

Conceptos para la proposición de un sistema de clasificación de instituciones de educación superior en Chile



Nicolás Barrientos Oradini

Académico Facultad de Economía y Negocios,
Universidad Alberto Hurtado.

Correo electrónico: nbarriento@uahurtado.cl

1 Introducción

El establecimiento de un sistema de clasificación de universidades es valioso por intentar reconocer la diversidad institucional del sistema chileno. No obstante, el esquema actual es demasiado estrecho para reflejar toda la diversidad existente, agrupando instituciones muy diferentes dentro de una misma categoría. No considera que el mercado de pregrado es regional y local, no nacional e integrado, por lo que no todas las instituciones compiten entre sí. Tampoco enfatiza lo suficiente en la composición social del alumnado, la cual refleja proyectos institucionales distintos (elitistas vs socialmente no-selectivas), ni en el impacto del financiamiento y los subsidios fiscales acumulados a través de décadas, determinantes para las universidades de investigación y doctorado. Finalmente, la clasificación no da cuenta de las culturas internas ni de su dinamismo reciente. Surge la necesidad de establecer bases conceptuales consensuadas para un sistema de clasificación de universidades (e Instituciones de Educación Superior) con el fin de asegurar la calidad formativa e igualar las condiciones de rendición de cuentas públicas.

2 La Propiedad y la Asignación de Recursos del Estado

Considerar la propiedad como criterio central o único para asignar recursos estatales es un error. Dado los problemas de mercado del sistema universitario chileno, se busca no solo la asignación eficiente de recursos fiscales, sino también una regulación adecuada. Económicamente, sería ineficiente que una universidad estatal que provee bienes privados con aranceles elevados recibiera todo el financiamiento fiscal necesario. A la inversa, no se deberían negar recursos estatales a una universidad privada sin fines de lucro que solo produce bienes públicos, como investigación básica o extensión gratuita. Es erróneo que la propiedad estatal per se justifique más aportes sin considerar los productos o tareas que entrega.

Para una asignación eficiente y no discrecional de recursos estatales, se necesita una clasificación tridimensional de las universidades.

1. **Propiedad** de la universidad.
2. **Organización jurídica** (constitución legal).
3. **Productos ofrecidos** (bienes públicos o privados), esencial para la eficiencia en la asignación de recursos.

Esta aproximación permite distinguir entre universidades públicas puras (propiedad estatal, personalidad jurídica pública,

solo ofrecen bienes públicos), universidades privadas puras y mixtas (semipúblicas o semiprivadas). Sin embargo, una universidad privada también podría ofrecer solo bienes públicos, ya que las universidades ofrecen una diversidad de productos (grados, títulos, I&D, extensión, etc.), que pueden presentar características “públicas” y “privadas” según el producto específico.

2.1 Propiedad de las Universidades en Chile

La clasificación básica de propiedad es: 1) estatal y 2) no estatal. La propiedad no estatal puede tener matices, dependiendo de la forma jurídica que adopte (corporación, fundación, propiedad de grupos religiosos/políticos/espirituales u otros, o personas naturales). La estructura de propiedad es fundamental porque condiciona la existencia económica, los órganos de gobierno y las estrategias institucionales (Brunner, 2005).

2.2 Organización Jurídica de las Universidades

Las universidades pueden adoptar la personalidad jurídica de derecho público o de derecho privado según el Código Civil chileno (Alessandri et al., 2005).

- **Derecho Público:** Incluye a la nación, el fisco, municipalidades, iglesias, comunidades religiosas y establecimientos con fondos del erario. Aquí caben las universidades de propiedad estatal y las de las iglesias.
- **Derecho Privado:** Se organiza en corporaciones y fundaciones. Para el caso chileno, estas organizaciones son sin fines de lucro por ley, a diferencia de las sociedades con fines de lucro.
 - La corporación es una asociación de personas donde sus miembros son sus integrantes y su patrimonio es formado por los socios.
 - La fundación es un patrimonio donado para un fin determinado, donde sus miembros son destinatarios y el patrimonio lo entrega un fundador donante.

El principio de ser organizaciones “sin fin de lucro” es una de las mayores encrucijadas del sistema chileno. Algunas universidades han creado organizaciones paralelas (ej. inmobiliarias, creadas por los mismos dueños) para cubrir el lucro a través del arriendo de instalaciones, transfiriendo “beneficios” o “lucro” a estas inmobiliarias. Otras se relacionan con inmobiliarias para acceder a inmuebles a menor costo que el de mercado para mantener aranceles accesibles y becas internas de alta cobertura, sin lucro. Para determinar la existencia de lucro, es vital analizar el precio de los arriendos pagados versus el valor de mercado. En general, las universidades de propiedad estatal y las de la Iglesia Católica se organizan como corporaciones de derecho público, mientras que las restantes se organizan como corporación de derecho privado sin fines de lucro.

2.3 Bienes y Servicios de las Universidades como Bienes Públicos o Privados

Bienes públicos son aquellos cuyos beneficios se extienden indivisiblemente a toda la comunidad, y su suministro eficiente suele requerir la intervención del Estado. Ejemplos incluyen defensa nacional, educación básica/media e investigación básica. Bienes privados pueden dividirse y suministrarse a individuos separadamente sin beneficios o costos externos a otros, y pueden ser asignados eficientemente por los mercados.

La definición más operativa de bien público se basa en dos características:

- **No Exclusión:** Es imposible o muy caro excluir a otros individuos del beneficio del bien.
- **No Rivalidad en el Consumo:** El consumo de unidades adicionales implica un costo marginal social nulo de la producción.

El Estado interviene en la producción de bienes públicos cuando el sector privado no está interesado, existen monopolios o el gobierno asume enfoques intervencionistas. A partir del enfoque matricial, se pueden analizar los productos ofrecidos por las universidades para definir lo que diferencia una universidad pública de una privada (Samuelson y Nordhaus, 1996).

2.4 Productos y Bienes Universitarios

Se agrupan en tres rubros:

a) Títulos profesionales y grados académicos:

- **Títulos profesionales:** En su mayoría son bienes privados. Esto se debe a que el profesional contratado trabaja con exclusividad para una entidad por jornada completa, lo que implica exclusión de otra organización y rivalidad entre ellas al contratar.
- **Matices:** Profesionales de la salud y educación en áreas con características de bienes públicos, lo que justifica la participación estatal como regulador o financiador. También hay “productos” poco demandados pero necesarios para el desarrollo social (ej. ciencias básicas, filosofía, pedagogías en idiomas extranjeros), que generan una externalidad positiva y se acercan a ser bienes públicos.
- **Grados Académicos (Licenciatura, Magíster, Doctorado):** La licenciatura (primer grado de pregrado), por sí misma, no tiene gran demanda laboral y es requisito para el magíster, por lo que no presenta los rasgos de “exclusión” y “rivalidad” del mercado, asemejándose más a un bien público. Los rasgos de bien público se hacen más evidentes en magíster y doctorados poco demandados en el mercado (ej. filosofía moral, física cuántica), que benefician a la sociedad en su conjunto, y que deben ser impulsados por el Estado. Sin embargo, existen doctorados que pueden ser bienes privados, y los posgrados demandados por la empresa (ej. magíster en administración) presentan características de bienes privados. En Chile, la producción de doctorados está altamente concentrada en tres o cuatro universidades (U. de Chile, P. U. Católica, U. de Concepción, U. de Santiago), independientemente de su propiedad o régimen jurídico. Menos del 8% de las universidades chilenas ofrecen este bien público.

b) Investigación y desarrollo (I&D):

- **Investigación básica:** Es un ejemplo paradigmático de bien público. Sus resultados benefician a toda la comunidad y pueden ser publicados sin exclusión ni rivalidad en el consumo (ej. investigación sobre el genoma). Solo en casos de gobiernos que la mantienen en reserva por razones estratégicas, no es un bien privado. La incidencia en Chile, medida por fondos Fondecyt, se concentra en un 70% en tres universidades (U. de Chile, P. U. Católica, U. de Concepción). El número de publicaciones científicas también muestra una alta concentración (80% en cuatro universidades: U. de Chile, P. U. Católica, U. de Concepción y U. de Santiago). Esto indica que la característica de bien público de la investigación básica es independiente de la propiedad y el régimen jurídico. La investigación básica contratada por empresas para su uso se trataría como investigación aplicada (Shattock, 2003).

- **Investigación aplicada y desarrollo de experimento:** Si es exclusiva y vendida a industrias, implica exclusión y rivalidad, siendo un bien privado. Si es comunicada a la sociedad y no es “apropiable”, es un bien público. La invención, innovación y difusión del conocimiento pueden ser bienes públicos o privados.

c) Extensión universitaria:

Incluye un conjunto variado de productos y servicios que pueden ser bienes públicos (ej. orquesta sinfónica en locales abiertos, museos de arte gratuitos, campus-parque abiertos a la comunidad) o bienes privados (ej. presentaciones reducidas con límite de capacidad y cobro de precios de mercado). Cada producto de extensión requiere un análisis particular.

3. Propuesta de una Taxonomía para las Universidades Chilenas

Una clasificación general debe definir un portafolio de productos y servicios con rangos mínimos en los tres conceptos (títulos y grados, I&D, extensión). Luego, se deben considerar las combinaciones para definir claramente

“Las universidades no compiten en un mercado nacional homogéneo, sino en mercados locales y regionales con públicos muy diferentes. Ignorar esta realidad lleva a comparaciones injustas y a políticas de financiamiento que no reconocen la verdadera función social de cada institución”

universidad pública y privada, permitiendo una asignación eficiente de recursos.

La secuencia de análisis:

- **Propiedad** (estatal o no estatal).
- **Estructura jurídica** (corporación de derecho público o privado).
- **Productos ofrecidos** (títulos/grados, I&D, extensión).
- **Análisis económico** (determinar si cada producto es bien público o privado).

De este análisis secuencial (propiedad-estructura jurídica-análisis económico) se obtienen cuarenta posibles escenarios para agrupar a las universidades en categorías homogéneas y no discrecionales. Por ejemplo, una universidad privada sin fines de lucro que ofrece sus tres productos centrales solo como bienes públicos es semejante a una universidad estatal de derecho público que ofrece los mismos tres productos como bienes públicos. Este esquema permite obtener agrupaciones homogéneas para la asignación de recursos y distinguir entre universidades semi públicas, docentes y de investigación Barr (2004).

Las definiciones deducidas son:

- **a) Universidades completas:** Ofrecen una amplia gama de productos en los tres niveles.
 - **a.1) Universidades públicas puras:** Ofrecen bienes económicos públicos en los tres niveles (pueden ofrecer bienes privados).
 - **a.2) Universidades privadas puras:** Ofrecen bienes privados en los tres niveles (pueden ofrecer bienes públicos).
 - **a.3) Universidades semipúblicas:** Ofrecen más bienes públicos que privados en los tres rubros.
- **b) Universidades docentes:** Ofrecen esencialmente títulos profesionales, sin relevancia en I&D, y algo de extensión.
- **b.1) Universidades docentes públicas:** Concentradas en títulos y grados académicos esencialmente como bienes públicos.
- **b.2) Universidades docentes privadas:** Ofrecen títulos y grados académicos esencialmente como bienes privados.
- **c) Universidades de investigación:** Ofrecen principalmente productos asociados a I&D (bienes públicos o privados), siendo en estricto rigor centros de investigación.

“El enfoque actual privilegia la propiedad por sobre la función. Asumir que todas las universidades estatales son públicas y que todas las privadas no lo son es una simplificación que no resiste evidencia empírica: existen universidades privadas que producen bienes públicos de alto valor y universidades estatales que operan bajo lógicas de mercado”

4. Conclusiones

Dada la gran cantidad de definiciones y la particularidad del sistema chileno, se necesita una taxonomía para orientar los recursos económicos del Estado. No se deben destinar recursos solo en base a la propiedad o estructura jurídica, sino también en relación con los productos y servicios que cada universidad ofrece a la comunidad. Se propone aplicar un enfoque de “insumo-producto” para medir la eficiencia económica y priorizar la inversión estatal. Aclarar el carácter de bien privado y bien público de los productos universitarios es crucial para determinar fallas de mercado y establecer regulaciones.

Se deduce que es posible establecer tipologías considerando simultáneamente la propiedad, la organización jurídica y el tipo de bienes y servicios ofrecidos, aunando criterios homogéneos y clarificando las definiciones en uso. A partir de estas definiciones, se puede establecer qué recursos se destinan, ya sea como aportes fiscales directos a la institución o como aportes fiscales directamente hacia los productos definidos como bienes públicos. Por ejemplo, una universidad “completa y pública pura” debería recibir plenos aportes estatales por su función pública, además de los recursos por los bienes públicos que ofrece a la comunidad.

Referencias

- Alessandri, A., Somarriva, M., & Vodanovic, A. (2005). Tratado de Derecho Civil. Partes preliminar y general (T. I, 7a ed.). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Barr, N. (2004). Higher education funding. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 264-283.
- Brunner, J. J. (2005). Mercados universitarios: Ideas, instrumentaciones seis tesis, en conclusión.
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1996). *Economía* (15a ed.). Madrid: McGraw Hill.
- Shattock, M. (2003). *Managing successful universities*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education & Open University Press.