

¿Qué es lo público y cómo se financia?

Claudia Sanhueza¹

En el sentido jurídico es bastante simple. Un bien es público si es provisto por el Estado a cualquier nivel: central, municipal, etc. Es decir, las únicas universidades públicas, en este sentido, son las que el Estado es dueño.

Corolario 1: *En el sentido jurídico, las universidades públicas son las estatales, ya que son propiedad del Estado.*

Por otra parte, desde un punto de vista económico se necesitan dos características bastante específicas para que un bien sea “público”:

1. No rival: el que alguien consuma ese bien no impide que otro lo consuma.
2. No excluyente: no se puede excluir a alguien de su consumo, ya sea por razones físicas o económicas.

Ejemplo: la plaza tradicional (sin rejas). Disfrutar una plaza no impide que otro disfrute de la misma, y no es técnicamente factible cobrar por su uso, por eso uno no ve a un funcionario municipal cobrando por usarla. Habría que cerrarla con rejas y transformarla en un parque, y ya no sería una plaza. En cambio, si me como un helado, impido que otro se coma el mismo producto, y claramente se puede cobrar por el helado.

En esta definición económica, no importa de quien es la propiedad: podría un bien público ser de propiedad privada (no estatal) y aún así ser un bien público. Solamente necesitamos que no sea posible excluir a nadie y sea disfrutable por todos. Por ejemplo, el conocimiento que yo transmito desde este blog lo produzco yo (es de propiedad privada), **pero no puedo cobrar por lector, y es también cierto que el hecho de que uno de ustedes lo lea no excluye a otro de leerlo. El conocimiento acá transmitido es un bien público.**

Bajo este sentido económico, la educación universitaria estatal en Chile hoy no es un “bien público”. No solamente tiene precio -lo que la hace excluyente en términos económicos-, sino que es selectiva, lo que hace que haya “rivalidad” en el sentido físico. Es más, aún si la universidad estatal fuera gratuita, si es de acceso selectivo, no es un “bien público” en el sentido económico. Por ejemplo, en Finlandia y Cuba todas las universidades son públicas (del Estado) y gratuitas, pero son selectivas, por lo tanto no son un “bien público” económicamente hablando. Más aún, podría existir un sistema en el cual la provisión de educación universitaria esté disponible para todo el que quiera (acceso universal y gratuito) y no todo ser estatal, en cuyo caso se transforma en un “bien público”.

Corolario 2: *Aún si todas las universidades son públicas o de propiedad del Estado, el sistema universitario podría no funcionar como un “bien público” en el sentido económico. Y viceversa, aún si todas las universidades fueran privadas, el sistema universitario **podría funcionar como un “bien público” en el sentido económico. Basta que sea de acceso universal (no selectivo) y gratuito.***

¹ Columna publicada en La Tercera: <http://voces.latercera.com/2014/03/25/claudia-sanhueza/5205/>

Por otra parte, los bienes que producen las universidades, entre ellos el conocimiento, podrían eventualmente ser un “bien público”. Los profesionales tienen un conocimiento del cual ellos pueden beneficiarse privadamente (rival y excluyente), pero ese conocimiento también beneficia al resto de la sociedad (en alguna proporción es un bien público). Esto último, los economistas lo llamamos las externalidades positivas de la educación.

Corolario 3: *Todas las universidades, públicas y privadas pueden eventualmente producir “bienes públicos” y también bienes privados.*

En términos económicos, lo que es eficiente que el Estado financie son “bienes públicos”, esos que no tienen rivalidad y no son excluyentes, no importando la propiedad. Se financia creación de conocimiento, investigación, desarrollo, entre otros. Por ejemplo, muchos de los avances de la ciencia (que se producen en la universidad), cumplen las características de bien público. Si pensamos que todo lo que produce una universidad son “bienes públicos”, podríamos decir que es eficiente que el Estado financie todo el quehacer universitario. Eso pasa en Finlandia o Noruega, en donde las universidades se entienden como centros de investigación –creadores y transmisores de conocimiento- que además hacen docencia. En otros países se cree que los profesionales se apropian en forma privada (rival y excluyente) de los beneficios de pasar por la universidad, lo que implica cobrarles “algo”. Ese algo que se cobra no es para financiar todo lo que produce una universidad, sino solamente lo que es atribuible a ese beneficio individual. Por otra parte, se intenta, con becas y créditos, hacer que el acceso no sea excluyente en el sentido económico, aunque en muchos países aún es excluyente (rival) en sentido físico (hay selección).

Corolario 4: *es eficiente económicamente que el Estado financie los “bienes públicos” que produce la universidad, independiente de quien los produzca.*

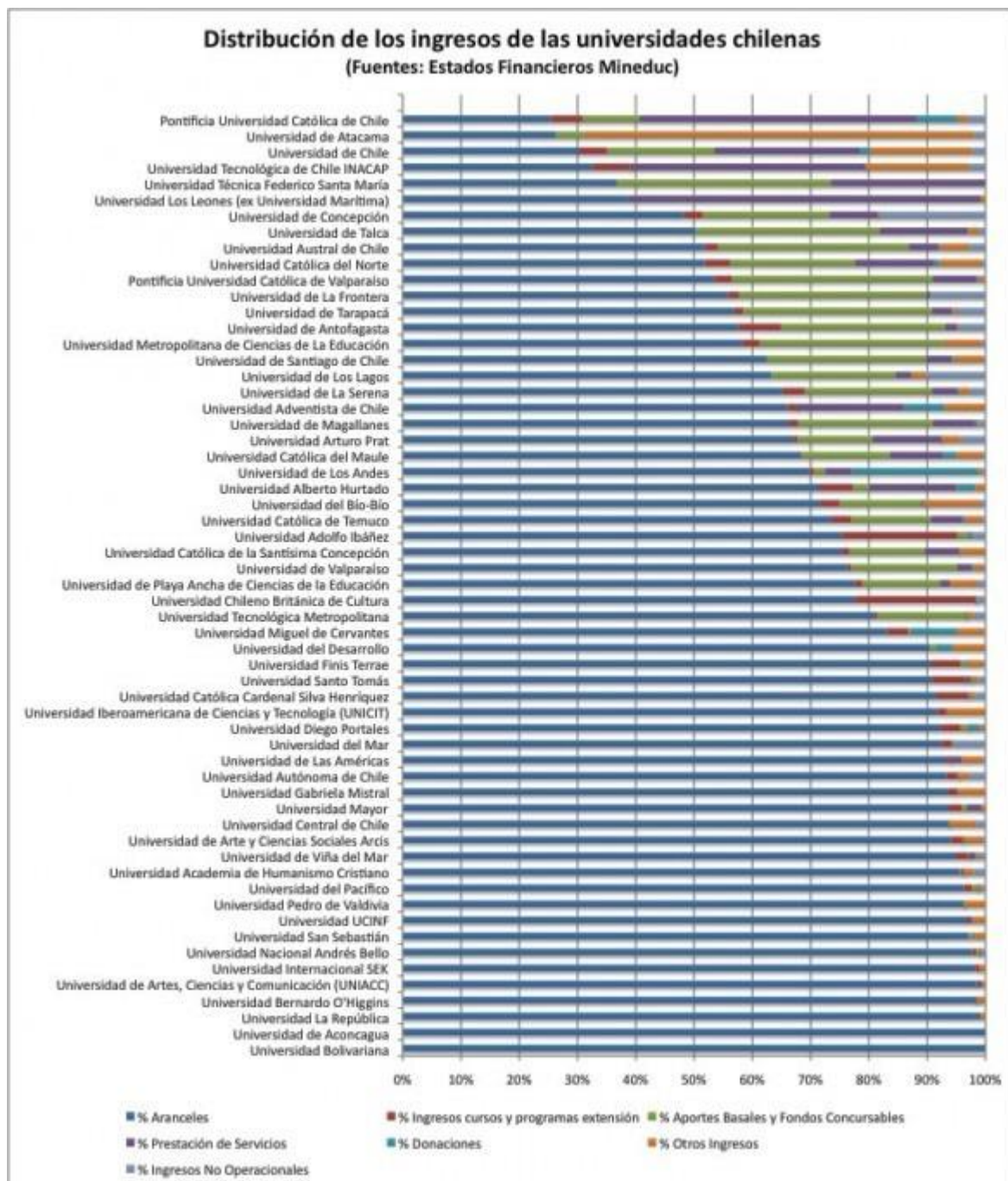
Ahora bien, actualmente en Chile las universidades entienden que lo que hacen es “producir títulos profesionales” (bienes de apropiación individual), y por lo tanto se están financiando con aranceles, no con financiamiento del Estado. Algunas de ellas producen “bienes públicos”, como investigación, los que también se financian con aranceles. Por eso los aranceles son tan altos, ya que financian títulos (bienes privados) que en teoría son rentables, y bienes públicos. A su vez, las universidades públicas (de propiedad estatal) y algunas privadas (del Cruch) reciben financiamiento público directamente, pero insuficiente para financiar todos los “bienes públicos” que producen. En el Gráfico 1 se muestra la distribución de los ingresos de las actuales universidades del sistema chileno. La Universidad de Chile (pública) y Universidad Católica (privada), ambas tienen el mayor financiamiento público directo (aporte basal). El resto de las universidades también producen bienes públicos, pero en menor medida. Y de lo que todas ellas están muy preocupadas de hacer, es de producir “títulos”.

En definitiva, siguiendo estas definiciones. Las únicas universidades públicas –en el sentido jurídico- son las de propiedad estatal. Aún así, no son un “bien público” en el sentido económico, ya que cobran y son selectivas. Todas las universidades públicas y privadas pueden producir “bienes públicos”, que es eficiente que sean financiados por el Estado.

Entonces, bajo este marco conceptual –el de los bienes públicos-, lo que importa para establecer qué debe financiar el Estado, es identificar que parte del quehacer universitario es o no un “bien público” y bajo qué condiciones debe ser provisto. Si todo el quehacer universitario es un “bien público,” todo puede ser financiado por el Estado y ser beneficioso socialmente. En este momento, en nuestro país hay universidades públicas y privadas que están produciendo diferentes niveles de “bienes públicos”, pero todas están produciendo muchos bienes que se entienden como privados

(títulos universitarios, algunas incluso lucro) y en su mayor parte están siendo financiadas con aranceles. Por lo tanto, ni las universidades públicas ni las privadas se están entendiendo como “bienes públicos”. Adicionalmente, el financiamiento estatal es insuficiente para financiar los “bienes públicos” que éstas podrían estar produciendo.

Ahora bien, el programa de la presidenta Michelle Bachelet nos habla en una nueva frecuencia, diferente a la de bienes públicos. Propone entender la educación superior como un derecho social y no como un bien de consumo. Por derecho social se entiende una parte del bienestar individual que no es responsabilidad individual, sino social. Cada persona aporta según su capacidad contributiva, o sea, la educación se financia con impuestos, no con aranceles: gratuidad para todos. “Como cada ciudadano tiene derecho, eso implica que el mercado (como criterio de distribución) debe ser limitado y eventualmente excluido...” (El Otro Modelo, Atria et al, 2013).



Corolario 5: *que la educación superior sea un derecho social y no un bien de consumo, implica gratuidad para todos.*

¿Importa la propiedad para que la educación sea un derecho social? Estrictamente no, no es exigible la propiedad estatal (El Otro Modelo, Atria et al, 2013). Sin embargo, si la educación es un derecho social y no se transa en el mercado como un bien de consumo, no tiene sentido la existencia de instituciones con fines de lucro, es más se debe exigir que no lucren y se puede exigir aun más características para ellas, como que el gobierno interno sea independiente del mercado y del Estado (en manos de los académicos), por ejemplo. ¿Y si la educación es un derecho social, puede ser

selectiva? Si, puede ser selectiva. Sin embargo, los mecanismos de admisión deben ser únicos y determinados socialmente; no deben ser mecanismos de admisión unilaterales.

Ahora bien, si bajo el marco conceptual de los “bienes públicos” la propiedad no importa, y bajo el marco conceptual de los “derechos sociales” la propiedad tampoco importa ¿Cómo se justifica la existencia de instituciones de propiedad del Estado? La respuesta más probable es que las universidades públicas (de propiedad estatal) deben producir bienes públicos que no producen el resto de las universidades y estar sujetas a otro marco jurídico (de hecho lo están por la Contraloría). Por ejemplo, deben tener presencia nacional y podrían responder a un proyecto de desarrollo regional de largo plazo, entre otras que podemos identificar.

Corolario 6: *es eficiente que el Estado financie especialmente a sus universidades públicas si éstas deben cumplir funciones especiales solamente atribuibles a la propiedad del Estado.*

Lo último que hay que señalar es que hay instituciones universitarias, todas las públicas y algunas privadas (por ejemplo, tradicionales y algunas nuevas privadas), que deberían (podrían querer) organizarse en torno a un sentido público “paradigmático”: ser espacios independientes, de reflexión crítica, con financiamiento desvinculado del mercado, cuyo gobierno interno es independiente del mercado y del Estado -generalmente en manos de los académicos-, que producen docencia que está internamente vinculada a la investigación, producen conocimiento sin agendas particulares y forman productores de conocimiento con pensamiento crítico (Atria y Sanhueza, 2013).

Corolario 7: *hay un sentido público “paradigmático” que no depende de la propiedad, sino de la forma de organización de las universidades.*

En resumen, el cómo se financian las universidades para asegurarnos que exista la educación superior como derecho social, se financien bienes públicos, se rescate el sentido público “paradigmático” de la educación superior, y junto a eso se fortalezca la educación pública (de propiedad estatal), se deben distinguir los tipos de financiamiento. En la Tabla 1 se presenta una propuesta:

Tabla 1: ¿Cómo se financia?

Funciones	Acceden a Financiamiento Estatal	Formato
Docencia	Todas (en un marco normativo mínimo que exija al menos no lucro, calidad y reglas de acceso públicas)	Aporte a la Docencia
Bienes Públicos (investigación)	Todas (en un marco normativo mínimo que exija al menos no lucro, calidad y reglas de acceso públicas)	Conicyt
Bienes públicos estatales	Universidades públicas (de propiedad estatal)	Basal: nuevo trato
Sentido público “paradigmático”	Universidades públicas y privadas con sentido público (en un marco normativo que defina claramente lo “paradigmático”)	Basal: sentido público

Esto implica un nuevo marco legal que permita el correcto funcionamiento de todas las instituciones de educación superior (como bien dijo el Ministro Eyzaguirre, devuelva la fe pública en el sistema universitario) y que defina correctamente quien es quien en el sistema: universidades docentes, públicas, de sentido público, y el resto. Junto con eso un ajuste sistemático de los aranceles de todas las universidades –para llegar a niveles razonables en el contexto internacional- para luego transitar a la gratuidad al 70% y universal en 6 años, un financiamiento institucional para aquellas que se definan de sentido público y adicional para las universidades públicas de propiedad estatal y un aumento de financiamiento público a la producción de bienes públicos.

Todo requiere de un aumento de gasto público en educación superior, ya que recordemos que cerca del 80% del gasto en ese ámbito es actualmente gasto privado (ver gráfico 2).

