Razones de la presencia del Estado en la Educación Superior

Víctor Salas O.

Rodrigo F. Aranda

RESUMEN

La discusión sobre la intervención o no del Estado en el mercado de la educación superior se inscribe en el debate más amplio respecto del rol del Estado en la actividad económica. La participación del Estado en el sector de la educación superior, específicamente, en las universidades se justifica por factores de eficiencia y de equidad. A su vez, la equidad del sistema está limitada por la existencia de beneficios intergeneracionales en la educación; por el hecho de que la educación superior es un bien de mérito, que está asociado con la igualdad de oportunidades; y por la regresividad de los subsidios que el Estado entrega en este sector. La tarea para gobernantes, especialistas y directivos de instituciones de educación superior es buscar las combinaciones de intervenciones y regulaciones, tales que se optimicen los resultados del sector en cuanto a docencia (profesionales y técnicos de nivel superior), investigación (científica y tecnológica, desarrollo tecnológico, aplicada al mundo productivo empresarial) y extensión.

ABSTRACT

The discussion about State intervention in the higher education market is part of a wider debate on the role of the State in the general economic activity. The participation of the State in providing education at the university level may be justified by factors related to efficiency and equity. The degree of equity of the educational system is limited by the existence of inter generational benefits. On the one hand, the education is in itself a "merit good". On the other, there exists some regressivity in the way that State subsidies are being assigned to this sector. The challenge for government officers, university specialists and managers of higher education institutions hinges upon the search for an appropriate combination of intervention and regulation in order to enhance performance as far as teaching, scientific research, technological development and extension are concerned.

Razones de la presencia del Estado en la Educación Superior

Víctor Salas O.

Rodrigo F. Aranda

1. INTRODUCCIÓN

Nuestra realidad universitaria ha cambiado de manera sustantiva en las últimas décadas. Este nuevo entorno nacional condiciona, desde la perspectiva económica y financiera, el desarrollo académico y la viabilidad financiera de las universidades tradicionales y, en general, de todas las instituciones de educación superior. Entre los cambios relacionados con la educación superior se destacan los siguientes: primero, existe una amplia aceptación de la competitividad, como condicionante de la vida social, lo cual se traduce en una fuerte visión individualista de la vida, que abre los espacios para la creatividad y la libre iniciativa de las personas, pero también tiende a socavar de manera significativa los elementos solidarios de la vida social. Segundo, la solidaridad social está acompañada hoy día con una fuerte exigencia de eficiencia en la gestión de los recursos destinados a tal fin; esta situación tiene que ver con la visión, cada vez más compartida, de que los roles que la sociedad atribuye al Estado deben ser cumplidos por éste eficientemente, pues en caso contrario atenta contra quienes dice defender, visión que, implícitamente, hace urgente la modernización del Estado y el mejoramiento en la gestión de las universidades. Tercero, se observa que la preparación técnica y profesional es considerada hoy, más que antes, como una inversión personal antes que social, a pesar que aún se atribuye a la universidad y, en general, a las instituciones de educación superior la calidad de agentes de la movilidad social. Cuarto, existe la visión de que el aumento del conocimiento científico y tecnológico es una responsabilidad mixta (pública-privada) en la sociedad. Estos y otros factores plantean desafíos nuevos a los gobiernos universitarios y al Estado.

Por otro lado, el sistema de educación superior chileno también ha tenido fuertes transformaciones en las últimas dos décadas. Se caracteriza en la actualidad por tener una mayor heterogeneidad institucional, mayores niveles de competitividad y una fuerte expansión de la oferta educacional. Por ejemplo, en 1981, existían 5 universidades estatales y 3 universidades privadas tradicionales; en 2003, existía una importante cantidad de universidades estatales (16) originales y derivadas; universidades privadas públicas (9) originales y derivadas; universidades privadas (38); institutos profesionales (48) y centros de formación técnica (115), que en conjunto sumaban 226 instituciones a nivel nacional. Además, el número de carreras impartidas por cada universidad se ha acrecentado, generándose una cada vez mayor cantidad de profesionales tanto en las áreas tradicionales, como en áreas nuevas e innovadoras.

La mayor complejidad del sistema de educación superior, sin embargo, está asociada con múltiples deficiencias, las que normalmente el sistema no puede resolver por sí mismo, debido a las estructuras de funcionamiento y operación del sector y/o por la inexistencia de mecanismos regulatorios eficientes sobre él.

Esta presentación aborda la situación actual del Sistema de Educación Superior en Chile, a partir de una visión amplia sobre la relación existente y posible entre el Estado y el sector de la educación superior del país. Primero, se reconocerán los factores que determinan y/o justifican la intervención del Estado en la economía. Segundo, se reconocerán los productos que al Estado le interesa sean generados por las instituciones de educación superior del país. Tercero, se reconocerán las características de los mercados y productos de la educación superior. Un segundo aspecto de esta presentación se refiere a las deficiencias específicas respecto de cada uno de los mercados y productos que se generan en el sector. Finalmente se revisan las situaciones y experiencias sobre la intervención del Estado en la educación superior nacional y se establecen algunas conclusiones sobre la realidad nacional en el sector.

2 ASPECTOS GENERALES SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD.

El Estado es una creación humana para resolver diversos aspectos de la vida en común que tenemos los seres humanos. Normalmente, su intervención en el ámbito de la economía está sometido a controversia, sin embargo, se acepta que el Estado intervenga en una serie de situaciones, donde sólo su actuación permitirá conseguir un funcionamiento económicamente óptimo. Las situaciones en las cuales se estima que el Estado puede intervenir se presentan en el Cuadro 1:

La discusión sobre la intervención o no del Estado en el mercado de la educación superior se inscribe en el debate más amplio respecto del rol del Estado en la actividad económica. ¿Es el mercado de la educación uno en el cual el Estado deba intervenir? El debate tiende a desviarse por el supuesto erróneo de que la interferencia en el proceso de mercado es, por definición, ineficiente y sólo justificable sobre bases de equidad. Sin embargo, existen poderosos argumentos económicos que justifican los subsidios estatales para la educación superior, no sólo en base a consideraciones de equidad, sino que también por consideraciones de eficiencia (González, 2001; Mujica y Marshall, 1989; Salas, 1993; Salas y Aranda, 2003). En este plano existe un amplio consenso entre los economistas de todas las corrientes políticas respecto de las condiciones bajo las cuales el mercado no conduce a una solución óptima.

Varias de estas condiciones se encuentran presentes en el mercado de la educación superior. Los productos de la educación superior presentan características no deseadas (calidad de la formación profesional, ex-

Cuadro 1: Razones de la Intervención del Estado

Factor	Impacto en la Economía	Acción del Estado
Falla de la Competencia	Genera Monopolio y Estructuras no Competitivas	Regulación del Mercado Fijación de Precios
Mercados Incompletos	Genera suministro inadecuado de bienes privados	Generación de fondos de garantías, seguros y otros mecanismos que completan los mercados (garantías para depósitos, seguros para inundaciones, garantías para préstamos estudiantiles, subsidios a tasa de interés de préstamos estudiantiles, programación pública de renovación urbana).
Fallas de Información	Poca información o distorsionada induce a errores en las decisiones económicas y una mala asignación de recursos.	Produce información; Reglamenta sobre la información que los agentes económicos deben proveer.
Bienes Preferentes	Existen decisiones de consumo o inversión inadecuadas, individual y/o socialmente.	Obliga a que se generen esos bienes (caso de cinturones de seguridad, prohibición de fumar en espacios cerrados, educación básica o media obligatoria).
Bienes Públicos	No existe el bien público o existe en cantidades insuficientes.	Producción de Bienes Públicos; Provisión de Bienes Públicos.
Externalidades	Existencia de actividades que generan externalidades o efectos difusión (spillovers), positivas y negativas para la sociedad.	Regulación de actividades; aplicación de multas o premios; creación de mercados para transacción de permisos.

Fuente: Elaboración propia.

cesiva cantidad de profesionales versus la falta de técnicos y otros, bajo desarrollo científico y tecnológico aplicado, alto grado de diferenciación social y otros). Por otro lado, se observa que el número de jóvenes que continúan su educación más allá de la enseñanza media tiende a ser inferior al número socialmente óptimo en ausencia de los subsidios del gobierno. Incluso, si el actual mecanismo de financiamiento público para la educación superior no es considerado el más eficiente, su presencia es perfectamente justificable por el análisis económico.

Los factores que más habitualmente justifican la intervención estatal en la economía son las violaciones de los supuestos que definen a los mercados perfectamente competitivos[1], a partir de los cuales se genera poder monopólico. Igual ocurre con los factores sociales e institucionales que abren espacio para la generación de bienes y servicios de consumo colectivo, como por ejemplo la seguridad pública o el acceso a la educación. Para la educación superior, también, es relevante el hecho de que los mercados privados puedan conducir a resultados ineficientes si es que existen externalidades, que surgen cuando las transacciones entre consumidores y productores tienen efectos sobre terceros. O, si es que los mercados son incompletos, generando una inadecuada provisión de bienes privados. La ausencia de información completa es, también, una fuente de falla de mercado. Antes de discutir cada uno de los factores detrás de la justificación de la relación Estado – Instituciones de Educación Superior, revisemos cuáles serían los productos de la educación superior importantes desde la perspectiva del Estado.

3 PRODUCTOS QUE AL ESTADO LE INTERESA GENERAR EN RELACIÓN CON EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Un primer elemento, que permite reconocer la naturaleza de la relación entre Estado y la educación superior es la identificación de lo que quiere el Estado "producir", como bien público, en esta área. De esta manera, se sitúa el problema en la dimensión exacta y se pueden generar soluciones para todas las dimensiones de la acción social y estatal respecto de la educación superior. Cuando el Estado no define lo que quiere respecto del sector tienden a producirse pérdidas de bienestar social; en cambio, una definición precisa de lo que se desea lograr, le permite al Estado orientar los recursos y aumentar los beneficios para toda la población.

Son muchos los "productos" que el Estado puede desear que las instituciones de la educación superior del país generen. Alguno de estos se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Los Productos de la Educación Superior.

Producto que Debiera Generar la Educación Superior	Acción del Estado para Lograrlo	Responsabilidad del Estado
Profesionales de Buen Nivel	Definir/determinar qué calidad requiere el Estado y la Sociedad, para la formación profesional; cómo controlar esos niveles de calidad; cómo cautelar la fe pública que asume el Estado al Permitir la existencia de instituciones que otorgan títulos profesionales y pueden funcionar en el país, previa autorizaciones del Estado.	En este caso, la responsabilidad estatal apunta hacia el fortalecimiento de los procesos de acreditación de carreras profesionales universitarias y, también, hacia el fortalecimiento de las instituciones que tradicionalmente han logrado los más altos niveles de calidad en la formación profesional.
Formación de Técnicos	Definir qué niveles de calidad y cuales son las orientaciones que éstos deben tener y cómo ellos pueden ser apoyados.	El Estado debe orientar un adecuado nivel de recursos hacia los centros de formación técnica.
Desarrollo del Conocimiento Científico y Tecnológico vinculado con la realidad y los problemas que la sociedad enfrenta, y con los nuevos desafíos productivos y de innovación tecnológica.	Definir las áreas del conocimiento que al Estado le interesa desarrollar; crear fondos y/o aumentar los recursos de los fondos para el aumento de la investigación.	El Estado debe apoyar los centros de investigación y tecnológica que son capaces de hacer dicha tarea en condiciones de las más alta calidad, como hasta la fecha lo han hecho las universidades tradicionales y, especialmente, las estatales.
Proveer el acceso a la educación a los estudiantes pobres pero capaces.	Definir las condiciones de apoyo a los estudiantes que el Estado está dispuesto a ejecutar; crear o promover la generación de fondos y/o aumentar los recursos para los existentes.	El Estado debe hacerse responsable de dicho acceso, asumiento que el tema de la movilidad social es un problema de Estado y no es responsabilidad directa de las universidades ni de las instituciones de educación superior.
Que se constituya una base para el desarrollo cultural, humanístico y artístico en el país.	Fijar la línea de la política cultural del Estado.	El Estado debe asumir las formas más abiertas y flexibles posibles para dicho apoyo, las cuales se encuentran normalmente vinculadas con las universidades.
Que se produzca, en las instituciones de Educación Superior, un proceso de integración social, un proceso de desarrollo del conocimiento, pluralista, un compromiso con el desarrollo económico y social nacional. Lo que mejora la vida común.	Establecer las diversas orientaciones del desarrollo de la calidad de vida para la población y la actuación del Estado en dicha expansión.	Al Estado le corresponde reconocer que esos procesos son de tal diversidad que sólo le compete apoyarlos y acompañarlos lejanamente.

Fuente: Elaboración propia.

1 *La conclusión de que la mano invisible de las fuerzas del mercado maximiza la eficiencia, depende del supuesto de competencia perfecta. Este requiere, por un lado, de la libre entrada y salida de los agentes en el mercado y, por otro lado, que tanto consumidores como productores tengan información completa. Sin embargo, incluso en los casos donde la mano invisible maximiza la producción, no existen razones para pensar que los resultados distributivos del proceso de mercado sean consistentes con los valores sociales.*

Luego, la generación de unos "productos" o resultados será responsabilidad del Estado y de las Universidades e instituciones de educación superior, mientras que la generación de otros, será sólo responsabilidad directa del Estado en particular en relación con los estudiantes y sus familias.

4 LA PRODUCCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES Y EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La producción de las universidades está determinada por su misión. En la actualidad existe consenso en que la misión de las universidades es crear conocimiento, difundirlo y entregar formación profesional y proveer otros servicios vinculados con la creación y difusión del conocimiento (UNESCO, 1998).

Los diversos bienes generados por las universidades pueden, a la vez, ser catalogados como bienes privados, bienes públicos o bienes mixtos[2] como se plantea a continuación:

- La investigación científica y tecnológica es un producto universitario que, en general, se reconoce tiene el carácter de bien público.
- La docencia universitaria o educación superior, en parte importante, tiene el carácter de bien privado, en especial, la docencia de pregrado. La docencia universitaria, como todo proceso educativo, genera externalidades (es decir, beneficios o costos, gratuitos, a terceros) y, en ese sentido, una parte de la producción docente de las universidades es bien público. En particular, la docencia de posgrado tiene un mayor contenido de bien público que la de pregrado, pues la docencia en este nivel está o debiera estar asociada con la investigación científica y tecnológica, para cuyos resultados normalmente no se puede establecer propiedad y porque, generalmente, respecto de estos "productos" universitarios los mercados son inexistentes o poco desarrollados.

A su vez, los productos que generan las universidades son demandados por diversos agentes económicos y sociales:

- A la sociedad (nacional y mundial), en general, y al Estado (nacional), en particular, les interesa aumentar el conocimiento de la realidad y de sus diversas manifestaciones y demandan investigación científica y tecnológica y desarrollo cultural.
- A las personas (estudiantes y sus familias) les interesa aumentar sus conocimientos y su productividad, todo lo cual puede ser entregado por las universidades a través de la docencia de pregrado, de postgrado y de postítulos, acciones éstas que son formalmente certificadas a través de los títulos profesionales y los grados académicos que otorgan.
- A las empresas y al sector productivo-empresarial, al Estado y a sus distintas instituciones, así como a las múltiples organizaciones e instituciones privadas y sociales, les interesa el conocimiento aplicado sobre las diversas dimensiones de la realidad nacional. Las demandas que orientan hacia las universidades pueden ser de investigación aplicada, de asistencia técnica, de consultorías y otras formas de servicios. Estos productos son financiados directa o indirectamente por estas entidades. Aun cuando parte de los recursos consegui-

2 *Los bienes públicos son bienes que, en el caso de proveerse para un agente, resultan automáticamente disponibles para todos, ya que por sus características, en ellos no opera el principio de exclusión (no es posible excluir del consumo del bien a quien no haya pagado por él) ni existe consumo rival (el consumo del bien por parte de un agente no disminuye la cantidad del mismo disponible para los demás). El caso más típico mencionado en la literatura es el gasto en defensa nacional. Un misil adquirido para defender la casa de una persona inmediatamente defiende la casa del vecino. Sin embargo, se debe tener claro que los bienes públicos representan un caso particular del fenómeno más amplio denominado externalidades. Los bienes privados son susceptibles de apropiación y de transacción.*

dos al producir este tipo de bienes, a veces, no figuran en los presupuestos de las universidades. Algo similar ocurre con los fondos obtenidos para la investigación científica y tecnológica.

El mercado de la educación superior tiene especiales formas de transar sus productos, algunas de las cuales se esbozan a continuación:

- Los servicios de docencia son producidos en un período largo de tiempo y son comprados por semestres o años (en el caso de las carreras profesionales). En caso de no pago, la costumbre en las universidades tradicionales es que los alumnos atrasados en el pago de sus aranceles no se les suspenda ni cancele la matrícula; la operación habitual en estos casos es negociar y la mayor parte de las veces, es renegociar. Resultado de este proceso es que se consigue que los alumnos firmen documentos financieros (Pagarés) por la deuda pendiente, los cuales no tienen, prácticamente, valor de mercado debido a que el manejo de su cobranza forma parte normal de las reivindicaciones y negociaciones con las federaciones estudiantiles, lo que dificulta la conformación de un mercado secundario para este tipo de instrumentos financieros.
- Los valores de los productos generados por las universidades tradicionales no son, normalmente, fijados sobre la base de criterios de eficiencia y rentabilidad. En el caso de la docencia universitaria, se sigue más bien los precios históricos cobrados por cada institución y por el sector, establecidos sin que se hayan hecho, necesariamente, estudios de costos de producción de los servicios. Es más, existe la tendencia en el sistema a seguir los niveles y las variaciones de los aranceles cobrados por la universidades de la competencia (otras universidades tradicionales o las universidades privadas).
- La generación de conocimiento y cultura se financia a través de fondos concursables de proyectos por diversos períodos de tiempo y diferentes montos y orientaciones de política estatal o privada (nacional y/o internacional); esto significa estar concursando continuamente para producir los bienes de la investigación y de los desarrollos culturales. Esta forma de operación es más restrictiva y aleatoria para la producción de otros bienes como la investigación aplicada, asistencia técnica, consultorías y otros bienes similares, los cuales tienen, cada vez más, carácter de bienes privados.

5 SITUACIONES QUE JUSTIFICAN LA INTERVENCIÓN ESTATAL: FACTORES DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y EQUIDAD SOCIAL

Respecto de la eficiencia, existe un amplio espectro de factores que pueden impedir una asignación y uso eficiente de los recursos. Entre estos se cuentan las diferencias entre las valoraciones privada y pública de ciertos componentes de estas actividades que dan origen a las externalidades (spillovers) asociadas con la educación; los problemas de acceso de estudiantes capaces pero sin recursos propios para estudiar; los problemas que enfrentan los estudiantes para financiar sus estudios, asociados con problemas de acceso al mercado de capitales y a las fuentes de financiamiento de carreras universitarias; información inadecuada, que origina fuertes asimetrías de información respecto de las carreras y la calidad de la formación y de los beneficios futuros que éstas generan; y barreras institucionales para un buen funcionamiento del sistema. Entre los factores de equidad, está la existencia de beneficios intergeneracionales en la educación; el hecho de que la educación superior es un bien de mérito, que

está asociado con la igualdad de oportunidades; y la regresividad de los subsidios que el Estado entrega en este sector.

Mas allá de considerar las fallas en el funcionamiento del mercado, el Estado tiene como objetivo mejorar el bienestar de la sociedad. Sin embargo, eso pasa necesariamente por perfeccionar sus formas de intervención, lo que supone establecer normas y reglas institucionales que garanticen una acción estatal más pertinente. En este contexto resulta imprescindible iniciar el diseño de políticas públicas capaces de aumentar la eficacia y la competencia del Estado (Banco Mundial, 1997).

En lo que sigue se analizarán las diversas situaciones específicas de relación entre la educación superior y el Estado.

5.1 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES UNA MAYOR EDUCACIÓN Y PREPARACIÓN DE SUS PROFESIONALES Y TÉCNICOS, SE CONCRETA CON DIVERSOS MECANISMOS COMO LOS APORTES FISCALES DIRECTOS E INDIRECTOS, LOS FONDOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL, Y LOS FONDOS DEL MECESUP

Si el beneficio social de consumir un cierto bien es mayor que el beneficio privado, entonces existe una externalidad positiva. En el caso de la educación básica y media, el debate en torno a la idea de que existen externalidades significativamente positivas es escasamente debatido; ello porque se está de acuerdo en que una ciudadanía más educada es un requisito previo para el funcionamiento de la democracia, que una fuerza de trabajo calificada, fundamental para el desarrollo económico, depende de la educación general. En el caso de la educación superior, las externalidades positivas son menores y menos evidentes. Sin embargo, para concluir que no existen externalidades positivas, se debería aceptar la poco probable idea de que el aumento de productividad que se deriva de la educación superior se refleja por completo en los salarios. De hecho, es muy probable que algunos profesionales mejor educados se involucren en actividades con beneficios sociales significativos no completamente compensados por el mercado. Aún cuando una parte sustantiva del aumento en productividad se acompañe de una apreciable recompensa financiera individual, el resto de la sociedad se beneficia de las innovaciones y contribuciones realizadas por esta población de mayor nivel educacional. De hecho, todo individuo se ve afectado no sólo por el nivel y calidad de la propia educación, sino que también por la de quienes le rodean, quienes pueden comunicarse y trabajar más efectivamente si tienen un buen nivel de educación. Una forma alternativa de ver esto es considerando que, aún si no existiese escasez de, por ejemplo, científicos, si potenciales buenos científicos no pueden entrar a la disciplina debido a restricciones financieras, la sociedad como un todo es más pobre de lo que podría ser.

A pesar de éstas y otras externalidades de la educación no mencionadas, la evidencia empírica no es abundante al respecto. Por ejemplo, en el caso de Chile, salvo menciones menores al tema (González, 2000), no existen trabajos que aborden directamente su cuantificación; sólo se reconoce su importancia. Esto puede explicarse fundamentalmente por la propia dificultad de medición, y por el fuerte énfasis en la determinación de las rentabilidades privadas (pero no las sociales) asociada a la inversión en educación.

Sin embargo, algunos estudios recientes (Psacharopoulos y Patronis, 2002; Andreosso-O'Callaghan, 2002; Barth, 2002) presentan evidencia empírica favorable respecto de la relevancia de las externalidades. Por ejemplo, Barth (2002) explora la idea de la externalidad generada por la presencia de trabajadores más educados sobre sus pa-

res. Mediante un análisis de datos de panel de la estructura de salarios entre empresas en Noruega, entre 1991 y 1997, se muestra que, además del evidente beneficio privado sobre los salarios de los propios trabajadores más educados, existe un efecto independiente sobre las remuneraciones de los demás trabajadores de la empresa, aún después de controlar por la heterogeneidad de los mismos.

La acción del Estado se realiza, en este caso, a través de los aportes fiscales. Sin embargo, esta contribución se realiza de manera sesgada, pues está orientada hacia aquellas instituciones (universidades) que se autodefinen como públicas, por la vocación que expresa e históricamente han planteado para su misión institucional.

5.2 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES EL AUMENTO DEL STOCK DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO, SE CONCRETA EN UN MECANISMO DE INTERVENCIÓN COMO SON LOS DIVERSOS FONDOS DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA (FONDECYT, FONDEF, FONTEC, MILLENIUM, CÁTEDRAS PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Y OTROS). EN ESTE CASO, LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO APUNTA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS.

Algunas de las externalidades que la literatura atribuye a la educación superior son los avances generales en el stock de conocimiento, su aplicación y diseminación, resultantes de las actividades de aprendizaje e investigación en las universidades; los mejoramientos en la calidad y carácter de la sociedad, consecuencia también de un mayor nivel educacional; una mejor transmisión de la información lo que, entre otras cosas, facilita la competencia de los individuos en los mercados; una actitud más favorable al crecimiento, la innovación, el uso de nueva tecnología, y el riesgo, elementos que la literatura económica destaca con importantes efectos de largo plazo sobre el crecimiento económico de los países (Mujica y Marshall, 1989).

En la perspectiva de la teoría del crecimiento endógeno existiría una justificación para la generación de este bien público. Los resultados del aumento del conocimiento científico y tecnológico tienen distintos grados de apropiación. Por consiguiente, lo relevante en este caso es focalizar el esfuerzo en el desarrollo del conocimiento en aquellos aspectos y dimensiones que tienen un mayor carácter de bien público o que son más difíciles que respecto de su apropiabilidad.

5.3 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, SE CONCRETA EN UN MECANISMO DE INTERVENCIÓN COMO ES EL SISTEMA DE AYUDAS ESTUDIANTILES (FONDOS SOLIDARIOS, BECAS DE TODO TIPO, Y OTROS RECURSOS SIMILARES). EN ESTE CASO SE CUMPLE CON UN CRITERIO DE EQUIDAD SOCIAL.

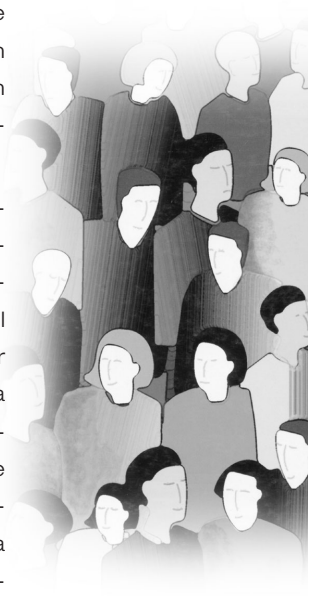
El Estado provee acceso a los estudiantes a las instituciones de educación superior a través de diversos mecanismos de apoyo, principalmente a través del Fondo solidario y las Becas del MINEDUC, cuyos recursos les permiten financiar los aranceles que cobran estas instituciones.

El sistema tradicional de educación superior chileno, compuesto por 25 Universidades públicas o con aporte estatal y cuyos alumnos pueden postular al Fondo Solidario, se ha visto, permanentemente, sometido a frecuentes tensiones provenientes de distintos ámbitos. La discusión se centra, por un lado, en las necesidades financieras de las universidades tradicionales (Castro, 2000; Lavados, 2000; Salas, 2000 a y b), y, por otro

lado, en la escasez de recursos para satisfacer la creciente demanda por ayuda financiera de parte de los estudiantes. Estudios recientes (Salas, 2002) muestran que parte importante de las universidades tradicionales enfrenta una complicada situación financiera, asociada con las recaudaciones por aranceles universitarios, que se traduce en frecuentes problemas de caja y en un excesivo endeudamiento. A su vez, el sistema de crédito solidario, que entrega el Estado, presenta debilidades que afectan el acceso de los estudiantes a las Universidades, mientras que la distribución de estos recursos entre las Universidades genera desigualdad al interior del sistema público de educación superior.

Esta situación ha redundado en constantes conflictos, no sólo entre los estudiantes y las Universidades, sino que entre éstas últimas y la autoridad de Gobierno (Ministerio de Educación). El Gobierno, por su parte, también ha estado sometido a la crítica de las Universidades e Instituciones de Educación Superior privadas, debido a que ellas no cuentan con acceso a los fondos públicos para financiar la educación de sus propios estudiantes. Situación que el Proyecto del Gobierno, en actual debate en el Congreso, pretende resolver. Los conflictos sociales y políticos que surgen respecto del acceso de los estudiantes al financiamiento estatal para realizar estudios en la educación superior desvían, frecuentemente, la discusión hacia los argumentos políticos dejando de lado los fundamentos económicos de la intervención del Estado en este mercado.

El argumento de equidad es aparentemente menos aceptado políticamente que el de eficiencia. Pero, la idea de que el valor fundamental de la igualdad de oportunidades requiere que el acceso a la educación no esté limitado por la capacidad de pago, tiene larga data en nuestra sociedad. No sería justo que estudiantes brillantes y motivados sean incapaces de sostener su educación simplemente porque sus familias no pueden enfrentar los pagos. Esto sugiere que se puede considerar la educación superior como un bien meritorio o bien de mérito, es decir, un bien al cual todos los miembros de la sociedad debiera tener acceso.



Por supuesto, la definición de bien meritorio depende del contexto histórico y social, y, por lo tanto, puede llevar a controversia. Sin embargo, en el contexto actual del mercado laboral, es muy difícil argumentar que el acceso a la educación superior no sea un bien meritorio, considerando que las remuneraciones promedio de los egresados de la educación superior son bastante superiores a las correspondientes a egresados de la enseñanza media, y que la tasa de desocupación de los profesionales jóvenes habitualmente es casi la mitad de la tasa de desocupación de los jóvenes sin estudios superiores. En otras palabras, negar el acceso a la educación superior es, esencialmente, negar el acceso a un mejor nivel socioeconómico. De hecho, el argumento del acceso puede perfectamente basarse en la eficiencia. Si no se permite el acceso a la educación superior a los estudiantes que tienen el potencial de elevar de manera significativa su productividad mediante la extensión de su educación, entonces la sociedad estará colocando un menor capital humano y una productividad inferior de lo que podría tener.

La alta correlación entre logros educacionales e ingreso es ampliamente reconocida en la literatura (Checci, 1999; Salas y Gaymer, 1995; González, 2001; Larrañaga, 2000), como evidencia de la capacidad de la educación para mejorar las perspectivas financieras de los estudiantes. Lo que es importante desde la perspectiva del financiamiento estudiantil es que estas mejoras en el estatus socioeconómico que se obtiene a través de la educación superior pueden transmitirse hacia las generaciones futuras.

A nivel internacional, la evidencia muestra que los valores educacionales, así como las habilidades genéticamente heredadas, son transmitidas hacia las genera-

ciones subsecuentes vía la relación familiar; es decir, es más probable que hijos de padres que tienen una formación universitaria, continúen estudios universitarios. Y, aun cuando el nivel educacional de los padres y el ingreso tiendan a estar correlacionados, es en general el primer factor el que tiene una mayor (pero no decisiva) influencia sobre las preferencias y elecciones educacionales de los hijos. Sin embargo, aunque la influencia de los padres proporcione sólo una guía de los logros educacionales de las generaciones subsecuentes, es poco discutible que existe un vínculo y que éste puede proporcionar una forma de reducir la transmisión de la pobreza de una generación a otra.

El valor de la solidaridad es fundamental para la existencia del sistema de apoyos estudiantiles. Éste es un camino de doble vía. La sociedad es solidaria al apoyar al que necesita recursos para estudiar y éste es solidario al retribuir, posteriormente, todo -o la parte que pueda- de los recursos recibidos. Se da así la reciprocidad entre generaciones.

5.4 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES LA MAYOR DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN SOBRE LA REALIDAD DEL MERCADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR; SE CONCRETA EN MECANISMOS DE INTERVENCIÓN COMO SON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN ACTUALMENTE DISPONIBLES (TODAVÍA INADECUADOS E INCOMPLETOS).

Uno de los ejemplos típicos de información incompleta incluye el mercado de la educación, en donde los consumidores deben confiar en los oferentes respecto de la información sobre los servicios que satisfacen sus necesidades, en lo que respecta al nivel y la calidad de los mismos. En el caso de la educación superior, existen varios problemas relacionados que se traducen en el subconsumo de este servicio. Los consumidores son, por lo general, jóvenes, sin experiencia en la educación superior y pueden subestimar su valor. Su deseo por inmediata gratificación, así como también su poca valoración por los beneficios futuros, pueden inducir a los jóvenes a optar por un empleo en el mercado (o bien por una vida de ocio) en vez de la inversión en capital humano, a pesar de la evidente ineficiencia que esto significa en el largo plazo. El hecho de que en muchos casos los estudiantes se apoyen en alguien más, por ejemplo sus padres, para pagar por su educación, también distorsiona las decisiones. Desafortunadamente, los padres estarán menos dispuestos a financiar una educación que beneficiará a sus hijos pero no a sí mismos, como lo harían si disfrutaran directamente de los beneficios, falta de disposición que se hace evidente en la renuencia de los padres a hipotecar su casa para avalar un crédito de estudios para sus hijos.

Todas estas distorsiones apuntan en la dirección de un menor consumo de educación superior. Se consumirá menos porque las personas no están dispuestas a pagar por beneficios que toda la sociedad disfruta, no solo ellos. Se genera un subconsumo porque no comprenden los beneficios de la educación superior, son incapaces de evaluar apropiadamente los beneficios de largo plazo, y aquellos que disfrutan de los beneficios por lo general no están en posición de financiar por si mismos los beneficios que la educación significa.

Todos estos factores sugieren, además, que los subsidios gubernamentales diseñados para aumentar la participación de los jóvenes en la educación superior pueden elevar la eficiencia económica. El simple hecho de que el Estado esté activamente involucrado en subsidiar estudiantes para incentivar los estudios universitarios es una pieza de información importante y que puede tener un impacto positivo significativo sobre la elección que estos realicen (consumo / no consumo).

El problema de la información en la educación superior, no sólo tiene que ver con la escasez de la misma, sino también con situaciones aún más críticas como son su validez, pertinencia, comparabilidad y el acceso de los distintos usuarios (Blackmur, 2000), lo que hace más crítico el problema. Es más, existe falta de coordinación en la entrega de esta información, lo que se manifiesta en los mecanismos de recolección y difusión de ésta, con definiciones no siempre claras y con una provisión incompleta de datos de las instituciones oferentes.

Algunos especialistas establecen que respecto de la educación superior existen al menos tres niveles de información necesarios para tomar decisiones en este mercado. Por un lado, se requiere información sobre la gestión institucional, que indica las características y capacidades de gestión de la docencia que tienen las respectivas instituciones y que permite reconocer si pueden o no cumplir con la calidad de los productos (carreras) que prometen. Otro ámbito es la información para la gestión del sistema, necesaria para los requerimientos del Estado, asociaciones de instituciones y organismos reguladores o supervisores de las instituciones de educación superior. Finalmente, también se requiere información pública, que considera las características de la oferta educacional, dirigida a postulantes, estudiantes, empleadores, familias y público en general.

Desde otra perspectiva (Aedo, 2003), se desagrega el sector según las necesidades de los usuarios. Unos, requieren conocer sus gustos y capacidades, para tomar decisiones adecuadas sobre la carrera a seguir. Otros, requieren conocer la rentabilidad económica de las diversas carreras, sus tasas de retorno promedio, la dispersión de ellas y el ingreso medio proyectado para las distintas profesiones. Además, se requiere información confiable relativa a los programas de estudio, logros de los egresados en las distintas áreas, tipo y número de docentes, infraestructura disponible, etc., que permita efectuar una buena elección entre instituciones.

En conclusión, gran parte de la información necesaria para la toma de decisiones en el mercado de la educación superior no se encuentra disponible, lo que genera fuertes asimetrías en este mercado, entre la información manejada por las instituciones y aquella que se encuentra disponible para los alumnos que deben decidir entre una institución y otra.

Gran parte de los economistas consideran que el Estado es el agente con mayores ventajas para corregir estas disfunciones. Su intervención provocará innegables ventajas al generar información pública sobre las universidades y otras instituciones de educación superior, pero su acción no estará ajena a obstáculos y dudas de los diferentes actores involucrados (Stiglitz, 1995). Luego, es razonable pensar que es el Estado el que debe garantizar y fiscalizar la veracidad de la información que se entrega de la oferta de la educación superior.

5.5 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES EL AUMENTO DE LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS EN EL PAÍS, SE CONCRETA EN LA APLICACIÓN DE UN MECANISMO DE INTERVENCIÓN COMO ES EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN (DESARROLLADO POR LAS ACTUALES COMISIONES, CNAP Y CONAP Y EL PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY EN DISCUSIÓN EN EL PARLAMENTO).

Junto con los problemas existentes en la información, hay que agregar aquellos relacionados con la calidad. De acuerdo con González (1990) existe en el ámbito internacional un alto grado de coincidencia por desarrollar y perfeccionar mecanismos de acreditación de la educación superior que

permitan "asegurar su calidad". En este sentido, destacan aquellos países que han promovido el desarrollo de estrategias de autorregulación y rendición de cuentas, donde los sistemas de educación superior están sometidos a procesos informados y periódicos orientados a ajustar el desempeño del sistema, las instituciones, los programas o procedimientos a las expectativas, estándares y normas definidas por la autoridad.

En el caso chileno, se ha avanzado a través de la práctica con el CNAP y CONAP y, recientemente, se discute en el Congreso un proyecto de acreditación, con el cual se pretende introducir esta materia en la sociedad chilena, reconociendo la importancia de la información en la toma de decisiones de cada uno de los agentes.

La acreditación se justifica como una forma de entregar información sobre la realidad de cada una de las carreras que ofrecen las instituciones de educación superior y sobre la capacidad de cada una de ellas de realizar una gestión adecuada para conseguir niveles de calidad mínimos.

Algunos especialistas (De los Ríos, 2000) atribuyen como rol básico para el Estado y sus agencias, en el mercado de la educación superior, la generación de información pública que permita diferenciar la calidad y el precio entre las distintas instituciones. Si existieran condiciones perfectamente competitivas, la información acerca de la calidad de las instituciones estaría disponible para todos los demandantes. Sin embargo, el mercado educativo está sujeto a fallas de información que dificultan las posibilidades de conocer la calidad de la oferta educativa.

Aunque es posible observar numerosos interesados en acceder a esta información, ninguno de ellos está dispuesto a dedicar –en forma particular– grandes esfuerzos por obtenerla. Por ello, el Estado debería desempeñar un papel activo en la provisión de información para que los agentes interesados accedieran a información relevante y tomen decisiones más racionales.

En el ámbito de la información sobre la calidad de los productos del mercado de la educación superior, corresponde al Estado garantizar a los demandantes de educación niveles mínimos de calidad. Considerando que la educación superior es una costosa inversión para individuos, familias y empresas. Hasta el momento no existen mecanismos de devolución y reclamo que proporcionen algún tipo de garantía cuando se produce el intercambio. Las instituciones universitarias deberían someterse a una evaluación que garantice su calidad y el Estado debería actuar como garante de condiciones de calidad básicas.

También corresponde al Estado, generar instrumentos y sistemas de financiamiento que promuevan la competencia por calidad y eficiencia institucional. El Estado está llamado a generar condiciones de mayor competencia entre instituciones.

Si existiesen condiciones de competencia perfecta, la información con respecto a la calidad de las instituciones estaría disponible para todos los interesados (Bernasconi, 1997). Entonces, bastaría solo con el precio para conocer la calidad de las universidades: las de mejor calidad serían más costosas porque su precio reflejaría el mayor costo de producción y la escasez relativa de buena educación. Sin embargo, el mercado educativo presenta como se señaló antes importantes fallas, impidiendo que el precio de la educación proporcione toda la información necesaria para conocer la real calidad de una carrera.

La mayoría de los demandantes de información no percibe directamente la calidad de la oferta educativa, sólo tiene un referente indirecto que puede ser la reputación o el prestigio. Si la reputación y la calidad fuesen coincidentes no existiría gran problema y las necesidades de información más específicas serían insignificantes para la población. El problema sí se produce

cuando hay algún grado de tensión o discrepancia entre la calidad y la reputación. En el largo plazo ambas dimensiones podrían converger, pero existe una etapa en que no necesariamente coinciden y donde las universidades pueden privilegiar acciones que mejoren su prestigio, pero no su calidad.

En el caso de la educación superior chilena, las diferencias entre calidad y prestigio pueden ser relevantes por dos motivos: porque existen muchas instituciones emergentes y la percepción de ellas está más ligada al prestigio que a la calidad; y, porque los cambios, ya sean positivos o negativos, de instituciones más antiguas no son percibidos con facilidad por los demandantes de educación superior.

Un sistema de información pública debiera contribuir a: complementar y perfeccionar la información existente sobre el sistema universitario; promover una competencia más intensa entre universidades; y, contribuir a una elección más informada de quienes invierten en educación superior.

5.6 LA DECISIÓN SOCIAL DE GENERAR UN BIEN PÚBLICO, COMO ES EL ACCESO AL MERCADO FINANCIERO DE LOS ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, SE CONCRETA EN MECANISMOS DE INTERVENCIÓN COMO SON LOS FONDOS PARA LOS CRÉDITOS CORFO.

Otra falla de mercado que probablemente genera subconsumo de educación superior se encuentra en el mercado de crédito. Existe evidencia (González, 2000; Salamanca, 1999; Larrañaga, 2000) que indica que ciertos grupos de deudores tienen menor acceso al sector financiero privado de lo que tendrían si el mercado financiero fuera perfecto. Muchos potenciales estudiantes, sin los recursos necesarios para financiar su educación superior, podrían enfrentar esta realidad aun sin considerar el hecho que por lo general no cuentan con un colateral para respaldar sus préstamos (excepto, quizás, sus padres), debido a que el capital en que están invirtiendo es capital humano. Además, es difícil determinar los resultados de un préstamo estudiantil individual; el potencial no cumplimiento es considerable; y los costos de evaluar las solicitudes y de administrar préstamos de bajos montos podrían ser lo suficientemente elevados como para hacer que el crédito privado no esté al alcance de los potenciales estudiantes.

Los potenciales no cumplimientos de los proyectos estudiantiles, financieramente hablando, están asociados con diversos factores: riesgo de morosidad; demora en concretar el proyecto; y/o de abandono de éste. Estimaciones sobre la experiencia actual de los créditos universitarios del Fondo Solidario (Salamanca, 1999) señalan que en el año 1998 existía una alta morosidad en el pago de éstos (33,2%), cifra muy por sobre la observada (2,1%) para el sistema financiero nacional en el año 2000 y publicada por la Superintendencia de Bancos, en marzo de 2001. Por otro lado, estimaciones parciales del Ministerio de Educación, para ocho carreras (Arquitectura, Agronomía, Derecho, Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial, Medicina, Pedagogía General Básica, Periodismo) indican que, en 1998, el 53,5% de los titulados demoraban en terminar sus carreras entre uno y tres años más que la cantidad de años de la duración promedio de sus respectivas carreras. La mayor cantidad (26,4% de los titulados) se atrasa un año más por sobre el promedio, es decir, demoran 1,18 veces. Los que se atrasan dos años, son el 17,5% de los egresados y los que se atrasan tres años, representan el 9,6% y, en ese caso, hacen su respectiva carrera en 1,55 veces su duración normal. Todo lo cual, significa fuertes costos adicionales, por sobre el proyecto inicial. La demora de los estudiantes en su egreso y titulación aumenta los costos para la concreción del proyecto. Igual fenómeno

ocurre cuando los estudiantes se retiran o abandonan. Aunque sólo existen observaciones de retiro de los primeros años, ellas son un indicio del mal resultado que tienen los proyectos por este concepto.

Estas circunstancias sustentan un rol del gobierno en garantizar los créditos estudiantiles, pero no son suficientes como para afirmar que tales créditos sean subsidiados. Un programa estatal de ayuda estudiantil debiera separar el subsidio de la liquidez, focalizando los subsidios hacia aquellos jóvenes que se beneficiarán de un mayor nivel de educación al cual no podrían acceder sin el subsidio. Los préstamos garantizados, pero no subsidiados, podrían ser también una forma sensible de financiar a muchos estudiantes.

Los sistemas financieros podrían otorgar créditos a estudiantes, que siguen una carrera, en términos absolutamente privados, sin que el Estado interfiera para que éstos sean provistos, y obtener ganancias en esta operación. Para ello se requiere que exista perfecta competencia en los mercados. Bajo estos conceptos los estudiantes podrían financiar por completo su educación, dado que la tasa de retorno de la inversión puede ser suficiente como para cubrir los préstamos y, por lo tanto, la inversión sería eficiente. Sin embargo, en Chile, los mercados financieros no están, de hecho, ofreciendo estos créditos y no existe la garantía de que el sistema llegue a ofrecerlos en el futuro cercano.

La intervención del Estado para que los estudiantes tengan acceso al crédito o para que exista oferta de préstamos para estudiar carreras de educación superior, podría hacerse garantizando o subsidiando créditos. Cuando garantiza créditos, el Estado se constituye en una suerte de aval de los estudiantes, lo que facilitaría el acceso de más estudiantes al crédito y reduciría la subinversión en educación por parte de éstos. En la actualidad el Estado ha optado por subsidiar los préstamos a los estudiantes a través de los créditos del Fondo Solidario y los créditos CORFO. Los créditos del Fondo Solidario se otorgan a una tasa de interés real subsidiada del 2%. En el caso de los créditos CORFO, el Estado entrega fondos públicos a bancos comerciales a baja tasa de interés (4,5%, aproximadamente) y estos colocan esos recursos a una tasa de interés real mayor (9%, aproximadamente).

También, existe subsidio cuando el pago del crédito es contingente al ingreso y con plazo máximo de pago. Situación que se observa respecto del Fondo Solidario, cuyas cuotas de pago anuales no pueden tener un valor mayor al 5% del ingreso total percibido por el beneficiario en el año anterior. Además, en este sistema de crédito existe un período de pago entre 12 años y un máximo de 15 años, pasado el cual el saldo, si lo hubiere, es condonado por el sólo imperio de la ley.

Como se señaló antes, los estudiantes probablemente subinvertirán en educación si no se les subsidia. Además, aún si el peso de la deuda es manejable en el largo plazo, puede aparecer como inmanejable antes de tomar la decisión y por lo tanto desincentivar los estudios superiores. Aún cuando las características de los estudiantes y el tipo de educación que ellos buscan, explican parte de la varianza en la tasa de retorno, existen otros factores –como las condiciones propias de la economía– frecuentemente fuera del control del estudiante, también involucrados. Esto significa que los estudiantes adversos al riesgo no tendrán incentivos para endeudarse con el fin de obtener un nivel de educación óptima. La alternativa de planes de pago contingentes a los ingresos apunta en la dirección correcta para resolver este problema.

Pero, el problema práctico real que existe en un eventual abandono de los préstamos subsidiados es que se estará efectivamente descartando los subsidios. Una reforma de política diseñada para separar la liquidez del subsidio sería un paso positivo si es que el subsidio actualmente incorpo-

rado en el crédito estudiantil se transformara en una beca. Como tal escenario parece poco probable, los argumentos de eficiencia y equidad para continuar con el subsidio estatal para los estudiantes universitarios deberían aportar argumentos convincentes para mantener dicha política de subsidios.

6 ESTADO Y EDUCACIÓN. LA EXPERIENCIA

La relación entre el Estado chileno y el sector de la educación superior presenta diversas dimensiones, algunas de las cuales se revisan a continuación.

La realidad muestra que en los últimos veinte años, la educación superior de Chile ha crecido fuertemente, se ha vuelto más compleja y más diversificada y se ha generado una mayor competencia entre sus diversos componentes. Su matrícula ha crecido fuertemente entre 1983 y 2002, desde 172.995 alumnos matriculados en pregrado, en 1983, (en todos los niveles) hasta 501.162 alumnos, en 2002. Su mayor complejidad surge por la variedad de tareas que realiza. El sistema tiene distintos entes reguladores y coordinadores (Ministerio de Educación, Consejo de Rectores, Consejo Superior de Educación) y lo conforman distintos tipos de instituciones educativas[3]. La competitividad del sistema se refleja en el fuerte aumento de la matrícula de pregrado de las universidades privadas (desde 19.509 alumnos matriculados, en 1990, hasta 123.105 alumnos en 2002, resultado asociado con aumentos progresivos en los puntajes de corte del último matriculado en este tipo de universidades y la apertura de carreras con altos requerimientos de infraestructura y equipamiento (ingenierías civiles y medicina).

Por otro lado, el Estado tiene una presencia importante en el financiamiento de la educación superior de Chile. En los últimos doce años, aumentó en 2,3 veces los recursos para todo el sistema. Los fondos estatales entregados, como Aporte Fiscal directo (AFD) a las universidades del Consejo de Rectores crecen, en el período 1990-2002, desde 60,6 mil millones a 104,6 mil millones, en pesos de 2003. También, han aumentado en grandes magnitudes, los recursos que el Estado entrega para apoyar a los estudiantes, muy por sobre el crecimiento promedio de los aportes del Estado a todo el sistema de educación superior en la década del 90.

La educación es, cada día más, un factor determinante para el desarrollo personal y social. Ello hace que la población nacional tienda a buscar los más altos niveles de conocimiento y dominios profesionales. Sin embargo, pese a los aumentos de recursos y a la diversidad de instrumentos y fondos que se utilizan, no se logra que el Estado provea, en nivel adecuado, el servicio de "Acceso equitativo a la Educación Superior" a los estudiantes con capacidad para realizar estudios superiores y que no tienen los recursos financieros suficientes para hacerlo.

Las ayudas estudiantiles presentan una alta variedad y heterogeneidad en las formas que adoptan, en las instituciones y carreras a que pertenecen los estudiantes beneficiarios y en las características personales y familiares de los ingresos y sectores socioeconómicos de los que estos provienen.

Los principales mecanismos de ayudas estudiantiles entregados por el Estado, vigentes al 2002, son de los siguientes tipos: i) Fondos Solidarios de Crédito Universitario (Ley No. 19.287, de 1994). Estos fondos son un programa de ayuda estudiantil destinado a otorgar créditos, exclusivamente a los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores; ii) Becas MINEDUC, otorgadas, desde 1991, exclusivamente a estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores; iii) Otros Fondos de Becas, algunos generales y otros fondos con

3 *25 Universidades Tradicionales y 61 Universidades Privadas, 49 Institutos Profesionales Privados y 88 Centros de Formación Técnica, también privados.*

destinos más específicos. Entre los primeros están las Becas Presidente de la República (desde 1995) y Beca Primera Dama (desde 1994). Entre los segundos está el programa de reparación, que incluye becas para alumnos reincorporados y becas de arancel para hijos de víctimas de los derechos humanos o violencia política de acuerdo al informe de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (Ley No. 19.123). Es un beneficio abierto a todas las instituciones de la educación superior. También están las Becas Indígenas (desde 1995); Becas Juan Gómez Millas (desde 1998); las becas para estudiantes destacados que ingresan a pedagogía (desde 1998); las becas para estudiantes hijos de profesionales de la educación (desde 1999); becas nuevo milenio (desde 2001). Algunas de las últimas becas no son exclusivas para las universidades tradicionales; iv) Apoyos específicos, como la ley de reprogramación del crédito fiscal (Ley Nº 19.083), destinada al apoyo de la recuperación de los fondos adeudados por los beneficiarios del crédito Fiscal que, en gran número, se encontraban morosos. Mediante esta ley los deudores reprogramaron sus deudas y se comprometieron al pago del 5% de sus ingresos como máximo. Es otra forma de ayuda estudiantil exclusiva para las universidades del Consejo de Rectores; y v) Programa de Créditos CORFO, línea de financiamiento que abre CORFO en 1998, para que los bancos comerciales otorguen crédito a estudiantes chilenos de las instituciones de educación superior.

Los montos de recursos entregados por el Estado en estos diversos mecanismos de ayudas muestran una tendencia de alto crecimiento, subiendo su magnitud en 2,5 veces entre 1990 y 2002. Los principales mecanismos que se utilizan para las ayudas son los créditos del Fondo Solidario (60,5% del total, en 2002) y las Becas MINEDUC (15,5% del total en 2002).

Las ayudas estudiantiles han aumentado de 26,6 mil millones en 1990, a 78,0 mil millones de pesos en 2002 (en $ 2003). Con estos recursos, 173 mil estudiantes reciben algún tipo de apoyo económico, lo cual representa casi la mitad de los alumnos de las universidades y la tercera parte del total de estudiantes del sistema de educación superior. Evidentemente, estos números no indican si los montos que reciben los estudiantes les alcanzan para pagar su arancel.

Los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores reciben al menos el 76% del total de ayudas estudiantiles que entrega el Estado, mostrando una alta concentración de los recursos en un sector de la educación superior.

En la última década se observa que las ayudas estudiantiles hacia las universidades tradicionales y derivadas del Consejo de Rectores tienden a confluir, reduciéndose las primeras y subiendo las derivadas hasta participar, cada grupo, en alrededor del cincuenta por ciento del total de Ayudas. También se observa una divergencia entre las universidades del Consejo de Rectores metropolitanas y las universidades regionales. Estas últimas suben su participación en alrededor de diez puntos porcentuales (de casi 60%, en 1990 a cerca de 70% del total repartido en 2002), situación que se ha mantenido aproximadamente igual en los últimos cinco años.

Durante la década del noventa se producen cambios en la orientación de los recursos estatales. Se reduce la participación en el total de recursos que tenían las universidades grandes y con más tiempo de funcionamiento como la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Santiago y la Universidad de Santiago de Chile. Pero, estos cambios no han significado modificaciones notables en el reparto de los recursos. La tasa de participación de la U. de Chile se reduce, entre 1990 y 1997, de 13% a 8% y se queda en ese nivel el resto del período hasta el 2002. Con la PUC ocu-

rre algo similar, pero la reducción es leve, pues en 1990 tenía una tasa de 13%, que cae a 11%[4] en los años siguientes. Al revés, la Universidad de Santiago de Chile conserva su participación relativa en el total de ayudas (alrededor del 10%) casi durante todo el período. La tendencia a modificar la distribución histórica de los recursos estatales entre universidades no ha sido suficiente para compensar los mayores beneficios que los estudiantes logran en universidades con alumnos pertenecientes a familias de ingresos altos o medianos, por sobre las instituciones con alumnos de ingresos medios bajos.

Algunos grupos de universidades, relevantes para el análisis, muestran leves modificaciones en la distribución de las ayudas estudiantiles. Las universidades estatales aumentan su participación en el Fondo Solidario de crédito universitario desde 58,8% en 1990 a 62,9% en 1999 (Salas, 2000). Al contrario, otras agrupaciones de universidades muestran fuertes cambios en su participación del Fondo Solidario en igual período, por ejemplo, las universidades "grandes"[5] del Consejo de Rectores que reducen su participación en el total, de 55,8% en 1990 a 41,2% en 1999. Lo mismo ocurre con las universidades "completas"[6], las cuales recibían 65,7% del total de recursos del Fondo Solidario en 1990, tasa que en 1999 se redujo a 51%.

El número de beneficiarios de los recursos del Estado para ayudas a estudiantes de instituciones de educación superior, sean becas o crédito, ha aumentado fuertemente entre 1990-2002, subiendo desde 71.986 estudiantes en 1990 hasta 173.459 en 2002, reflejando un aumento de 135,8%. Los beneficiarios de crédito del Fondo Solidario alcanzaron, en 2002, a 113.263 alumnos, representando el 65,3% del total de beneficiarios del sistema estatal de ayuda a estudiantes de la educación superior. Este mecanismo atiende en términos relativos más alumnos que la importancia de los recursos que utiliza del sistema (60,5%, en 2002). Luego, también se observa un aumento del monto de recursos promedio que se entrega a cada beneficiario, el que sube, persistentemente, desde 370 mil pesos ($2003) en 1990, hasta 449 mil pesos ($2003) el año 2002.

Los postulantes a crédito del Fondo Solidario y/o Becas MINEDUC constituyeron el 61% de los estudiantes nuevos de las Universidades del Consejo de Rectores. Observaciones recientes indican que la mayor proporción de postulaciones de este universo ocurre en las universidades del Bío Bío y La Serena, donde 84% y 79% de ellos, respectivamente, solicitó crédito/beca el año 2000. Al revés en la Universidad de Magallanes y en la Universidad Chile el porcentaje de alumnos nuevos que pidió crédito/beca fue bastante más bajo: 36% y 43%, respectivamente. Los recursos entregados vía crédito y becas a los estudiantes que postulan al Fondo Solidario representan alrededor del 60% de los aranceles de las carreras a las que éstos pertenecen.

El grado de desigualdad en las distintas universidades del sistema, observado en Aranda y Salas (2002), sobre la base de los ingresos declarados por los estudiantes que postulan al Fondo Solidario, no es muy alto (0,3) comparado con el valor del coeficiente Gini (0,55) a nivel nacional (Chumacero y Paredes, 2000). Los resultados muestran que el sistema tradicional de universidades tiene una distribución de ingresos más igualitaria que el país. Ello es consistente con el hecho que el acceso a la educación supe-

---

4 Los datos correspondiente a la PUC durante la década del noventa, deben ser corregidos para compararlos con los de 1990, pues por ejemplo la PUC recibe directamente el 4% de las ayudas en el 2002, pero incorporando lo que reciben las ex - sedes de esa Corporación se llega a un nivel de 11%, más o menos permanente, durante casi toda la década y los primeros años del dos mil.

5 En dicho estudio se realizó la siguiente clasificación de tamaño de universidades, según su matrícula de pregrado a 1999:

6 Las universidades "completas" y no-completas se diferencian según los recursos que consiguen para investigación y los doctores que tienen como académicos jornada completa.

rior se concentra, en los quintiles más altos de la distribución de ingresos a nivel nacional. Los mayores índices de desigualdad son observados para tres de las cuatro universidades más importantes del país: la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile, y la Universidad de Concepción. Los niveles de ingreso (promedio) familiar más altos del sistema se observan en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile. Respecto de las carreras que estudian los postulantes del Fondo Solidario se observa que en aquellas de mayor demanda –como Derecho, Ingeniería Comercial, Periodismo y Medicina– la desigualdad es mayor, no así en las carreras de carácter técnico, que presentan un menor grado de desigualdad en relación a las restantes consideradas. A su vez, la diferencia de ingresos promedio entre las carreras es significativa; por ejemplo, el ingreso familiar promedio en Medicina es poco más de 1,8 veces el ingreso promedio en Pedagogía.

El sistema recibe las necesidades que sus estudiantes le plantean directamente. Una primera expresión de estas necesidades surge asociada con la capacidad de pago de los estudiantes de la educación superior y ésta depende del nivel de su ingreso personal y/o familiar. Cuando los recursos no son suficientes entonces los estudiantes recurren a los sistemas de ayudas.

Los alumnos universitarios pertenecen, generalmente, a los sectores con altos niveles de ingreso de la sociedad. Los datos de la CASEN 98 indican que el 38,4% de los estudiantes de educación superior del país pertenece al quintil V de más altos ingresos. Y, que en los dos quintiles mayores (IV y V) está el 66% de los estudiantes universitarios del país. Luego, el acceso a la educación superior está preferentemente concentrado en la población de más altos ingresos. En otras palabras, el sistema universitario tradicional chileno es regresivo, en términos relativos, al entregar beneficios sociales a individuos que, desde el punto de vista de los ingresos, son menos necesitados, relativamente hablando.

A la vez, se observa que 61,2% de los alumnos de universidades privadas, con información de CASEN 1996, pertenecían al quintil V, mientras que los estudiantes de los Institutos Profesionales y de los Centros de Formación Profesional pertenecen, principalmente, a los quintiles III y IV (53,3% y 57,3%, respectivamente). Información reciente (2002) del MINEDUC sobre la Región Metropolitana, indica que la distribución de los estudiantes en las distintas instituciones de educación ha tendido a concentrarse más aún en los quintiles de altos ingresos.

Una expresión más concreta de necesidad se observa a través de los mecanismos de ayudas en crédito y becas que proporciona el Estado. La principal respuesta que se entrega a los estudiantes con problemas de acceso a las instituciones de educación superior es el Fondo Solidario y las Becas MINEDUC, 76% de todos los recursos se canalizan hacia dichos fondos.

El Fondo Solidario recoge las necesidades de los alumnos nuevos que ingresan cada año a las universidades del Consejo de Rectores. En el año 2000, al igual que en años anteriores y siguientes, un 61% de estos alumnos, en promedio, postularon a créditos del Fondo Solidario. Se puede estimar que el porcentaje de estudiantes que no solicita algún tipo de ayuda financiera cuenta (él y/o su familia) con recursos (ingresos) suficientes como para solventar los costos de la carrera elegida.

Por su forma de operación, el Fondo no aporta recursos para los alumnos de otras instituciones que no sean las universidades del Consejo de Rectores, lo cual significa atender necesidades de sólo una fracción de los estudiantes: del 65% de los universitarios y 45% de todos los estudiantes de educación superior.

Las necesidades de ayudas estudiantiles también están asociadas con los aranceles que cobran las universidades. Estos

crecen persistente en los últimos años. En particular las universidades del Consejo de Rectores han aumentado notablemente los valores de sus aranceles promedio por alumno: las Estatales suben sus valores desde $ 637.799 (en $julio 2003) en 1990, hasta $ 1.144.931 (en $julio 2003) en 2001; las otras universidades del Consejo de Rectores suben sus aranceles en 1,5 veces, en términos reales, un poco menos que las estatales. Las expansiones de los aranceles están por sobre el aumento de los valores que pagan los alumnos con crédito/beca. También, son superiores al aumento de los precios (IPC sube en 136%) y la tasa de expansión del crédito universitario.

7 CONSIDERACIONES FINALES

El mercado de la educación superior es un sector de alta complejidad, que requiere apoyos para su desarrollo y donde existen diversas razones para que el Estado intervenga. Para lo cual se debe tomar en cuenta que no es posible resolver los problemas del sector con un solo mecanismo ni con una sola política pública.

Las razones para que el Estado intervenga en el sector de la educación superior son diversas, específicamente, en las universidades se justifica por factores de eficiencia y de equidad. Una asignación y uso eficiente de los recursos puede ser dificultada por diferencias entre las valoraciones privada y pública de ciertos componentes de estas actividades que dan origen a las externalidades (spillovers) asociadas con la educación; por problemas de acceso de estudiantes capaces pero sin recursos propios para estudiar; por los problemas que enfrentan los estudiantes para financiar sus estudios, asociados con problemas de acceso al mercado de capitales y a las fuentes de financiamiento de carreras universitarias; por información inadecuada, que origina fuertes asimetrías de información respecto de las carreras y la calidad de la formación y de los beneficios futuros que éstas generan; y por barreras institucionales para un buen funcionamiento del sistema. A su vez, la equidad del sistema está limitada por la existencia de beneficios intergeneracionales en la educación; por el hecho de que la educación superior es un bien de mérito, que está asociado con la igualdad de oportunidades; y por la regresividad de los subsidios que el Estado entrega en este sector.

Los productos de la educación superior presentan, desde el punto de vista de su contribución al proceso de desarrollo del país, ciertas características no deseadas (calidad de la formación profesional, excesiva cantidad de profesionales versus la falta de técnicos y otros, bajo desarrollo científico y tecnológico aplicado, alto grado de diferenciación social y otros); el número de jóvenes que continúan su educación más allá de la enseñanza media tiende a ser inferior al número socialmente óptimo en ausencia de los subsidios del gobierno. Incluso, si el actual mecanismo de financiamiento público para la educación superior no es considerado el más eficiente, su presencia es perfectamente justificable por el análisis económico.

La acción del Estado en el sector de la educación superior genera diversos bienes que la sociedad desea, aunque con distinta efectividad y resultado:

- La mayor educación y preparación de sus profesionales y técnicos es generada por el Estado de manera sesgada por la distribución de los recursos básicamente orientada a una parte de las instituciones de educación superior, las universidades del Consejo de Rectores de Chile.
- El aumento del conocimiento científico y tecnológico es básico para el crecimiento económico del país aunque el Estado chileno destina pocos recursos para su generación.

- El acceso a la educación superior es un bien que cumple el criterio de equidad, pero que no es provisto por el Estado en el nivel adecuado. Los sistemas de ayudas estudiantiles están en un abierto colapso.
- La mayor disponibilidad de información sobre la realidad del mercado de la educación superior es una necesidad social aún con sistemas inadecuados e incompletos
- El aumento de la calidad de la formación de profesionales y técnicos en el país es un producto que el Estado chileno está promoviendo adecuadamente mediante la acreditación de carreras y programas e institucional.
- El acceso al mercado financiero para los estudiantes de la educación superior es un bien social que tiene poca relevancia y opera con mecanismos perfeccionables para lograr una mayor cobertura.

La tarea para gobernantes, especialistas y directivos de instituciones de educación superior es buscar las combinaciones de intervenciones y regulaciones, tales que se optimicen los resultados del sector en cuanto a docencia (profesionales y técnicos de nivel superior), investigación (científica y tecnológica, desarrollo tecnológico, aplicada al mundo productivo empresarial) y extensión.

REFERENCIAS

- *Aedo, C. (2003). «Acreditación: Teoría y Práctica.» Presentación realizada en el marco del seminario Acreditación en Educación Superior: Ventajas y Desventajas, Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.*
- *Andreosso-O'Callaghan, Bernardette (2002). "Human Capital Accumulation and Economic Growth in Asia." National Europe Centre Paper Nº 29, University of Limerik, Ireland.*
- *Aranda, Rodrigo y Víctor Salas (2002). "Distribución de Ingresos, equidad y Presencia del Estado en Educación Superior. Una Primera Aproximación". Documento de Investigación Nº 35. Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile, enero.*
- *Banco Mundial (1997). Informe Anual de Desarrollo Mundial. Washington, DC: The World Bank.*
- *Barth, Erling (2002). "Spillover Effects of Education on Co-Worker Productivity. Evidence from the Wage Structure." Working Paper, Institute for Social Research, Oslo.*
- *Bernasconi, A. (1997). Nuevos instrumentos regulatorios: acreditación y sistema público de información.*
- *Bernasconi, Andrés (2000). "Educación Superior en Chile: Hacia Nuevas Reglas del Juego." Revista Calidad de la Educación, Nº 3.*
- *Blackmur, D. (2002); "Issues in higher education quality assurance." Working Paper, University of the Western Cape Cape Town Republic of South Africa.*
- *Brunner, J. J. y otros (1990). "Una política para el desarrollo de la Educación Superior en la década de los noventa".*

Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior. enero.

- *Castro, Julio A. (2000). Análisis Comparativo del Financiamiento a la Educación Superior: Universidades Estatales y Privadas con Aportes. Santiago, Chile: Centro de Estudios de la Educación Superior, Corporación de Promoción Universitaria.*

- *Checchi, Daniele (1999). "Inequality in Income and Access to Education: A Cross-Country Analysis (1960-95)." Development Studies Working Paper N° 125, Centro Studi Luca D'Agliano, Queen Elizabeth House, Oxford University, june.*

- *Chumacero, Rómulo A., and Ricardo Paredes M. (2000). "Characterizing Income Distribution: Policy Implications for Poverty and Inequality." Working Paper, Department of Economics, University of Chile, february.*

- *De los Ríos, D. (2000). "Indicadores de calidad y eficiencia en la educación universitaria: Algunas propuestas para el sistema de acreditación chileno", Estudio de caso N° 44, Universidad de Chile.*

- *González, Luis Eduardo (1990). "Calidad de la Docencia Superior en América Latina", en Calidad de la Docencia Universitaria en América Latina y el Caribe, Cinda,*

- *González, Pablo (2000). "Análisis Económico de la Política de Educación Superior en Chile." Documento de Trabajo DII 95, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.*

- *González, Pablo (2001). "Elementos Centrales en el Debate de lo Público y lo Privado en Educación." Mimeo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.*

- *Larrañaga, Osvaldo (2000). "Financiamiento de la Educación Superior: Perspectivas Futuras," en Consejo de Educación Superior (ed.), Educación Superior: ¿Tiempo de Reformas?, V Seminario Internacional. Santiago de Chile, marzo.*

- *Lavados, Iván (2000). "Financiamiento Universitario: Antecedentes y Perspectivas." Estudios Sociales N° 105, Trimestre 3, pp. 9-17. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.*

- *Mujica, Patricio y Jorge Marshall R. (1989). "Conocimiento y crecimiento económico: un marco alternativo para el análisis de los determinantes del desarrollo económico". Mimeo, Encuentro Anual de Economistas. Punta de Tralca, Chile.*

- *PSacharopoulos, George and Harry Anthony Patrinos (2002). "Returns to Invesment in Education: A Further Update." Policy Research Working Paper 2881. The World Bank (september).*

- *Salamanca, Juan M. (1999). El Crédito como Instrumento para Financiar el Acceso y la Mantención de Estudiantes en las Instituciones de Educación Superior en Chile. Tesis no Publicada, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Santiago, Chile: Departamento de Industrias, Universidad de Chile.*

- *Salas, Víctor (1993). "Educación y Crecimiento Económico". Estudio en Informe de Coyuntura Económica. Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. Primer Trimestre.*

- *Salas, Víctor (2000.a). Presupuestos Universitarios y Financiamiento Público de las Universidades Tradicionales en Chile. 1990-1999. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), noviembre.*

- *Salas, Víctor (2000.b). "La Situación Financiera de las Universidades Tradicionales en Chile." Estudios Sociales Nº 105, Trimestre 3, pp. 19-49. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.*

- *Salas, Víctor (2001). "El financiamiento universitario en Chile, sus dimensiones, sus problemas y sus desafíos". Estudios Sociales Nº 107. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria (CPU), pp. 43-75, mayo.*

- *Salas, Víctor (2002). "Fragilidad financiero-económica de las Universidades Tradicionales en Chile." Mimeo (por publicar).*

- *Salas, Víctor. y Juan Eduardo Coymans (1993)., "Políticas y mecanismos de financiamiento de la educación superior". Propuesta presentada al Seminario sobre Análisis de la Realidad de la Educación Superior en Chile. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria, julio.*

- *Salas, Víctor y Mario Gaymer (1995) "Evaluación Económica de la Educación Media en Chile". Colección de Estudios sobre Educación Media. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación. Santiago, Chile: Ministerio de Educación de Chile, enero.*

- *Salas O., Víctor y Rodrigo F. Aranda (2003) "Estructura de Aranceles de las Universidades Chilenas. Evolución Reciente y Principales Tendencias." Documento de Trabajo, Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile.*

- *Salas O., Víctor y Rodrigo F. Aranda (2002) "¿Por qué es Necesaria la Participación del Estado en Educación Superior? El Caso del Financiamiento Estudiantil." Estudios Sociales Nº 110, pp. 11-29. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.*

- *Sanfuentes, A. (1990), "Políticas Económicas para la Universidad". Documento de Investigación, ILADES-Georgetown University, diciembre.*

- *Stiglitz, J. (1995). La economía del Sector Publico. Barcelona: Antoni Bosch Editor.*

- *The World Bank (2000). La Educación Superior en los Países en Desarrollo. Peligros y Promesas. Grupo Especial Sobre Educación Superior y Sociedad. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.*

- *UNESCO (1998). La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. Conferencia Mundial sobre Educación Superior. octubre 1998. Documento de Trabajo Nº 21/98, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, diciembre.*

- *Víctor Salas O. y Rodrigo F. Aranda, Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile*

VÍCTOR SALAS O.

Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile

RODRIGO F. ARANDA

Facultad de Administración y Economía Universidad de Santiago de Chile