

CUADERNOS DE ECONOMIA

Año 17

Abril 1980

Nº 50

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA ESTABILIDAD
DE REGLAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA CAMBIARIA.

Pág. 3

Carlos A. Rodríguez

DOS ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA MEDICIÓN DE COSTOS
Y BENEFICIOS SOCIALES: EL CÁLCULO DE PRECIOS SOCIALES
Y LA DETERMINACIÓN DEL VALOR DEL CONSUMO GENERADO.

Pág. 21

Aristides Torche

Patricio Barros

INFLACIÓN Y BALANZA DE PAGOS: LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS
PAÍSES LATINOAMERICANOS.

Pág. 41

Alberto A. Herrou-Aragón

ORIENTACIONES PARA UNA REFORMA AL SECTOR EDUCACIONAL
CHILENO.

Pág. 61

Sebastián Piñera

DISTINTOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS
INTERNACIONALES DE CAPITAL.

Pág. 91

Ana Holuigue

PREVISIÓN SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.

Pág. 113

Roque B. Fernández

RESEÑA DE LIBROS.

Pág. 127

TESIS DE GRADO.

Pág. 131

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

ORIENTACIONES PARA UNA REFORMA AL SECTOR EDUCACIONAL CHILENO

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE

ABSTRACT

In the context of Chilean mixed economy, public expenditure on education plays a double role: it constitutes a significant component of total national investment and also an important instrument of income redistribution.

A brief diagnosis of the economic aspects of the educational sector in the economy provides the necessary background for the examination of criteria which should orient public action and restructuring of public expenditure in this sector.

Policy recommendations are reviewed under the assumption of constant educational technology.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las décadas del cincuenta y sesenta el objetivo del desarrollo se identificó con aquel del crecimiento. La hipótesis central tras esta noción era que el crecimiento económico traería aparejado una solución a los graves y difundidos problemas de pobreza, desigualdad y desempleo que caracterizaban a la casi totalidad de los países en desarrollo. La experiencia de América Latina y del mundo en desarrollo mostró lo erróneo de esta noción. A pesar del rápido crecimiento experimentado por la región durante las últimas tres décadas, ésta no ha logrado reducir en forma significativa los problemas de pobreza, desigualdad y de empleo¹.

Esta experiencia condujo a centrar la atención no sólo en el nivel de crecimiento del producto, sino que también, y con mayor énfasis, en la distribución de los frutos del crecimiento entre los distintos grupos que componen la sociedad. La tarea del desarrollo se identifica actualmente con el objetivo más amplio del bienestar social de la comunidad, el cual depende tanto del nivel

¹ El ingreso *per cápita* de América Latina creció durante las últimas tres décadas a una tasa promedio anual de 2,6%. Sin embargo, un 40% de su población aún vive en condiciones de pobreza; la tasa de desempleo abierto y de subutilización de la mano de obra alcanzan a 5,8% y 27,4%, respectivamente, y permanece prácticamente constante el grado de desigualdad de la distribución del ingreso. Al respecto ver Molina y Piñera (1979) y Piñera (1978).

más de este objetivo básico, la intervención del Estado en el sector educacional tiene dos objetivos adicionales. Por una parte, utilizar el gasto público en educación como un instrumento de redistribución de ingresos que mejore la situación relativa de los sectores más pobres de la población y, por otra, lograr un sistema educacional que asigne en forma eficiente los recursos, tanto públicos como privados, utilizados por el sector. La eficiencia de esta asignación está relacionada con el monto de recursos que el país destine al sector educacional, con la asignación de estos recursos entre los distintos niveles educacionales y el contenido educacional de los mismos, con la tecnología y composición de insumos utilizados para producir servicios educacionales, con la distribución regional y urbano-rural de estos recursos y con el grado de adecuación existente entre la estructura de oferta de servicios educacionales y la estructura de demanda generada por el sistema.

Todos estos objetivos se analizarán en el contexto de un Estado subsidiario, cuyo propósito no es el logro de estos objetivos a través de la provisión directa por parte del Estado de todos los servicios educacionales, sino que a través de la acción conjunta del sector privado y del sector público. La participación del Estado en esta acción conjunta puede limitarse a la fijación de las normas que regulen la acción del sector privado, puede incluir el financiamiento con recursos públicos de la acción del sector privado y puede extenderse hasta la producción y provisión directa por parte del Estado de la totalidad o parte de los servicios educacionales.

A. *Criterios de asignación del subsidio público al sector educacional*

En el análisis de diagnóstico realizado en la sección anterior, se concluyó que, para cumplir con aspectos normativos y con los principios de eficiencia y equidad en la asignación de recursos en el sector educacional, se requería incrementar el gasto en educación preescolar y básica y alterar profundamente la distribución del subsidio público entre los distintos niveles educacionales. Estas transformaciones deben generar una reorientación de subsidios públicos en favor de los grupos pobres, de los niveles de educación preescolar y básica y de los sectores rurales, en detrimento de los grupos de altos ingresos, de los niveles de educación superior y de los sectores urbanos, respectivamente. El resto de esta sección analizará muy brevemente algunas de las alternativas existentes para lograr una reasignación de los subsidios públicos, compatible con los principios de eficiencia y equidad y con la noción del nivel de educación básica como un bien público igualador de oportunidades.

1. *Proposición de subvención total a la educación preescolar y básica*

Dado el carácter de bien público que se asigna a la educación preescolar y básica, el Estado debiera evaluar, a nivel urbano y rural, el costo mínimo por alumno, de proveer educación preescolar y educación básica. La totalidad de estos costos mínimos, multiplicados por el número de alumnos en nivel preescolar y básico, respectivamente, debieran determinar el monto de la subvención pública que toda escuela o colegio debería recibir de parte del Estado.

Es altamente probable que la mayor dispersión geográfica de los alumnos en los sectores rurales, unido al mayor costo de profesores (para inducirlos a ir

a sectores rurales) y a la existencia de economías a escala en la producción de servicios educacionales, dé origen a un costo mínimo per cápita rural superior al costo mínimo per cápita urbano. En consecuencia, el subsidio por alumno deberá ser mayor en los sectores rurales que en los sectores urbanos, corrigiéndose de esta forma el actual sesgo pro-urbano de la distribución de los subsidios públicos.

Es indudable que, a pesar de las altas tasas de retorno de la educación preescolar y básica en Chile¹¹, una alta proporción de niños pertenecientes a hogares pobres no obtiene educación preescolar ni educación básica completa. Esto se debe a falta de información y a que, a pesar de la existencia de educación pública gratuita, existen otros costos, como transporte, costos de oportunidad, etc., que significan importantes costos privados para las familias pobres. Las implicaciones de política de lo anterior se orientan hacia un incremento de los incentivos para que las familias pobres envíen y mantengan a sus niños en los niveles de educación preescolar y básica. En otras palabras, la restricción no es únicamente la capacidad de las escuelas, sino que también, y tal vez en mayor medida, la insuficiente demanda por servicios educacionales por parte de los hogares pobres. Incentivos adicionales, para compensar los costos de oportunidad y otros gastos que atentan contra el enrolamiento de los sectores pobres, pueden implementarse a través de proveer en forma gratuita desayunos y almuerzos escolares, transporte hacia y desde la escuela, servicios de salud para toda la familia, educación para la madre, etc.

La contraparte de estos incentivos adicionales a los sectores pobres radica en lo innecesario de subsidiar a los sectores de altos ingresos para conseguir los objetivos de eficiencia, equidad y educación básica comprensiva antes mencionada. Un mecanismo simple para evitar o reducir el monto del subsidio dirigido a grupos de altos ingresos consiste en relacionar el subsidio público per cápita a las escuelas o colegios con el gasto per cápita efectivo incurrido por ellos. Las escuelas o colegios cuyo gasto per cápita efectivo sea igual o no exceda en más de un determinado monto al costo mínimo per cápita determinado por el Estado deberán recibir la totalidad del subsidio público por alumno. En la medida en que el gasto per cápita efectivo exceda en más de un determinado monto al costo mínimo, el subsidio público por alumno deberá decrecer, hasta llegar a cero cuando el gasto per cápita efectivo supere un determinado valor. De esta forma, los subsidios públicos alcanzarían su máximo valor y se concentrarían en centros de enseñanza preescolar o básicos utilizados por los grupos pobres, alcanzarían valores medios en los centros de enseñanza utilizados por grupos de ingresos medios y serían nulos o inexistentes en los centros de enseñanza utilizados por los grupos de altos ingresos.

2. *Proposición de autofinanciamiento de los gastos de docencia en los centros de educación superior*

Dadas las características de la educación superior, el rol del Estado en este sector debiera ser de naturaleza muy diferente. En efecto, sólo un 7 por ciento del total de alumnos en el ciclo de la educación básica logran ingresar al ciclo

¹¹ Ver BID-ODEPLAN (1977); Psacharopoulos (1973); Piñera (1976); Riveros (1978).

de educación superior. Dado el capital humano adquirido por aquellos alumnos que logran acceder a la educación universitaria, es indudable que, al egresar del ciclo de educación universitaria, ellos lograrán niveles de ingresos que los asimilarán a los grupos de ingresos medios y altos. En estas circunstancias, no existe razón alguna para que el Estado desvíe parte importante de los recursos públicos destinados al sector educacional para subsidiar a grupos de ingresos medios y altos. Esto es particularmente inconveniente si se considera que este desvío resta recursos a la acción pública en el campo de la educación pre-escolar y básica, acción que en la actualidad es cumplida en forma claramente insuficiente por el Estado.

En consecuencia, el financiamiento de los gastos de docencia incurridos por los centros de educación superior debiera recaer sobre los estudiantes universitarios, que son sus principales beneficiarios. Este autofinanciamiento de los centros de educación superior debe ser implementado en forma tal que no signifique la exclusión de ellos de alumnos pertenecientes a hogares de ingresos medios y bajos. En efecto, si bien todos los alumnos que egresan de la educación superior pasan a integrar grupos de ingresos medios y altos, es perfectamente posible que muchos de los candidatos a ingresar a la educación universitaria no tengan en ese momento ni los recursos propios ni el acceso a los recursos crediticios necesarios para financiar los costos directos y los costos de oportunidad asociados a una carrera universitaria. En estas circunstancias, la acción del Estado no debiera orientarse hacia la implementación de un sistema de subsidios masivo e indiscriminado en favor de los alumnos universitarios, sino que, muy por el contrario, ella debiera orientarse hacia la implementación de un sistema de préstamos que permita financiar los costos directos e indirectos de la educación universitaria¹². Los créditos obtenidos por los alumnos mediante este sistema, durante el período de educación superior, serían cancelados, con un período de gracia determinado, con posterioridad al egreso de los alumnos de la educación superior¹³.

En aquellos casos en que los beneficios sociales de una carrera universitaria excedan a los beneficios privados, el Estado debería intervenir subsidiando directamente algunos departamentos, institutos o escuelas de una universidad o, indirectamente, subsidiando a los alumnos que ingresan a ellos.

Estudios académicos han estimado que, al cabo de 12 años de funcionamiento, un sistema de préstamos para la educación superior se hace autosuficiente y no requiere de aportes adicionales de recursos por parte del Estado¹⁴.

¹² En forma extremadamente selectiva este sistema de préstamos podría complementarse con un sistema de becas educacionales.

¹³ Una forma simple de implementar este sistema sería que el Estado mantuviera el flujo de recursos públicos destinados a financiar la docencia en los centros de educación superior, exigiendo a estos centros que en lugar de transferirlos en forma gratuita a los alumnos, les den a éstos la alternativa de pagar los costos de docencia con recursos propios o acceder a un crédito financiado con recursos públicos. El flujo de recursos públicos debería ser igual al monto total del crédito tomado por los alumnos. Esto liberaría recursos públicos por un monto equivalente al monto pagado con recursos propios por los alumnos. Otra forma de implementar este sistema sería que instituciones financieras, públicas o privadas, otorgaran directamente los créditos a los alumnos. En este caso, el papel del Estado podría limitarse a proveer un sistema de seguros que haga factible para todos los alumnos el acceso al crédito en condiciones competitivas.

¹⁴ Ver Selowsky (1973).

3. *Proposición de financiamiento de los gastos de investigación y extensión en los centros de educación superior*

Los gastos de los planteles de educación superior destinados a la extensión e investigación son de naturaleza distinta y requieren, por lo tanto, un tratamiento diferente. En efecto, parte de las labores de extensión e investigación desarrolladas por los centros de educación superior benefician en forma directa y exclusiva a determinados grupos o entidades públicos o privados. En estos casos debiera corresponder a los grupos o entidades beneficiados solventar los gastos originados por las tareas de investigación o extensión respectivas. Los numerosos convenios suscritos por las universidades con entidades externas a ellas constituyen ejemplos de esta modalidad.

Sin embargo, no todas las tareas de investigación y extensión desarrolladas por las universidades corresponden a la categoría anterior. De hecho, dada la naturaleza de los objetivos de la universidad, muchas de las tareas de investigación o extensión desarrolladas por los centros de educación superior no benefician en forma exclusiva a ciertos grupos, sino que se orientan a la consecución de los fines propios de la universidad, relacionados con la búsqueda de la verdad y el conocimiento de la realidad nacional y, en consecuencia, benefician a toda la comunidad. Esto confiere a estas tareas el carácter de bien público y debieran, por lo tanto, ser financiadas con recursos públicos¹⁵. Para estos propósitos el Estado debiera destinar un determinado monto de recursos públicos al financiamiento de este tipo de labores de investigación y extensión. Las tareas de administración, asignación y control de estos recursos deberían recaer en un consejo integrado por "personas notables" dedicadas al quehacer universitario¹⁶. Este consejo recibiría proyectos de investigación o de tareas de extensión de las distintas unidades que conforman la universidad, y en base a una evaluación de los méritos de cada uno de ellos asignaría los recursos disponibles. Recaerían también sobre este consejo las tareas de control y evaluación ex-post de los proyectos financiados.

4. *Proposición de subvención parcial a la educación media*

El caso de la educación media (humanística o técnica) constituye un caso intermedio entre la educación preescolar y básica y la educación superior. La tarea que corresponde al Estado en este nivel educacional depende tanto de los aspectos normativos que encuadran su acción, como de los aspectos positivos relacionados con los costos y beneficios públicos y privados generados en este nivel educacional. Una alternativa de acción del Estado es financiar, en forma conjunta con los alumnos de la educación media, los gastos de los centros educacionales a este nivel. Esto implica que el Estado subvencionaría sólo en forma parcial a los alumnos de centros de educación media. En esta modalidad de subvención parcial sería conveniente diseñar, en forma semejante

¹⁵ Las tareas de investigación pura, de investigación de la historia de la nación, de búsqueda de la verdad, de desarrollo cultural; etc., constituyen algunos ejemplos de este tipo de tareas.

¹⁶ El Consejo de Rectores representa una alternativa.

