



# Informe 919

## Economía

08/11/2011

### Fundamentos de la intervención del Estado en la Educación Superior

Andrés Sanfuentes

**08/11/2011**  
**Economía**  
**Fundamentos de la intervención del Estado en la Educación Superior**

**04/11/2011**  
**Economía**  
**De la Reciprocidad a la Fraternidad. Parte II. En Chile no tenemos tributos sino exacciones**

**02/11/2011**  
**Economía**  
**De la Reciprocidad a la Fraternidad. Parte I. Rawls y los límites del principio de diferencia**

**26/10/2011**  
**Sociedad**  
**Mujeres privadas de libertad en Chile: la multiplicidad del castigo**

**24/10/2011**  
**Política**  
**Democracia, Movimiento Estudiantil y Plebiscito Vinculante**

**19/10/2011**  
**Sociedad**  
**La agenda educativa post movimiento estudiantil 2011**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

#### Beneficios privados

El acceso a la Educación Superior tiene beneficios que son conocidos por la población y constituye un elemento aspiracional apetecido por todos.

Desde un punto de vista económico, es considerada como una inversión en capital humano que tiene una alta rentabilidad personal, en el sentido que quien accede a ella y obtiene algún tipo de certificación de sus estudios, tiene una alta probabilidad de mejorar significativamente el nivel de ingreso que obtendría en su vida laboral futura, en comparación a si tuviera solamente la educación media completa. Así lo han señalado las diversas estimaciones realizadas en Chile, incluyendo también los costos de la enseñanza, compuestos tanto por los aranceles que debe pagar el estudiante o su familia, así como los ingresos que deja de recibir si se hubiera incorporado a un trabajo remunerado en vez de acceder a la educación terciaria.

Es considerada un bien de inversión, aunque la educación tiene algunas características especiales. La primera es la capacidad de generar ingresos durante la vida laboral de quien la posee. Además, el valor de esta inversión puede ir disminuyendo por obsolescencia de los conocimientos a través del tiempo, pero también, se puede ir incrementando por la experiencia en el trabajo o por la capacitación que se puede seguir adquiriendo posteriormente.

Se puede predecir que el ingreso masivo de estudiantes a la educación superior ocurrida en el último decenio, generará la reducción progresiva de la alta rentabilidad privada de esta inversión en capital humano, a causa del incremento de la oferta de personas más preparadas para el mundo laboral.

Pero además deben considerarse otros beneficios de la educación, que no son estrictamente económicos, como es el prestigio social que adquiere quien tiene una profesión o un grado académico; la mayor facilidad de

integración social que tendrá la persona (1); la posibilidad de obtener mejores y más variados empleos cuando se incorpore al trabajo y, en general, el acceso al mundo moderno y a la cultura que da la educación terciaria. Estos factores son los que, utilizando la terminología económica, permiten también apreciarla como un bien de consumo durable, que va otorgando satisfacción durante toda la vida a quien la posee(2), y que aumenta su atracción aspiracional en la población, ya que entre los deseos más sentidos de toda familia se encuentran la casa propia y tener hijos universitarios.

### **Beneficios sociales**

La educación, aparte de generar los beneficios y costos que afectan a la persona y su familia, también produce efectos positivos sobre el resto de la sociedad, ya sea como un todo o a terceros y que explican porqué se trata de un servicio que, si bien se transa en un "mercado", tiene características especiales que obligan y justifican la intervención del Estado, mediante regulaciones específicas y la realización de transferencias que afectan el nivel y la distribución de los beneficios.

Desde su fundación, la Universidad de Chile ha sido considerada como un mecanismo esencial de ascenso social, especialmente de la clase media, gracias a las posibilidades que le otorgaba la meritocracia y de allí la importancia que ha tenido en la extensión de la base social del país, proceso al que se fueron incorporando progresivamente las otras ocho entidades que conformaron el grupo de las universidades tradicionales existentes antes de la reforma de 1981. A la integración nacional de diferentes grupos sociales, se agrega que ha sido clave su rol de principal formadora de la intelectualidad chilena y educadora de los principales líderes del país, especialmente en el caso de la Universidad de Chile, a quien también le correspondió el papel de configurar el principal espacio de diálogo y discusión de las diferentes ideas que prevalecían en el país.

Al mejorar el nivel universitario, la sociedad se ve beneficiada por la mayor cohesión social que se logrará, los superiores logros de información que existirán y la posibilidad de dar satisfacción a una necesidad que se ha ido robusteciendo en la gran mayoría de la población, en la medida que aumentan los niveles de bienestar en el país. Al derecho a la educación preuniversitaria, consagrada en Chile y lograda a pesar de los problemas de calidad todavía existentes, se ha ido incorporando progresivamente la demanda por el derecho a la educación superior, tal como lo reflejan las reivindicaciones de la movilización estudiantil, que pide que éste se establezca constitucionalmente.

Por otra parte, la existencia de variadas externalidades es el fundamento de la necesidad de acciones correctivas del Estado, de manera de acercar los costos y beneficios privados de la educación con aquellos sociales, de manera de lograr un óptimo.

El conjunto de externalidades puede sintetizarse en que las ocho universidades tradicionales han sido el elemento clave en la preservación del acervo docente, cultural, científico y tecnológico de Chile, el cual fue el fundamento de la reforma de 1981 para establecer el Aporte Fiscal Directo en forma permanente en favor de estos planteles.

En la actividad educacional se observa que existen importantes "fallas de mercado", que hacen necesaria la acción correctiva del Estado para superar estas distorsiones y mejorar la asignación de los recursos existentes en el país. En definitiva, como se dice con tan poca originalidad, pero justificadamente, "el mercado educacional no es igual al mercado de las papas".

En la actividad de Ciencia y Tecnología caben consideraciones similares, a pesar de las diferencias con los contenidos y beneficiarios de la docencia. En este caso los costos y beneficios privados difieren significativamente de los sociales, lo que hace necesaria la intervención del Estado, especialmente mediante subsidios que permitan fomentar acciones de beneficio social en ambas esferas. Algo similar ocurre con la enseñanza de postgrados de carácter académico, estrechamente relacionada con la ciencia y la tecnología.

Por su parte, los beneficios privados del desarrollo cultural y artístico es otra de las áreas donde se requiere y justifica perfeccionar la participación estatal, pues el nivel de actividad aparece claramente por debajo del observado en países de desarrollo integral similar al chileno.

#### **Externalidades y bienes públicos.**

Las actividades que desarrollan las entidades de educación superior tienen componentes de bienes públicos (los beneficios son apropiados por la sociedad o por terceros, aparte de quien es el receptor directo) y bienes privados (los beneficios favorecen a un solo individuo o grupo), lo cual hace particularmente complejo el diseño de la política gubernamental, desde el momento que las entidades son heterogéneas, muchas veces desarrollan actividades diferentes, como la docencia y el aporte científico. El peso de cada componente va a depender de la actividad específica en la cual se ha especializado cada plantel. En la actualidad no solo existe la definición legal que los clasifica en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, sino también la trayectoria histórica de las instituciones las ha ido segmentando progresivamente. Por una parte, existen profundas diferencias de calidad entre los diversos centros, conviviendo algunas universidades complejas reconocidas internacionalmente, junto a otras entidades que aún no han justificado su mantención como integrantes del sistema de Educación Superior, especialmente en el caso de varias sedes regionales.

Por otro lado, la gran mayoría de las instituciones se han definido, explícita o implícitamente, como meramente docentes, mientras coexisten con universidades, calificadas como "complejas", que han abarcado los diferentes campos del quehacer universitario, incluyendo la labor científica y el postgrado como preocupaciones fundamentales.

Puede decirse que la educación de pregrado tiene un componente básicamente privado, mientras en la investigación científica y tecnológica es preferentemente público.

Por su parte, en la labor de postgrado es difícil separar ambas tareas, ya que se trata de bienes o servicios conjuntos, que generan beneficios tanto para quien participa directamente (como investigador, ayudante o alumno) como para terceros, que incluso puede ser la sociedad como un todo. Se debe distinguir la enseñanza de postgrados de naturaleza académica, que generan importantes externalidades, de aquella que da origen a magísteres o diplomados de tipo profesional en que los beneficios privados incluso pueden superar a los sociales, por lo cual no requerirían de estímulos estatales adicionales.

Otra característica que hace aún más complejo el tema es el hecho que en el caso de las funciones que generan externalidades o tienen un componente de bien público, es que los beneficios no se reciben en forma inmediata, sino requieren de períodos largos para obtener los frutos de la inversión.

Las labores que desarrollan los planteles de educación superior en la forma de asistencia técnica o consultorías a empresas o personas, son las que tienen características más propias de bienes puramente privados y, desde ese punto de vista, no justifican una intervención del Estado para protegerlas, fomentarlas o financiarlas.

Algo similar ocurre en el caso de centros universitarios que son capturados por consideraciones ideológicas o pecuniarias que los llevan a desarrollar actividades "a pedido".

### **Bienes "meritorios".**

Existen algunos bienes o servicios que la sociedad quisiera privilegiar, por motivos que no son económicos ni sociales, como por ejemplo la promoción del desarrollo artístico (orquestas, danza, pinturas, museos), cultural (estudios antropológicos o preservación de monumentos, como ejemplos) o la promoción de algunos valores que contribuyan a reforzar la identidad nacional, como podría ser la Historia de Chile o la música folklórica. En estos casos se justifica la realización de actividades por parte del Estado para fomentar la creación o mantención de estos bienes.

Históricamente, la participación de las universidades tradicionales ha sido decisiva en el desarrollo de estos bienes meritorios, incluso en muchas esferas el Estado ha descansado en ellas, especialmente en la Universidad de Chile, que ha resultado clave en la creación y difusión de las artes, la cultura, las humanidades y el pensamiento social. Esta ha sido una trayectoria de largo plazo, que justifica la existencia y la mantención del Aporte Fiscal Directo, que ayuda a financiar estas actividades no comerciales, pero que constituyen un aporte apreciable a la sociedad chilena.

### **Motivos redistributivos y de equidad.**

Si se desea contribuir a mejorar la equidad, hay que asegurar que ningún estudiante quede fuera de la educación superior, porque no tiene ingresos familiares suficientes para cubrir los costos de mantención (alimentación, habitación, vestuario, textos, etc.). Para estos efectos se necesita la existencia de un programa de becas de carácter nacional, financiado por el Estado, administrado centralizada o descentralizadamente, pero con normas comunes para todos los estudiantes de las diferentes entidades de enseñanza.

Se requiere de becas y no de préstamos por la aversión al riesgo propia de las familias de bajos ingresos y por sus dificultades de acceso al crédito. De esta forma podrán disponer de los recursos que obtendría el egresado de la enseñanza media en un trabajo y así evitar decisiones que no resultarían equitativas ni eficientes en el largo plazo, si se contara con los recursos adicionales de un buen sistema de becas.

### **Funcionamiento ineficiente de los mercados**

+ Asimetrías de información. Habitualmente los estudiantes, al elegir una especialidad o una institución educacional, carecen de la información adecuada respecto a la calidad del plantel así como de su probable futuro laboral, lo que impide que el estudiante pueda adoptar decisiones racionales y meditadas y no sea el resultado de impulsos momentáneos o en respuesta a las distorsiones generadas por la publicidad. Estas asimetrías llevan a la necesidad que el Estado desarrolle un sistema que facilite esta toma de decisiones, pues en la actualidad se aprecia que no está cumpliendo el papel de entregar la información suficiente, que es su responsabilidad por constituir un bien público (3).

Uno de los elementos decisivos para disponer de una adecuada información sobre la calidad de las diferentes ofertas de enseñanza, está en un riguroso sistema de acreditación de los planteles y las diferentes especialidades que se entregan, que sea eficiente y discriminador, lo cual no ocurre en la actualidad.

+ Insuficiencia de garantías para los créditos. La mayoría de las familias chilenas, de ingresos bajos y medios, no está en condiciones de financiar los estudios de sus hijos con ingresos propios, en especial el pago de los aranceles, por lo cual debe recurrir a préstamos de largo plazo. La educación superior forma un capital humano altamente rentable (permite elevar los ingresos futuros al mejorar el nivel educacional); sin embargo, ese capital no se puede vender (4), ni entregar directamente en garantía, por lo cual el prestamista enfrentaría deudores de alto riesgo y los padres muchas veces carecen de garantías propias. Por otra parte, cuando el estudiante se incorpore al mercado laboral en la mayoría de los casos podrá generar un ingreso que le permitiría pagar una deuda de largo plazo. Por lo tanto, se trata de establecer un sistema de garantías estatales que reduzca el riesgo de insolvencia del deudor y evite que las tasas de interés de los créditos sean excesivas, tal como ha quedado en evidencia con las movilizaciones estudiantiles, en que una de las principales demandas está generada por la situación de endeudamiento e incertidumbre de las familias.

La sustentabilidad financiera de esta política en el largo plazo solo puede garantizarse mediante la recuperación de estos créditos. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que se requiere que el sistema sea externalizado hacia instituciones especializadas, de carácter financiero, con destreza en la cobranza, ya que tanto el Estado como la mayoría de las entidades de la educación superior no han efectuado una buena labor en esta materia.

En la medida que el desarrollo económico del país permita mayores niveles de ingreso por persona y aumente la recaudación fiscal, se podrán destinar mayores recursos a la educación superior, siempre que previamente se logren avances significativos en otras tareas prioritarias como son la mayor cobertura y mejor calidad de los niveles preuniversitarios, especialmente el pre escolar.

+ Aranceles monopólicos. Si bien existe algún grado de competencia entre las instituciones de la ES para atraer a los nuevos postulantes, una vez matriculados los establecimientos pasan a ejercer un creciente poder monopólico sobre los que siguen una carrera, a causa del alto costo de trasladarse a otra entidad u otra especialidad. La mejor forma de atenuar esta distorsión es establecer normas que pongan límites máximos a los aranceles, en forma directa o mediante la flexibilidad de las posibilidades de transferencia entre instituciones y carreras.

Existe evidencia que manifiesta que los aranceles de referencia no están funcionando como un elemento indicativo en la fijación de las tarifas cobradas por las entidades de educación superior, por lo cual se hace necesaria, no solamente su modificación profunda, sino que también existiría justificación para una intervención gubernamental en la fijación de los precios.

En conclusión, las características de la operación actual de las entidades de la educación terciaria reflejan anomalías de todo orden, en términos de inequidades, externalidades no resueltas, ineficiencias de mercado y equivocada asignación de recursos, lo que debiera llevar a una reforma a fondo de la actividad, con una adecuada regulación como componente clave de la nueva política sectorial. Si hay una actividad que requiere de una normativa estatal estricta es la Educación Superior. La antigüedad e insuficiencia de la actual regulación han provocado buena parte de la presente crisis.

---

(1) La fuerte segmentación que ocurre en la educación media pagada tiende a mantenerse con la incorporación de muchos estudiantes a entidades superiores de "la cota mil", sin salir de la "burbuja" que después les dificulta agregarse al mundo del trabajo y de la vida cotidiana.

- (2) Probablemente ese fue el sentido que el Presidente Piñera quiso dar a esta característica de la educación cuando se refirió a ella como un "bien de consumo", usando un lenguaje economicista en el momento y lugar menos apropiado, lo cual le trajo consigo críticas por su desubicación.
- (3) En este caso no se aplica el principio de la exclusión, es decir, la utilización de esta información por un interesado no impide que otro también tenga acceso a este servicio.
- (4) Solamente sería factible en un régimen de esclavitud o en el caso de los futbolistas mediante la venta de su pase por un período determinado.