: si hay más delitos a ciertas horas, o en ciertos lugares, tiene sentido destinar los recursos policiales preferencialmente a esas horas o lugares. El principio de focalización en sentido amplio es una exigencia de racionalidad. El principio de focalización en sentido estricto se presenta como si fuera la misma exigencia de racionalidad, pero es mucho más que eso: es una tesis política sobre cuál es el sentido de las políticas sociales: si tender a la igualdad o eliminar la pobreza.

hace es definir el caso normal, por referencia al cual las desviaciones deben ser justificadas. La defensa de un principio universalista debe proveernos de suficientes recursos como para evaluar y determinar cuándo su aplicación no se justifica y se debe optar entonces por una política focalizada. Pero, en el contexto de un gasto público estructurado de acuerdo al principio universalista, esos casos necesitarán una justificación: es posible que, por la naturaleza del servicio de que se trata u otras consideraciones, no se justifique la provisión universal. Por eso no es correcto decir de un principio universalista que “con esta lógica, muchas otras cosas –si no todas– debieran ser también gratis para todos”<sup>8</sup> o al menos tan incorrecto como decir que, conforme a la lógica del principio de focalización, la seguridad pública, la defensa nacional y los tribunales de justicia deberían ser solo para los pobres. El principio dominante define, por así decirlo, la opción por defecto, aquella cuya adopción no requiere de justificación especial.

Esta última cuestión resulta relevante porque uno de los argumentos utilizados para afirmar que la educación superior “gratuita” es regresiva mira a las peculiaridades de esta. No cabe duda que la educación superior es anómala respecto de la educación primaria y secundaria, por dos razones. En primer lugar, porque la educación superior no tiene una pretensión de universalidad comparable a la educación primaria y secundaria. Mientras que es un deber del Estado asegurar una cobertura del 100% para la educación primaria y secundaria, respecto de la educación superior el deber del Estado es asegurar que todo el que quiera acceder a ella pueda hacerlo. Además, en la educación superior el proceso de transformación de la educación privada en la educación más prestigiada, lo que implica que es la educación a la que quiere asistir todo el que puede hacerlo (de modo que la educación pública es una educación fundamentalmente dirigida a quien no tiene opción real de acceder a la privada), está en una etapa mucho más primitiva, por lo que la educación pública sigue siendo demandada por todos. Esto, junto al hecho de que la segregación de la educación primaria y secundaria provoca que los resultados escolares estén agudamente vinculados a la clase de la que proviene el estudiante, implica que los más ricos asisten desproporcionadamente a las instituciones públicas más prestigiosas. Sin ninguna pretensión de exhaustividad, estas dos consideraciones pueden justificar para la educación superior una solución distinta que para la educación primaria y secundaria. Pero, si ese

---

8 Beyer y Cox, op. cit., p. 6.

es el caso (algo se dirá sobre esto más adelante), es crucial tener presente que ello no es consecuencia del rechazo de un principio universalista, sino de la misma lógica del principio universalista aplicado a un área de acción estatal que tiene características peculiares.

Como veremos, estas dos cuestiones (la justificación general de un principio universalista y la pregunta especial de cómo este se aplica a un área que tiene características especiales) no son distinguidas y se discute la “gratuidad” de la educación superior con argumentos generales acerca de regresividad y progresividad. Esto resulta tendencioso porque supone la vigencia dominante del principio de focalización, que es precisamente lo discutido. Esto se basa en la relación que hay entre lo general y lo particular. Aceptado el principio de focalización, el rechazo de la educación superior no necesita argumentos especiales porque es aplicación del principio general; aceptado un principio universalista, afirmar que la educación superior no puede ser “gratuita” es una excepción que debe ser justificada por las características especiales de esta.

### **La discusión no parece centrada en fines, sino en medios**

Como se verá, dos son los argumentos principales a favor de un principio universalista: el primero, que tiende a producir integración y de ese modo unifica intereses; el segundo, que en virtud de él la educación que cada uno recibe no está medida por su capacidad de pago, de modo que el sistema educacional formal tiende a dificultar la transmisibilidad de los privilegios. Por contraposición, el principio de focalización tiende a independizar los intereses de cada uno y transforma el sistema educacional en el mecanismo probablemente más efectivo para asegurar que el hijo del pobre será pobre y el hijo del rico, rico (y el hijo del más-o-menos, para que no se diga que esto es una visión “maniquea” o “caricaturizada”, será más-o-menos).

Es importante identificar así las cosas porque, en términos de las finalidades, no parece haber mayor espacio para la discusión. Dicho de otro modo, en el debate no ha aparecido voz alguna que impugne directamente los fines que el argumento anterior reclama para el principio universalista, o que defienda las consecuencias que más arriba se imputan al principio de focalización. Esto crea espacio para la discusión racional, porque lo que está en cuestión no es si es justo o no que un sistema educacional unifique intereses o tienda a independizar las posibilidades de vida de la condición de los padres, sino si eso se logra de mejor manera con un sistema universal o focalizado. Dicho de

otro modo, la defensa del principio de focalización necesita negar la conexión entre esos fines y el principio universalista o debe alegar que un sistema focalizado es preferible por otras razones.

### Los niveles del argumento

Los argumentos que se han dado en defensa del principio de la focalización y contra un principio universalista, que discutiremos en lo que sigue, son los siguientes:

a. Que, por definición, el gasto social estructurado por un principio universalista es regresivo. Aquí tampoco hay discusión sobre fines, por lo que se trata de un argumento en principio bien dirigido: decir de un principio que estructura el gasto social que es regresivo es una refutación de ese principio. La discusión de este argumento es el núcleo de este artículo.

b. Que la integración no asegura “necesariamente” mejor calidad de educación para todos. Este es un argumento mal dirigido porque resulta infantil: asume que algo solo se justifica políticamente si puede lograr plenamente sus finalidades. Políticamente hablando, la pregunta no suele ser por una política que logrará completamente y en el corto plazo el objetivo fijado, sino por una que se mueva en la dirección correcta. Este argumento esconde lo infantil de su presupuesto porque apela al hecho de que no se alcanzará la integración perfecta como razón para concluir que “todo seguirá igual”. Como lo ha sostenido Carlos Peña,

Como los cupos más valiosos se asignan en base al rendimiento, y este último se correlaciona con el ingreso, incluso si la educación fuese gratis e íntegramente pública, los más ricos tenderían a concentrarse en las instituciones más prestigiosas y los más pobres en las menos selectivas. Ocurriría lo mismo que hoy (solo que gratis).<sup>9</sup>

Por supuesto que, mientras no ocurra con la educación universitaria lo que ya ocurrió con la escolar, “los ricos tenderán a concentrarse” en las instituciones públicas. Esto es lo mismo que decir: una política (como la “gratuidad”) dirigida a producir integración de la educación superior no logrará su fin completamente. Pero concluir de esto que “ocurriría lo mismo que hoy”, es decir, que el

---

9 Peña, op. cit.

hecho de que haya que pagar por la educación hoy no tiene efecto alguno en el tipo de personas que asiste a la universidad, es altamente implausible.

c. Que la universalidad no se justifica en educación superior por sus características distintivas en la situación actual. Este es, como el primero, un argumento bien dirigido, por lo que debe ser analizado con cuidado. Aquí será crucial distinguir lo que se explica dadas las características especiales de la educación superior de lo que se sigue de argumentos generales sobre focalización y universalismo, y será también necesario referirse a las consecuencias de mediano y largo plazo que es razonable asumir que se seguirán de uno u otro curso de acción.

### **Sobre por qué tiene sentido discutir si una política es o no regresiva**

Harald Beyer y Loreto Cox han defendido la focalización con el primero de los argumentos identificados en la sección anterior. Lo han hecho por referencia a la educación superior, por lo que es importante analizar el argumento con cuidado para distinguir lo que descansa en afirmaciones generales aplicables a cualquier gasto público de lo que descansa en las peculiaridades de la educación superior. Esto es algo que ellos no abordan (comienzan identificando el problema como uno general acerca de la focalización, pero luego abordan el caso de la educación superior de un modo en que no queda claro si su argumento es 1 ó 3), por lo que será necesario hacerlo aquí por ellos.

Pero antes de hacerlo, debemos preguntarnos qué está en discusión y por qué esa discusión es importante. ¿Por qué importa si una política es o no regresiva?

La respuesta es simple, pero debemos mantenerla presente cuando nos preguntemos qué significa que una política sea regresiva. Es que, dados los fines que se aceptan para el gasto social, una política regresiva es una política irracional. Que una política sea irracional quiere decir que falla en sus propios términos, porque tiene efectos que son los contrarios a los que persigue. Entonces, desde el punto de vista de la finalidad perseguida, sería mejor no hacer nada (o al menos dejar de hacer lo que se está haciendo). Lo atractivo de un argumento de este tipo es que no necesita pronunciarse sobre la cuestión espinuda de los fines, pregunta que es habitualmente tratada como una cuestión "política". Al preguntarse por la racionalidad de una política, el examen se dirige no a los fines que debería perseguir, sino a los fines que ella misma declara que persigue y que, para los efectos del examen, asume como justificados. El examen se dirige solo a los medios, lo que hace entonces posible un



examen puramente instrumental, “técnico”. Si una política se justifica porque protege a un grupo determinado, pero en los hechos puede mostrarse que no lo protege sino lo perjudica, es fácil concluir que, desde el punto de vista de la protección de ese grupo, sería mejor abolir enteramente esa política.

Hoy nadie discute que el gasto social tiene que tener una finalidad redistributiva. Hay discusión, por supuesto, sobre el sentido de esa redistribución, sobre si se redistribuye para igualar o se redistribuye para asegurar una provisión mínima al pobre. Pero hoy nadie defiende, al menos en el nivel del discurso, que el Estado debe intervenir guiado por la finalidad de hacer a los ricos más ricos. Pero esto es precisamente lo que resulta de una política regresiva. Por consiguiente, ante una política regresiva, no es necesario preguntarse nada más, porque al mostrar que es regresiva se ha mostrado que fracasa en sus propios términos: que sea cual sea la finalidad con la cual el Estado redistribuye, las cosas estarían mejor si esa política fuera abolida (o, en el caso de una propuesta, no adoptada). Por eso, en circunstancias normales, decir de una política social que es regresiva es un argumento que, si es correcto, justifica inmediatamente la abolición de esa política, porque implica que sin ella la distribución del ingreso sería más, no menos, igualitaria.

Así, cuando se trata de educación, la finalidad declarada por todos es mejorar la educación recibida por los que tienen menos. Una política regresiva es aquí una que mejora la educación de los que tienen más. Dado que todos aceptan la finalidad, encontrar que una política tiene la consecuencia de mejorar relativamente a los más ricos es mostrar que desde el punto de vista de la finalidad sería mejor que esa política no existiera. Por eso decir de una política social que es regresiva es, normalmente, un argumento definitivo en contra de ella.

### **¿Cuándo una política es regresiva?**

Sorprendentemente, Beyer y Cox nunca explican qué entienden por “regresividad”. Sin embargo, como ellos califican diversos escenarios de “regresivos” o “progresivos”, podemos atender al uso que hacen de los términos para reconstruir el concepto que usan. En principio, se podría pensar que una política es “progresiva” si ella produce redistribución del ingreso y “regresiva” cuando lo concentra. Lo que justifica comprender así las cosas es que ese es el concepto de “regresividad” que sirve dado lo dicho en la sección anterior sobre por qué es importante saber si una política es o no regresiva. En este sentido, las políticas pueden ser más o menos progresivas, más o menos regresivas, o neutras. Conforme a esto,

Def. 1. Una política es regresiva cuando su aplicación tiende a concentrar el ingreso y progresiva si tiende a redistribuirlo.

Dada esta definición, y asumiendo que la finalidad de una política “X” es redistribuir el ingreso, puede decirse de una política regresiva que sería mejor no tenerla. ¿Puede decirse algo más? De las políticas neutras, habrá que decir que no hacen diferencia alguna, por lo que, si se han de justificar, tiene que ser en términos diversos a los distributivos (es posible que tengan otra finalidad). Ahora bien: ¿puede decirse, dada la Def. 1, que una política progresiva está justificada? Es importante notar que la respuesta es negativa. Al decir que es progresiva solo estamos diciendo que es racional (obtiene en alguna medida el objetivo buscado). No estamos diciendo que lo obtiene de un modo especialmente eficiente, ni que sus efectos en otras cuestiones no puedan ser problemáticos, etc.

Asumiendo que la concentración del ingreso puede medirse adecuadamente con el coeficiente de Gini, Def. 1 implica que una política que reduce el coeficiente de Gini es progresiva y una que lo aumenta es regresiva. Que en este sentido el financiamiento público de la educación superior sea regresivo implicaría que esa política hace más ricos a los ricos (aumenta, en vez de disminuir, el coeficiente de Gini). Como nadie defiende esa idea para beneficiar a los ricos, eso contaría como una refutación en sus propios términos de la demanda por “gratuidad”.

Pero es precisamente en este sentido que Beyer y Cox muestran que el financiamiento público de la educación superior no es una política regresiva sino progresiva: ellos usan los datos contenidos en la Tabla 1 para concluir que, “de implementarse la gratuidad para todos, no aumentaría la desigualdad”. Al contrario, el coeficiente de Gini “se reduciría 0,3 puntos porcentuales”, por lo que, de acuerdo a Def. 1, sería progresiva. Beyer y Cox, entonces, muestran que no usan en ese sentido los términos cuando señalan que, a pesar de que la gratuidad de la educación superior disminuiría el coeficiente de Gini, “es inadecuado concluir de esta realidad que [dicha política de educación gratuita para todos] tiene un carácter progresivo”, porque

Todo análisis de política pública debe considerar, además de sus efectos distributivos, el uso alternativo de los fondos.<sup>10</sup>

---

10 Beyer y Cox, op. cit.

Pero esto, desde luego, implica cambiar el tema. Al principio de su artículo, Beyer y Cox explican la cuestión que quieren discutir:

En estas breves notas queremos revisar estos argumentos [...], para llegar a la conclusión de que, a nuestro entender, la “sabiduría popular” contenida en la idea de que la gratuidad de la educación superior es regresiva no está equivocada.<sup>11</sup>

Es decir, la cuestión no es hacer un completo “análisis de política pública”, sino referirse a solo un aspecto de la “gratuidad” de la educación superior: sus efectos distributivos, es decir, si se trata de una política regresiva o progresiva. Como ya hemos visto, del hecho de que, tendiendo a un aspecto, pueda concluirse que una política no es irracional no se sigue que deba ser adoptada, porque para llegar a esta última conclusión es necesario hacer el análisis completo que ahora Beyer y Cox demandan. Pero dicho análisis no es necesario para determinar si una política es o no progresiva.

Considérese la siguiente analogía: para determinar si una inversión que me han ofrecido es conveniente, debo hacer un completo “análisis” de ella. Por supuesto, lo primero es determinar si la inversión es racional, es decir, si al hacerla, para usar la gráfica expresión de Beyer y Cox, no “salgo para atrás”. Si en este punto llegara a la conclusión de que la inversión implica para mí perder dinero ya no necesito considerar nada más (suponiendo que mi pregunta es si hacerla como inversión, no porque sea amigo del que recibe la inversión), y puedo llegar a la conclusión de que estaría mejor en cuanto a mis recursos si no hiciera nada. El argumento de que la educación superior “gratuita” es regresiva deriva su fuerza de esta idea de racionalidad, conforme a la cual, desde el punto de vista del agente, es mejor no hacer nada que hacer lo que está considerando. Nadie pretendería que, del hecho de haber mostrado que una inversión determinada no me hará perder dinero, se deduce que debo hacerla. Para llegar a esa conclusión tendré que considerar posibilidades alternativas. Es decir, es posible realizar distintas inversiones, todas racionales, con distintas tasas de retorno. Pero Beyer y Cox nos dirían: es inadecuado concluir del hecho de que la inversión considerada tendría algún retorno que esta es racional, porque toda decisión e inversión debe tomarse considerando también las utilidades de inversiones alternativas.

Beyer y Cox quieren quedarse con pan y pedazo: pretenden que su objeción a la educación superior “gratuita” tiene la (innegable y normalmente

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

definitiva) fuerza de una objeción de irracionalidad, pero usan un concepto de “regresividad” conforme al cual, para que algo sea progresivo, es necesario realizar un completo análisis de política que concluya que es la mejor opción posible. Esto es incoherente.

Beyer y Cox aumentan la confusión cuando sostienen que

La pregunta relevante no es si una política que reduce el índice de Gini del total de ingresos en 0,3 puntos es regresiva, sino que [sic] si una política que lo hace a un costo de 150.000 millones mensuales lo es.<sup>12</sup>

Pero se trata de “la pregunta relevante”... ¿para qué? Si la cuestión es si estamos o no ante una política regresiva, lo que nos interesará será el coeficiente de Gini antes y después de ella, y nada más. Una política que cuesta 100 no es más progresiva que una que cuesta 1000 si ambas reducen el coeficiente de Gini en la misma proporción. Desde luego, puede haber otras razones por las que la primera deba ser preferida, pero esas razones son de otro tipo (por ejemplo, un argumento sobre la conveniencia de que la acción del Estado sea la mínima posible). El costo de una política no es “relevante” para determinar su regresividad, al menos asumiendo Def. 1. Beyer y Cox, entonces, no aceptarían Def. 1 como definición de “progresivo”. Ellos parecen afirmar que una política es “regresiva” cuando no es la más progresiva. Es decir,

Def. 2. Una política es regresiva cuando no es la más progresiva concebible.

Esta definición es un tanto peculiar porque supone que el concepto de progresividad no es susceptible de aplicación ordinal (es decir, supone que no tiene sentido decir de dos políticas progresivas que una lo es más que la otra). Implicaría que, entre todas las políticas posibles, habría una progresiva y todas las demás serían regresivas (habría una curiosa asimetría: “regresividad” sería un concepto ordinal, pero “progresividad” no). Además, ignora una de las cuestiones fundamentales que debe tenerse presente al discutir cuestiones complejas: que en la medida de lo posible es necesario separar las cosas, de modo de poder considerar los argumentos para una y otra cuestión separadamente cuando los argumentos son distintos (veremos que esto será importante más adelante: ellos intentan usar esta observación en sentido contrario). El concepto de regresividad dado más arriba en Def. resulta útil porque distingue una dimensión desde la cual una política debe

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 4.

ser evaluada, dejando abierta la cuestión de si otras consideraciones juegan a favor o en contra de ella. El concepto de regresividad de la Def. 2 es inútil porque confunde la pregunta por la regresividad o progresividad de una política con la pregunta sobre si la política se justifica desde todos los puntos de vista, de modo que no podemos emitir un juicio sobre la progresividad o regresividad de una política antes de tener disponible todo el espectro de políticas posibles y su factibilidad real de realización. Supónganse dos políticas, una (A) que reduce el Gini en 1 punto y otra (B) que lo reduce en 2. Conforme a Def. 1, ambas son progresivas, pero B es más progresiva que A. Como hemos visto, esto es información útil, pero no decisiva: muestra que ni la política A ni la política B son irracionales en el sentido de que sería mejor no tener ninguna de ellas. También sugiere que, si la distribución como consecuencia inmediata de la política elegida es la única variable a ser considerada, B es preferible a A.

Pero, conforme a Def. 2, resulta que la posibilidad de B muestra que A es regresiva. Pero, entonces, que una política sea regresiva no quiere decir que sea irracional en el sentido de que sería preferible no tenerla, porque A es preferible a nada. Además, ¿cómo saber si B está efectivamente disponible, ya por sus efectos en otras cuestiones o por otras consideraciones de oportunidad o posibilidad política? Carece de sentido un concepto de progresividad conforme al cual, para saber si A es progresivo, debemos emitir un juicio sobre la factibilidad de B.

Tabla 1

Distribución de los ingresos monetarios, del gasto en aranceles y del gasto estatal en educación preescolar por decil.

Decil	Ingresos Monetarios	Gasto Aranceles	Gasto Estatal Preescolar
I	1,6%	3,5%	16,1%
II	3,1%	4,3%	17,6%
III	4,0%	6,0%	15,2%
IV	4,8%	7,2%	12,5%
V	5,6%	7,1%	10,3%
VI	7,1%	8,3%	9,5%
VII	8,4%	8,8%	7,1%
VIII	10,9%	13,1%	6,1%
IX	15,3%	17,7%	4,0%
X	39,1%	23,4%	1,7%

Fuente: Beyer y Cox, op. cit.

Lo anterior resulta evidente. Quizás por eso, Beyer y Cox usan el concepto de regresividad de Def. 2 solo para desechar una política de “gratuidad” de la educación superior. En la frase siguiente, lo ignoran, aunque sin decirlo. Comentando los datos de la Tabla 1, sostienen que la política actual de financiamiento estatal de la educación preescolar (que se observa en la columna 3) “es definitivamente una política progresiva”. Pero, ¿cómo pueden concluir esto, sin decirnos nada acerca de las políticas alternativas? Esa política, nos dicen, no solo es progresiva en principio, sino definitivamente progresiva, a pesar de que de los datos que ofrecen se sigue que casi el 30% del gasto se destina al 50% más rico, por lo que sería inmediatamente posible pensar en otra política, una que financiara la educación preescolar solo del 50% más pobre:

Tabla 2

Distribución del gasto estatal en educación preescolar por decil en una situación real y otra concebible.

Decil	Gasto Estatal Preescolar	Gasto estatal (imaginario)
I	16,1%	25,6%
II	17,6%	24,7%
III	15,2%	21,3%
IV	12,5%	16,5%
V	10,3%	12%
VI	9,5%	0,00%
VII	7,1%	0,00%
VIII	6,1%	0,00%
IX	4,0%	0,00%
X	1,7%	0,00%

Fuente: Beyer y Cox (op. cit.) para columna 1; elaboración del autor para columna 2 (resulta de sumar la celda 1 a la 6 de la primera columna, la 2 a la 7, y así sucesivamente).

¿Qué muestra la posibilidad de la columna 2? Yo querría decir que no muestra nada acerca de la progresividad de la columna 1, que es lo que se sigue de Def.1. Pero, razonando del modo en que razonan Beyer y Cox, mostraría que la columna 1 es regresiva. Esto es absurdo.

Quizás se podría salvar el argumento de Beyer y Cox diciendo: la columna 2 es imaginaria y, por múltiples razones, no es factible. Que sea concebible no quiere decir que sea una opción posible. Que opciones imposibles sean más progresivas que opciones reales no muestra nada acerca de las reales. Entonces tendríamos una nueva definición:

Def. 3. Una política es regresiva cuando no es la más progresiva entre las opciones posibles.

Pero esta definición no es mejor que la anterior por adolecer de los mismos problemas. Y, adicionalmente, nos obliga a emitir un juicio de posibilidad respecto de las alternativas antes de poder decir que una política determinada es regresiva, lo que es absurdo. Esto sin mencionar el hecho de que “posible” es un concepto aquí ambiguo, por lo que Def. 3 admite varias lecturas:

Def. 3'. Una política es regresiva cuando no es la más progresiva entre las opciones físicamente posibles. Una política es físicamente posible cuando no contradice las leyes de la física;

Pero esto está demasiado cerca de Def. 2 para representar un avance. Quizás es mejor:

Def. 3''. Una política es regresiva cuando no es la más progresiva entre las opciones políticamente posibles. Una política es políticamente posible cuando es una posibilidad realista a ser tomada por el gobierno de turno;

O, incluso:

Def. 3'''. Una política es regresiva cuando no es la más progresiva entre las opciones políticamente posibles (definidas de acuerdo a Def. 3'') que no tienen efectos no deseados que afectan la distribución del ingreso. Una política tiene efectos no deseados que afectan la distribución del ingreso cuando la conducta que ella incentiva por parte del que recibe o no el subsidio es tal que produce efectos indeseados;

Un ejemplo de una política regresiva en el sentido de Def. 3''' podría ser la contenida en la columna 2 de la tabla 2, en la medida en que el impacto de la remoción del 12% de subsidio para quien estaba en el decil V –y lo pierde por pasar al decil VI– sea superior al mejoramiento que implica ese paso de V a VI. En ese caso, pasar al decil VI implicaría un empobrecimiento para el individuo que, pudiendo, preferirá quedarse en el decil V. Si este efecto es suficientemente marcado (¿cuánto es “suficientemente”? ¿cómo se mide?), entonces esa política resulta regresiva a pesar de parecer progresiva.

Todo el tiempo es importante recordar que no estamos preguntando si, considerando todas las cuestiones que sean relevantes, ha de adoptarse una política, sino solo de un aspecto de ella: si es o no regresiva. Pero ahora resulta que necesitamos información prácticamente completa para poder determinarlo, con lo que la pregunta por la regresividad de una política se transforma en una pregunta por si la política se justifica, si debe ser adoptada. Esto no tiene sentido porque, si “regresivo” quiere decir que “no debe ser adoptada, tomando todo en cuenta” y “progresivo” significa que “debe ser adoptada, tomando todo en cuenta”, sería mejor olvidar la pregunta por la regresividad o progresividad de una política y preguntar directamente si se justifica o no, tomando todo en cuenta.

### **El punto de vista para juzgar los efectos de una política: ¿Qué es un “argumento empírico”?**

Una de las cuestiones en que el carácter ideológico del argumento en contra de la universalidad resulta más conspicuo es la manera especialmente tosca en que este argumento mira las consecuencias de una política.

En efecto, para Beyer y Cox la pregunta es solo cómo gastar una cantidad de recursos que se supone ya recaudada: al argumento de que la “gratuidad” de la educación no es regresiva en la medida en que los ricos paguen desproporcionadamente los impuestos con los que se financia, responden que eso “olvida que la crítica a una gratuidad completa es independiente de cómo se recauden los recursos, porque una vez que se lleva a cabo la recaudación son múltiples las maneras en que ellos se pueden emplear”.<sup>13</sup> Es decir, Bayer y Cox asumen que la manera en que se gasten los recursos no tiene impacto alguno en lo que se recaude. Este supuesto es evidentemente insostenible, y de hecho yo diría que es la marca de un análisis impropio del “experto”. Uno esperaría que el experto supiera que las políticas se desarrollan en el tiempo y, por consiguiente, que los efectos de las políticas no son solo inmediatos sino también mediatos, en particular el modo en que esas políticas obtienen resultados inesperados en la medida en que inducen las personas a actuar de un modo u otro.

Para abordar este punto, se podría intentar hacer un argumento análogo respecto de la reforma al impuesto de primera categoría que pagan las empresas, que hoy es de 20% sobre utilidades retiradas. Usando el argumento de Beyer

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 2 (énfasis agregado).



y Cox, uno podría decir que, “una vez que se lleva a cabo la producción y se fijan las utilidades de las empresas, hay múltiples tasas impositivas que pueden aplicarse”. Dado este supuesto, no sería difícil mostrar que la recaudación es mayor cuando el impuesto es de 22% que cuando es de 20%, porque  $22 > 20$ . El vicio en el argumento es claro: de lo que se trata es precisamente que diversas tasas impositivas pueden tener efectos en la acción de los sujetos a los que el impuesto se aplica, por lo que un argumento que asume que la producción y las utilidades de las empresas que resultarán afectas permanece estable puede ser desechado de antemano. Esta es la razón por la que los argumentos que Beyer y Cox ofrecen contra la “gratuidad” no son, a pesar de lo que ellos afirman, argumentos “de hecho” o “empíricos”. Un argumento no es “empírico” porque en algún momento haga referencia a los hechos. Un argumento que mostrara que, dado un nivel “empíricamente verificado” de utilidades afectas de las empresas (que podría obtenerse con las cifras de hoy) y dado que el 22% de esas utilidades es una cantidad mayor que el 20%, pretendiera concluir que una tasa del 22% recaudaría más que una del 20% (porque  $22 > 20$ ), no sería un “argumento empírico”, sino uno puramente especulativo.

Esto, por supuesto, no es lo mismo que decir que un impuesto del 22% a las utilidades de las empresas no recaudaría más que uno de 20%, o que la base imponible debe seguir siendo la de las utilidades retiradas y no la de las devengadas, sino una observación sobre la forma del argumento, sobre qué cuenta como un “argumento empírico”. Un argumento empírico sería un argumento que mostrara que, permaneciendo todo lo demás sin variación, una modificación del impuesto de primera categoría ha tenido en el pasado un determinado impacto en la producción y en las utilidades afectas y así en la recaudación (la cláusula “permaneciendo todo lo demás sin variación” es lo que hace que los argumentos “empíricos”, cuando se trata de políticas, resulten siempre sospechosos porque, a diferencia del contexto controlado que se obtiene en un laboratorio, las cosas nunca permanecen sin variación en el mundo real; por consiguiente todo argumento “empírico” descansa en el supuesto hecho por el observador que las cosas que han variado entre los dos momentos observados son cuestiones irrelevantes. Como la relevancia o irrelevancia de lo que ha variado no es algo que normalmente pueda determinarse “empíricamente”, todo argumento “empírico” descansa en el juicio del observador).

Un argumento verdaderamente “empírico” sobre focalización, igualdad y universalidad debería dar cuenta del hecho de que los países cuyos regíme-

nes producen la mayor redistribución del ingreso, asegurando los niveles más altos de igualdad, son precisamente los que descansan de modo más intenso en programas universales. Parece que Beyer y Cox no saben que el coeficiente de Gini en los países nórdicos, cuyo gasto social está estructurado sobre la base del principio universalista, es menor que en Estados Unidos (que es indudablemente un sistema focalizado), para mencionar solo los casos más obvios (y nótese que no estamos hablando de diferencias marginales: los cuatro países nórdicos son los cuatro países con el Gini más bajo de la OECD, mientras Estados Unidos está considerablemente por debajo del promedio).

### **El argumento “teórico” contra la universalidad**

Al principio de su artículo, Beyer y Cox afirman que se proponen justificar la “sabiduría popular” que defiende la focalización “tanto desde un punto de vista teórico como empírico”. Hemos visto que sus argumentos empíricos no son tales, sino especulaciones a partir de datos. ¿Qué hay de sus argumentos “teóricos”?

Probablemente se refieren con eso a lo que, hacia el final del artículo, denominan “un argumento rawlsiano”, construido sobre el principio de la diferencia de John Rawls, que en lo relevante dispone que las desigualdades sociales solo se justifican si son necesarias para mejorar la situación de los “más desaventajados”. Beyer y Cox sostienen que, tratándose de la educación superior gratuita, los “más desaventajados” serían los que no podrían acceder a la educación superior aun cuando esta fuera gratuita. Luego sostienen que el principio de la diferencia justifica la exclusión de la educación superior gratuita porque, en virtud de ella, los “más desaventajados”, que contribuyen con sus impuestos a financiar la educación superior, pero no reciben de ella nada, “salen para atrás”.<sup>14</sup> Al contrario, una política de educación superior financiada públicamente solo para los más pobres es preferible porque la contribución de los más desaventajados es “considerablemente menor”, pues “el costo de financiar educación gratuita para algunos es menor que el de hacerlo para todos”.<sup>15</sup> Pero el uso del principio de la diferencia de Beyer y Cox es manifiestamente inadecuado. Aceptando su

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 7. Esta idea de que “salen para atrás” muestra que el uso que Beyer y Cox dan a la idea de regresividad es el que exige la Def. 1: “salen para atrás” quiere decir que es mejor no hacer nada porque al menos así se quedarían donde están. No necesitamos saber nada sobre usos alternativos de los recursos para decir que, si al hacer algo guiado por la finalidad de avanzar, “salgo para atrás”, es mejor no hacer nada.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

manera peculiar de entender el principio de la diferencia, habría que decir que ambas políticas son injustas porque los más desaventajados contribuyen a algo que no los beneficia: poco o mucho, en ambos casos contribuyen sin recibir beneficio alguno. Y la satisfacción de la primera parte del principio tampoco hace diferencia alguna porque estamos hablando de quienes, por distintas razones, “no podrían acceder” a la educación superior. Ambas políticas, de acuerdo al razonamiento de Beyer y Cox, serían condenadas por el principio de la diferencia, que entonces abogaría por la abolición de la educación superior o al menos la exclusión de todo gasto público en su financiamiento.

Una aplicación más plausible del principio de la diferencia sugeriría que los “más desaventajados” no son los que “no podrían acceder a la educación superior”, sino en general los más pobres (hacer aplicaciones parciales como las de Beyer y Cox del principio de la diferencia, definiendo en cada caso la clase de los más desaventajados, no es correcto: cuando estemos discutiendo políticas de fomento a la lectura, ¿diremos que “los más desaventajados” son los que no adquirieron el hábito de la lectura?). Desde el punto de vista de los más desaventajados, una situación en que los ricos pagan 100 y la educación superior es gratuita para todos y otra en que pagan 100-n y la educación es gratuita solo para el 60% más pobre, son indiferentes, al menos si adoptamos la perspectiva estrecha que asumen Beyer y Cox, que no mira a las consecuencias de mediano plazo de las políticas que discuten.

Al mirar a esas consecuencias de mediano plazo, la situación es clara. La coexistencia de educación privadamente financiada y educación financiada por el Estado para los “más desaventajados” llevó, en educación primaria y secundaria, a un sistema segregado en el que hay una notoria diferencia de calidad entre la educación disponible en general para los pobres y aquella disponible en general para los ricos. Es evidente que el hecho de que haya educación primaria y secundaria de calidad para los ricos que no está al alcance de los pobres no obra en beneficio de los más desaventajados, sino al contrario: consolida y reproduce en el tiempo desigualdades y privilegios injustos. Por consiguiente, es evidente que una política que tiende a producir este resultado es condenada por el principio de la diferencia. Ello todavía no ha ocurrido con la educación superior, en la que, a diferencia de la primaria y secundaria, hay instituciones públicas entre las más prestigiadas del sistema. La cuestión, entonces, es cuál es la política que logrará evitar que la educación superior se segregue como lo ha hecho la educación primaria y secundaria.

### **“Gratuidad” y segregación**

Beyer y Cox ofrecen una razón para excluir las consecuencias no inmediatas de las políticas que discuten. Refiriéndose a la idea de que una política de financiamiento público de educación para todos no sería regresiva si se financia con impuestos desproporcionadamente pagados por los más ricos, sostienen que

Este planteamiento [...] va acompañado de la afirmación que al no darse educación gratuita para todos, se permite que las personas paguen por su educación, lo que conduciría a que cada uno pague de acuerdo a sus capacidades económicas y, por lo tanto, a un sistema segregado por ingresos. Pero ése es un problema distinto, ya que se podría no dar educación gratuita para todos y, a la vez, impedir que unos paguen más que otros (mediante, por ejemplo, una política de precios fijos). O se podría, también, dar educación gratuita para todos, manteniendo las diferencias de precios por carreras y universidades, e igual, como el sistema de educación superior es selectivo, el sistema sería segregado, aun cuando todo lo pagara el Estado (aquí la segregación sería por rendimiento académico y no directamente por ingresos, pero, desgraciadamente, en Chile estas dos variables están altamente correlacionadas al momento de entrar a la educación superior). El problema de si es justo permitir que, sea cual sea el origen de los recursos, unos gasten más que otros en su educación es un problema interesante y complejo, pero escapa de los objetivos de este artículo. Por esto, nos concentraremos en la primera parte de este argumento.<sup>16</sup>

La primera posibilidad mencionada es que se podría lograr un sistema integrado mediante una política de precios fijos, de modo que nadie pudiera pagar más que el arancel fijado por el Estado. Los ricos pagarían de su bolsillo y a los pobres les pagaría el Estado. Esto, por supuesto, no es suficiente para asegurar que no se producirá segregación por ingreso, porque es compatible con que haya universidades que no admiten a estudiantes financiados por el Estado, sino solo a los que pueden financiarlo privadamente. Las razones por las cuales podría ser conveniente para una universidad no recibir estudiantes financiados por el Estado son obvias: de ese modo se asegu-

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 5.

rará que sus estudiantes provendrán de los grupos más ricos y así ofrecerá en el mercado un bien adicional a la educación que ofrece: la formación de “redes” sociales entre personas que pertenecen a los grupos más poderosos, la mayor homogeneidad de sus estudiantes y menor conflictividad, etc. Por consiguiente, no bastaría fijar aranceles: habría que intervenir las políticas de admisión de las universidades, para evitar que la segregación se introdujera por esa vía.

Quizás la analogía que ya hemos hecho entre la discusión sobre “gratuidad” de la educación y la discusión tributaria nos pueda seguir orientando aquí. ¿Qué tasa de primera categoría es mejor, desde el punto de vista de la recaudación fiscal, 20% o 22%? Como hemos notado, es relativamente claro que 22 es más que 20. Por consiguiente, si todo lo demás permanece igual, la primera es más conveniente. Pero todo lo demás no tiene por qué permanecer igual. La objeción estándar aquí dice que una tasa de 22% afectará la inversión de modo que en el mediano plazo el crecimiento será menor, por lo que hay que comparar el 20% de un nivel de producción determinado con el 22% de un nivel de producción menor. Pero, con la lógica de Beyer y Cox, a esta objeción podríamos responder: “pero este es un problema distinto, ya que se podría tener una tasa de 22% y evitar la baja de la inversión con otras políticas dirigidas a ello, o se podría mantener la tasa al 20% y la inversión podría igualmente caer. El problema de cómo y por qué disminuye la inversión es un problema interesante y complejo, pero que escapa a los objetivos de este artículo”.

A esto no habría sino que responder que el que aboga por una política tiene que hacerse cargo de los efectos de esa política en el mundo real, dadas las características del mundo real. La posibilidad imaginada (¡de nuevo!) por Beyer y Cox contiene todo lo malo de una política de “gratuidad” de la educación, pero nada de lo bueno. En particular, no unifica intereses, porque a los ricos no les afectará en absoluto que el Estado recaude lo suficiente para poder pagar los aranceles de los pobres. Es decir, ellos experimentarán solo un aspecto de la política –la limitación a su libertad para pagar lo que ellos pueden y quieren pagar– y no su otra dimensión: que la educación que reciben la reciben como un derecho por ser ciudadanos. Solo un experto, acostumbrado a invocar especulaciones a partir de datos como si fueran argumentos empíricos, podría pensar que un régimen que hace que los ricos y poderosos experimenten solo el aspecto negativo de una política en una cuestión importante para ellos es estable en el tiempo.

La segunda posibilidad mencionada por Beyer y Cox es más relevante: incluso si la educación superior fuera “gratuita” las universidades seleccionarían “por rendimiento académico y no directamente por ingresos”. Como “desgraciadamente en Chile estas dos variables están altamente correlacionadas al momento de entrar en la educación superior”, una política que eliminara la segregación que se introduce por la vía de los precios dejaría todavía en pie la segregación que resulta de la selección por méritos.

En este punto es necesario clarificar dos cosas: la primera, dada la brutal segregación del sistema escolar primario y secundario, y la notoria correlación entre clase y resultados académicos, cuando llega el momento de preguntarse por criterios de ingreso a la universidad ya el daño está hecho, de modo que prácticamente cualquier criterio de selección que no sea puramente aleatorio reflejará, no el mérito de los estudiantes, sino su clase social de origen.<sup>17</sup> Asimismo, hay buenas razones, dado el tipo de institución que son las universidades, para que hagan lo que no debería permitirse a los establecimientos primarios y secundarios, es decir, seleccionar estudiantes. En esas condiciones, es efectivo que los efectos integradores de la “gratuidad” se verán limitados por la selección. Pero que se vean limitados no quiere decir que sean nulos.

La segunda cuestión que no puede quedar fuera del análisis es la anomalía, ya notada, que caracteriza al sistema universitario chileno, donde las universidades más prestigiadas son universidades públicas. La situación que caracteriza hoy al sistema universitario era en el pasado característica también de la educación primaria y secundaria, en que liceos públicos estaban entre los más prestigiados de Chile. En educación primaria y secundaria, eso se ha

---

<sup>17</sup> Uno de los criterios que se han popularizado para hacer frente a la estrecha correlación que hay entre clase de origen y resultados académicos en lo que a admisión a la universidad se refiere es tomar en cuenta el orden de egreso al interior de la promoción del establecimiento respectivo (el “ranking de egreso”). Este criterio, bienintencionado y probablemente útil como predictor del desempeño futuro, solo puede aceptarse si es marginal, es decir, precisamente en la medida en que no tiene una relevancia suficiente para guiar generalmente la acción de estudiantes secundarios cercanos al egreso. En la medida en que fuera un criterio suficientemente utilizado como para que los estudiantes de establecimientos municipales entendieran que su orden de egreso va a afectar seriamente sus posibilidades futuras, es razonable esperar que actuarán guiados por la finalidad de maximizar esas posibilidades. A diferencia de las notas de enseñanza media (con los problemas conocidos que ellas conllevan), cuando se trata del orden de egreso, a cada estudiante no solo le conviene rendir lo más que pueda, sino también que sus compañeros no tengan buenos resultados. Por consiguiente, la generalización de un criterio como el ahora comentado tendría la aptitud de destruir la “comunidad escolar”, trasladando a ella una forma de competencia incluso peor que la que ocurre normalmente en el mercado, donde en general a cada uno le es indiferente el desempeño del otro y le importa solo el propio. Aquí a cada uno le importaría no solo su desempeño, sino también el desempeño (deficitario) de los demás. Este es un ejemplo de cómo la ley puede fracturar intereses. Hoy los intereses de los estudiantes de un establecimiento están unificados: va en el interés de cada estudiante que el desempeño de todos sea el mejor posible (o, en un sentido más débil: están unificados porque no están en conflicto). En el caso considerado ahora, los intereses de los estudiantes estarían en estricta oposición.

invertido: aunque todavía hay liceos “emblemáticos”, ellos no están entre los más prestigiados, de modo que son la opción para quienes no pueden acceder a los establecimientos privados más prestigiosos. ¿Qué explica esta diferencia? Es evidente que parte importante de la respuesta radica ante todo en las condiciones de operación de establecimientos públicos y privados, en que los segundos pueden cobrar lo que deseen por educar y los primeros no pueden hacerlo o lo pueden hacer en condiciones mucho más restringidas, además de tener opciones de criterios de selección mucho más amplias (el Estado no puede usar, por ejemplo, como criterio de selección la pertenencia a una orden religiosa que se caracteriza por la riqueza de sus miembros). En estas condiciones, es inevitable que la educación privada tienda a transformarse en la educación de los que tienen algo que ganar por separarse de los que están peor que ellos, es decir de los (relativamente) ricos, y la educación pública en la que se dirige a los que no tienen recursos. Eso explica lo que ha ocurrido con la educación municipal: ella atiende principalmente a los más pobres, y los liceos más tradicionales (“emblemáticos”) son los que en ese contexto se destacan, de modo que son demandados pero no por quienes pueden acceder a establecimientos particulares pagados. Este resultado es la consecuencia de las condiciones de operación de establecimientos públicos y privados. Ahora bien (segundo) tratándose de la educación universitaria las condiciones actuales de operación de las universidades públicas y privadas son las mismas que las de la educación secundaria, por lo que lo razonable es esperar que pase exactamente lo mismo. No creo que pueda negarse que esa situación sería lamentable. Si eso es así, el solo hecho de que la “gratuidad” no implicaría por sí sola la integración del sistema universitario (porque, al seleccionar por rendimiento, las universidades estarían todavía seleccionando por un criterio cercano a la clase de origen) no es decisivo, en la medida en que sería apta para evitar que entre las universidades se reproduzca el resultado que ya se produjo en la educación escolar.

### **Las cosas al derecho: El principio universalista**

Los argumentos anteriores no son una defensa del principio universalista, del mismo modo que decir de una política que es progresiva no implica decir que ella debe ser realizada, sino solo que no es irracional. El argumento a favor del universalismo supone traer a colación lo que la hegemonía del principio de focalización esconde o al menos ignora. Y lo notable de que lo ignore es que lo hace pese a lo que ha estado ocurriendo durante las últimas décadas: la segre-

gación de todas las esferas de la vida social.<sup>18</sup> Esa segregación es consecuencia empíricamente necesaria de la hegemonía del principio de focalización. Si la idea de focalización es hegemónica, ella impondrá su lógica, como ocurre entre nosotros, a cada decisión de política social que deba tomarse. Pero, si los programas sociales son focalizados, los servicios respectivos tenderán a segregarse: habrá salud y educación, por ejemplo, para pobres y para ricos. Porque, al decir que el Estado no debe financiar la educación o la salud de los ricos no se está diciendo que los ricos no deben recibir servicios de salud o educación sino que ellos deben financiárselos privadamente, comprándolos en el mercado. Y va de suyo, en los hechos, que los servicios públicos fijarán el piso de los servicios que se ofrecen en el mercado. Los “pobres”, por consiguiente, recibirán una provisión mínima de salud o educación, y, sobre ella, los demás recibirán lo que su dinero pueda comprar. Y el paso siguiente (que en educación se dio en 1993, con la introducción del financiamiento compartido) será decir que quienes reciben subsidios públicos pueden mejorarlos marginalmente por la vía de hacer un aporte privado adicional, con lo cual la segregación se producirá no solo entre quienes reciben el subsidio estatal y quienes compran en el mercado, sino a todo nivel: entre quienes reciben el subsidio estatal y pueden cofinanciar poco, medio o mucho, y entre quienes no reciben el subsidio estatal y compran, a diferentes precios, esos servicios en el mercado.

Como consecuencia empíricamente inevitable de la segregación vendrá la diferencia de calidad del servicio, desde el mínimo que reciben los que son enteramente subsidiados hasta el máximo que reciben los más ricos. Pretender que un sistema segregado podrá ofrecer un servicio de calidad para todos es evidentemente falso. Ello equivale a afirmar, como lo hacían algunos norteamericanos en la década de 1950, que no es racista tener escuelas segregadas de acuerdo a la raza en la medida en que ambas son de igual calidad (“separados pero iguales”). Esto es así porque lo que está mal distribuido no

---

18 En salud, educación, vivienda, seguridad social, etc., como resultado de la generalización del principio de focalización la situación es la misma: una provisión estatal para quien no puede comprar el servicio respectivo en el mercado y provisión de mercado para el resto. Es evidente que esto implica segregación. Y, adicionalmente, como desde el punto de vista de una política social informada por la idea de focalización el problema es la pobreza y no la desigualdad, no hay políticas que persigan ese fin (porque serían regresivas, precisamente: todo lo que no es focalizado en la pobreza es regresivo). Eso, por ejemplo, explica el hecho de que el desarrollo urbano de las ciudades de Chile sea otro espacio donde la segregación se manifiesta sin límites. Entre todas estas dimensiones hay, desde luego, implicaciones recíprocas: la segregación residencial se manifestará en mayor o menor medida en segregación educacional y la segregación educacional reforzará la segregación territorial, etc. Por eso la intervención debe ser holística y por eso la discusión sobre los principios que informan un sistema de políticas sociales es tan importante como la discusión de cada una de estas políticas por separado: los principios dominantes imponen su diagnóstico respecto de cuál es el problema y cuáles sus vías de solución.



es solo el dinero sino también la influencia y el poder. En un sistema segregado, la “calidad” de los servicios públicos será una cuestión que interese solo a “los pobres” y será para mejorarlos a ellos que habrá que aumentar el gasto público y los impuestos. Pero “los pobres” son precisamente quienes tienen déficit de poder e influencia, por lo que sus problemas no tendrán la urgencia de aquellos que afectan a los que tienen más poder e influencia (eso es lo que significa tener un superávit de poder e influencia). Por consiguiente, cuando las cosas afectan a los más ricos es fácil que reciban la atención política necesaria tanto para intervenir en ellas como para reunir los recursos (materiales y políticos) necesarios para mantenerlas y mejorarlas: como la segregación es la consecuencia inevitable de la focalización, los servicios públicamente financiados serán recibidos solo por los más pobres. La “calidad” de los servicios públicos será una cuestión que interese solo a “los pobres” y será para mejorarlos a ellos que habrá que aumentar el gasto público y los impuestos, enfrentarse a intereses particulares poderosos que se benefician del mal funcionamiento del servicio, etc. Esto, curiosamente, es notado con más facilidad por las agencias de publicidad que por los “expertos” en políticas públicas: “Las cosas cambian cuando le pones un TÚ”, como dice la campaña de alguna agencia de seguros. Solo un “experto” puede pensar que si la subvención estatal fuera la que paga la educación de los ricos y de los pobres, ella sería hoy de 45 mil pesos. Por eso segregación implica educación de mala calidad para “los pobres”.<sup>19</sup>

Dicho de otro modo, la segregación genera que los intereses de quienes tienen poder e influencia se independicen de los intereses de los que no tie-

---

<sup>19</sup> En este punto no puede pasar sin mención el lugar común que sostiene que lo importante no es la segregación sino la calidad, que es irrelevante si el sistema es segregado o no o si los proveedores persiguen fines de lucro o no: lo que importa es que la educación que los establecimientos proveen sea de calidad. Esta es una observación particularmente habitual desde la derecha para defender las características centrales del régimen educacional chileno. De lo que se trata es de asegurar calidad y para eso la recomendación de política (que ha sido implementada) es crear organismos públicos destinados a fijar estándares y mecanismos de evaluación, para identificar los establecimientos deficitarios y apoyarlos (o, en su caso, sancionarlos). Lo insólito de estas recomendaciones es que, en general, suelen provenir de quienes aceptan el argumento hayekiano que sostiene que la acción centralizada del Estado para intervenir con prácticas sociales es de una eficacia severamente restringida, porque exige niveles de información (y de voluntad y disposición a la acción) que son inusualmente altos. Por eso, sigue el argumento, es mejor la acción descentralizada, “espontánea” del mercado, que puede procesar la información y reaccionar ante circunstancias inesperadas de mejor manera que el Ministro de Educación o el Jefe de Servicio respectivo. Pero, cuando se trata de educación, sorprendentemente invierten el argumento y, en vez de preguntarse cómo ha de pensarse el sistema educacional para que tienda a proveer una educación que se mueva hacia la integración y hacia la autocorrección (por la vía de la unificación de intereses), imponen toda su fe en agencias y mecanismos estatales de intervención directa! Para una manera de construir sobre el argumento hayekiano que no implica asumir las conclusiones neoliberales que Hayek (erróneamente) le imputaba, ver Atria, Fernando, “Socialismo hayekiano”, en *Estudios Públicos*, 2011, pp. 49-105.

nen ni uno ni la otra. La integración, por el contrario, unifica esos intereses. En la medida en que el servicio de salud o de educación es provisto universalmente para todos, hay un interés de todos en la forma en la que dicho servicio se provee. Si la provisión es común, entonces, el que tiene influencia y poder los usará para mejorar el servicio que atiende su necesidad, y, al hacerlo, como el servicio es integrado, estará mejorando el servicio que atiende a quienes no tienen poder. De esta manera el principio de universalización entiende la idea de comunidad que da contenido a la noción de ciudadanía: como una delimitación de las esferas en que las instituciones (educacionales, de salud, etc.) dan cuenta del hecho de que nuestros intereses son comunes.

El argumento, entonces, es simple: al adoptar el principio de focalización, el Estado crea las condiciones para que sea en los hechos inevitable una progresiva segregación en la provisión de esos bienes. La segregación, por su parte, implica que lo que recibirán quienes están más abajo (es decir, quienes reciben la subvención estatal) será una provisión mínima que no tiene ni siquiera la pretensión de equipararse a lo que recibe el que la puede comprar. Un Estado focalizado, así, es un Estado que se preocupa de aliviar las consecuencias peores de la pobreza pero que es indiferente ante el hecho de que su acción contra la pobreza mantiene y aumenta la desigualdad. Y lo primero que debería llamarnos la atención es que esto es precisamente lo que ha ocurrido en Chile en los últimos 20 años: una notoria disminución de la pobreza y una agudización de la desigualdad.

Es por esto que es un error grave sostener que de lo que se trata es de que la educación sea “gratuita”. No se trata de gratuidad, sino de descomodificación. En la discusión actual, suele decirse que el problema de la “gratuidad” no es un problema para la educación superior, porque, al no ser gratuita, los estudiantes deben pagar por sus carreras y eso implica que el que no puede pagar no puede recibir educación y que hoy para recibir educación los estudiantes y sus familias tienen que asumir deudas exageradas. El problema, se dice, no aparece en la educación básica y media, porque ahí si hay gratuidad efectiva en el sentido de que hay educación disponible para quien no puede pagar (la municipal y, en menor medida, la particular subvencionada).

Pero esto es no entender el sentido de la demanda por “gratuidad”. De lo que se trata no es de que haya educación “gratis” para quien no pueda pagarla, sino que la educación recibida no esté mediada por la capacidad de pago del estudiante o su familia. No se trata, entonces, de que el problema esté “solucionado” en la educación básica y media y que solo exista en la educación

superior. El problema es mucho más grave en la educación básica y media porque esa educación pretende una cobertura del 100%. Que el sentido de la demanda por gratuidad no sea permitir el acceso a quien no puede pagar sino descomodificar la educación significa que, si la educación es enteramente financiada por el Estado, los que tienen recursos no pueden usarlos para recibir una educación de mejor calidad que los que no tienen; quiere decir, en otras palabras, que el sistema educacional no está disponible para que el privilegiado lo use para asegurar que el privilegio de que goza será transmisible a sus hijos.

La consideración de este punto muestra lo peculiar de la posición de Beyer y Cox, que discuten sobre la regresividad de la “gratuidad” de la educación superior sin entender la demanda a la que se oponen. En efecto, ellos sostienen:

La razón por la cual los impuestos son progresivos es para redistribuir, no para “devolver” en la medida que cada uno aportó, ya que en ese caso mejor sería no cobrar impuestos y que cada uno gaste como quiera, ahorrándose un enorme costo administrativo. Por eso la focalización de los recursos fiscales es importante.<sup>20</sup>

No está claro cuál es el sentido de esta afirmación. Es evidente que la recaudación tributaria no tiene mucho sentido si después del cobro de los impuestos el Estado devuelve a cada uno un servicio cuyo valor está precisamente calculado sobre la base de su aporte, de modo que el que paga 100 recibe 100 y el que paga 10 recibe 10. Pero ese no es el punto. El punto es que el Estado cobra a cada uno de acuerdo a sus capacidades y provee a cada uno de acuerdo a sus necesidades. Idealmente, al que paga 100 y al que paga 10 el Estado les proveerá de un servicio de 50. ¿A esto se están refiriendo Beyer y Cox? ¿Al hecho de que no tiene sentido cobrarle 100 al que paga 100 y luego “devolverle” 50, sino que sería mejor cobrarle 50 de entrada y no darle nada? Lo que ellos parecen no percibir es lo que queda escondido tras la hegemonía del principio de focalización: que la diferencia es que en el primer caso todos recibirían educación de 50 (y si los ricos creen que necesitan gastar más deberán presionar porque aumente el gasto público en educación, lo que beneficiaría a todos) y en el segundo los pobres recibirían 50 y los ricos pagarían todo lo que pudieran (y si creen que necesitan más, pagarán más, en la medida en

---

20 Beyer y Cox, op. cit., p. 6.

que puedan, pero solo para ellos). De hecho, ello puede notarse observando las mismas cifras que Beyer y Cox discuten: el costo de una política de educación “gratuita” para el 60% más pobre es algo más de un tercio (M\$54.449) de lo que cuesta una política de educación gratuita para todos (M\$148.518),<sup>21</sup> porque el costo promedio per cápita de la educación en el primer decil es de \$146.416, mientras el costo promedio per cápita de la educación en el décimo decil es de \$238.495 (véase su tabla N° 2). Beyer y Cox parecen creer que una política de educación gratuita sería una política que pagara educación de \$146.416 promedio para el que proviniera del primer decil y de \$238.495 promedio para el que proviniera del décimo decil. En ese caso, efectivamente se estaría simplemente “devolviendo” a cada uno lo que pagó, y el ejercicio sería solo un enorme gasto administrativo (aunque no puede pasarse por alto que, incluso en este caso, no sería regresivo sino distributivamente neutral, dado lo que significa la expresión “devolver en la medida en que cada uno aportó”). Pero aquí Beyer y Cox yerran espectacularmente el punto. El sentido de la descomodificación es que el costo promedio por decil tienda a ser igual que el costo promedio general (en sus datos, \$175.842).

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 5.