

Los beneficios públicos y privados de la educación y sus implicaciones en las políticas para la educación superior

*Alejandro Márquez Jiménez**

Introducción

Este documento tiene como objetivo analizar tres aspectos relevantes en relación con el uso e implicaciones que tienen los resultados de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación, en el diseño de las políticas para la educación superior, especialmente las relacionadas con su financiamiento. El primero, radica en aclarar el sentido, desde el enfoque de la economía de la educación, de los términos “bien público” y “bien privado” aplicados a la educación; el segundo, consiste en plantear algunos de los usos que se dan a los resultados de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación, y sus implicaciones en el diseño de las políticas para la educación superior; y el tercero, se establece en función del análisis de los alcances y limitaciones que tienen los resultados de estos estudios para sustentar, por sí mismos, el diseño de las políticas para el sector educativo.

La importancia e interés en tratar los aspectos relacionados con los beneficios públicos y privados de la educación, se sustenta en la consideración de que este tipo de conocimientos constituyen el fundamento de uno de los debates contemporáneos más polémicos en el ámbito de las políticas para la educación superior, es decir, constituyen la base de las argumentaciones a través de las cuales se está debatiendo el papel que deben jugar los Estados-nacionales en su suministro y financiamiento. La importancia que este tipo de conocimientos ha adquirido para el diseño de las políticas educativas, en general, y las de la educación superior, en particular, hace necesario profundizar en su análisis. Tener claridad sobre sus alcances y limitaciones es fundamental para valorar adecuadamente su utilidad en el diseño de las políticas para el sector educativo y para la estructuración de políticas que

* IISUE, UNAM.

contribuyan adecuadamente al desarrollo de las instituciones de educación superior (IES) y de las diversas funciones sociales que éstas desempeñan.

Para cubrir el objetivo planteado, el trabajo se divide en tres apartados: *a)* en el primero, desde el enfoque económico, se conceptualiza a la educación en relación con las definiciones de “bien público” y “bien privado”, y se analiza su papel en la generación de los beneficios públicos y privados; *b)* en el segundo, se examinan algunos de los resultados de los estudios orientados a medir los beneficios públicos y privados de la educación superior, así como las implicaciones que han tenido en el diseño de políticas para este sector educativo; asimismo, se analizan los alcances y limitaciones de estos estudios para ser utilizados en el diseño e implementación de la política pública en educación superior; y *c)* finalmente, en el tercer apartado, se presentan algunos comentarios finales sobre las implicaciones que tiene el manejo político de estos estudios en el futuro desarrollo de los países.

Definición de “bien público” y “bien privado” desde la perspectiva de la teoría económica

A pesar del uso tan común que se brinda a los términos referentes a lo “público” y lo “privado”, su definición resulta bastante compleja, debido a los diversos modos con que usualmente son empleados estos términos (Rabotnikof, 2005; Marginson, 2007). No obstante, se pueden distinguir una serie de definiciones principales que habitualmente plantean la distinción entre lo público y lo privado como una dicotomía, tal como son la distinción entre: *a)* lo que se considera común a todos (público) en contraposición de lo individual y particular (privado); *b)* lo que es de conocimiento de todos (público) y aquello que es secreto, oculto o sustraído al conocimiento de todos (privado); y *c)* lo que corresponde al Estado y al ejercicio gubernamental (público), en contraposición, lo que queda fuera de la esfera del Estado y del gobierno (privado). Con respecto a la última distinción, algunas definiciones además incluyen la diferencia entre lo mercantil (privado) y no mercantil (público), mientras que otras enfatizan la contraposición entre lo que corresponde al Estado (público) y lo que atañe al mercado (privado) (Rabotnikof, 2005; Marginson, 2007).

En economía, la distinción entre lo público y lo privado tiende a ser más práctica, si bien, no está exenta de problemas como podremos ver más adelante. Una de las definiciones más aceptada en economía es la planteada por

Samuelson, quien define a los “bienes públicos”¹ en función de dos propiedades: son bienes no rivales (o competitivos) y no excluibles; por oposición, los “bienes privados”, son bienes competitivos y excluibles (Samuelson, 1954; Marginson, 2007). Por no rivalidad (o competitividad), se entiende que son bienes que pueden ser consumidos por cualquier cantidad de personas sin disminuir su valor y condición, como por ejemplo, el conocimiento de un teorema matemático o el alumbrado de las calles de una ciudad. Por no excluibles, se resalta la condición que tienen ciertos bienes para no limitarse a compradores individuales, tales como la tolerancia social, el orden, la salud y la educación pública. Por ejemplo, nadie puede ser sustraído de los beneficios de vivir en una sociedad más tolerante, ordenada, habitada por ciudadanos saludables y educados (Samuelson, 1954; Marginson, 2007). En oposición, los bienes privados son susceptibles de disminuir su valor y condición a través de su consumo, y a limitar su uso a individuos particulares (propietarios). Por ejemplo, un automóvil o una casa, disminuyen su valor con el uso y su utilización puede restringirse estrictamente a sus propietarios; asimismo, muchos otros productos y principalmente, los de consumo personal, tienen este tipo de características (cuadro 1).

Cuadro 1
DEFINICIÓN DE BIEN PÚBLICO Y BIEN PRIVADO

<i>Bien público</i> <i>Definición clásica</i>	<i>Bien privado</i> <i>Por oposición</i>
“Son bienes (o servicios) que son no rivales (o competitivos) y no excluibles”.	“Son bienes (o servicios) que son rivales (o competitivos) y excluibles”.
<i>No rivalidad (o competitivos)</i> : pueden ser consumidos por cualquier cantidad de personas sin disminuir su valor.	<i>Rivales (o competitivos)</i> : su consumo por cualquier persona disminuye o elimina su valor.
<i>No excluibles</i> : sus beneficios no pueden limitarse a compradores individuales.	<i>Excluibles</i> : sus beneficios se limitan a compradores individuales.

Fuente: Samuelson (1954); Marginson (2007).

Sin embargo, a pesar de que la distinción entre los bienes públicos y privados puede parecer bastante clara a partir de la definición anterior, la situación se complica cuando se considera que en la realidad social existen

¹El uso que se brinda en este trabajo al concepto de bien, incluye también la producción de servicios. De esta forma, con la acepción de bien público o bien privado se hace alusión a los bienes y servicios que se producen y se intercambian en la sociedad.

pocos bienes que asumen las condiciones de competitividad y exclusividad en su estado puro. Esto ocurre porque la característica de no excluible está presente en muchos bienes, principalmente los públicos, ya que generan una serie de beneficios o externalidades positivas que no pueden restringirse a consumidores particulares y se extienden a la sociedad en su conjunto.

Aquí conviene aclarar qué se entiende por externalidad en economía. Las externalidades o efecto difusión, son los costos o los beneficios que imponen los individuos o las empresas a otros que están fuera de una transacción directa del mercado. Es decir, son aquellos efectos que se extienden o difunden a la sociedad en su conjunto, sin la necesidad de tener una participación directa en la producción o transacción comercial de un bien o servicio en el mercado, siendo estos efectos negativos (costos) o positivos (beneficios). Un ejemplo de externalidad negativa, son los efectos que afronta una comunidad por la contaminación que realiza una empresa al producir un producto o servicio determinado. Como pueden ser los inconvenientes que padecen las personas que habitan cerca de un aeropuerto, el ruido los incomoda aun cuando no tengan ninguna participación en esta empresa o nunca utilicen sus servicios. Asimismo, la contaminación de los ríos, o del medio ambiente en general, puede asumirse como costos sociales que afrontan los ciudadanos por parte de muchas empresas, aun cuando nunca consuman sus productos o servicios. Por su parte, las externalidades positivas usualmente se refieren a los beneficios sociales que producen ciertos productos o servicios. El alumbrado nocturno de las ciudades es un ejemplo, pues independientemente que los ciudadanos paguen o no sus impuestos para la producción de este servicio, todos los que circulan por las noches en la ciudad resultan beneficiados. Asimismo, los beneficios que se derivan de la producción de servicios tales como la salud o la educación, son imposibles de restringir únicamente a los consumidores individuales, puesto que, como se señaló anteriormente, nadie puede sustraerse de vivir en una sociedad más saludable o educada.

Debido a la condición de no excluibilidad de los bienes públicos, conviene hacer una serie de aclaraciones sobre las características que asume la producción y consumo de los bienes y servicios en una sociedad capitalista moderna que tiene una economía mixta.³ Empecemos señalando que en cualquier sociedad existen múltiples necesidades y escasos recursos³ y que

³El término de economía mixta hace referencia a las sociedades donde coparticipa el Estado y el Mercado en la producción y distribución de bienes y servicios.

⁴Esta caracterización de la sociedad, está estrechamente relacionada con una de las definiciones más aceptadas sobre el término de economía. Aquella que la define como la “ciencia que estu-

para satisfacer estas necesidades existen dos formas principales de organizarse, sea a través de la participación del Estado (economía planificada) o mediante la participación del mercado (libre competencia). A su vez, de estas formas de organización dependerá la forma en que los miembros de la sociedad participarán de los costos y de los beneficios de la producción de los bienes y servicios.

En la teoría económica clásica y neoclásica, la conducta de los individuos en la sociedad está determinada por la búsqueda de la maximización de sus beneficios. En este sentido, los individuos estarán dispuestos a participar en la producción o consumo de determinados bienes y servicios, siempre y cuando los beneficios que obtengan sean mayores a los costos que tuvieron que afrontar para su producción u obtención, o mayores a los que les brinden otras formas alternativas de invertir sus recursos. Sin embargo, esta idea que refleja con bastante claridad los principios del funcionamiento del mercado, no asegura por sí misma la producción de todos los bienes y servicios que requiere la sociedad.

Lo anterior, se debe a que muchos bienes y servicios, pero principalmente los públicos, generan externalidades positivas. Debido a ello y a la racionalidad que subyace a la conducta de los individuos en la teoría económica clásica y neoclásica, se asume desde estas teorías que pocos consumidores (racionales) o ninguno estarían dispuestos a pagar por un bien o servicio que pueden obtener gratis; y asimismo, los productores (racionales) tampoco estarán poco dispuestos a participar en la producción de un bien y servicio por el que los consumidores están poco dispuestos a cubrir sus costos, pues ello les implicaría pérdidas en sus recursos.

En este sentido, usualmente se asume –incluidos los principales defensores del libre mercado– que el mercado no asegura, por sí solo, el suministro de determinados bienes y servicios que requiere la sociedad. En la teoría económica neoclásica, se considera que la participación del Estado en la economía se justifica en razón de evitar imperfecciones en el sistema de precios, que impiden la eficiente asignación de los recursos por parte de la sociedad. Estas imperfecciones o fallas de mercado son producto de dos cosas: a) la existencia de externalidades positivas, que implica la falta de estímulos para la producción de determinados bienes y servicios, lo cual provoca que la sociedad subinvierta en su producción y se produzca su

dia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversas aplicaciones” (Robbins, 1932).

escasez; y *b*) la competencia imperfecta, que hace referencia a las prácticas monopólicas que afectan la libre determinación de los precios de los bienes y servicios, alterando con ello, la libre determinación de la oferta y la demanda. Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía neoclásica, la participación del Estado en la economía estaría en función de asegurar la provisión de los bienes y servicios que resultan esenciales para la sociedad, pero que su producción no genera alicientes para los productores privados; así como para favorecer la libre determinación de las fuerzas del mercado.

De esta forma, los Estados-nacionales mediante los recursos que obtienen de los ciudadanos a través de la recaudación de impuestos, procuran asegurar el suministro de los bienes y servicios que resultan fundamentales para el desarrollo de la sociedad; pero además, sustentados en los principios de justicia social que orientan a las sociedades democráticas modernas, usualmente asumen la obligación de asegurar el acceso de todos los sectores de la población (principalmente los más pobres) a los bienes y servicios que se consideran fundamentales para la sociedad. Asumiendo de esta manera, un importante papel en la redistribución de la riqueza que es generada por la sociedad.

*La perspectiva de la economía de la educación:
¿un bien público o un bien privado?*

A partir del marco anterior, a continuación se procede a definir qué tipo de bien (público o privado) es la educación y cuáles son los principales beneficios que aporta.

Como se mencionó anteriormente, en las sociedades de economía mixta la producción y distribución de bienes y servicios se realiza principalmente a través de dos vías: el mercado o mediante la intervención del Estado. El ideal de una sociedad de libre mercado es que todos los bienes y servicios que se producen y se consumen en la sociedad se intercambien voluntariamente por dinero a los precios del mercado. No obstante, en el mundo real ninguna sociedad se ajusta al mundo idealizado de la mano invisible que regula armoniosamente estas relaciones (Samuelson y Nordhaus, 1996: 31), pues existen imperfecciones que hacen necesaria la participación del Estado para asegurar: *a*) la producción de determinados bienes y servicios cuyos beneficios no resultan fácilmente apropiables por los entes privados; y *b*) la participación de todos los miembros de la sociedad en la distribución de los recursos que son generados por la misma.

La educación tiene la característica de ser uno de estos bienes, es decir, sus beneficios no solamente se limitan a los individuos que la reciben, sino que también genera una serie de externalidades (beneficios positivos) que se extienden a la sociedad en su conjunto. A los individuos, además de brindarles una serie de beneficios no económicos (mayores conocimientos, por ejemplo), tiene un carácter instrumental que favorece su participación en el mundo del trabajo; el cual se refleja en las mayores probabilidades que tienen los más educados de obtener una ocupación, de contar con ocupaciones más prestigiosas y obtener salarios más altos. Socialmente, la educación genera una serie de beneficios económicos y no económicos (externalidades) que se extienden a la sociedad en su conjunto (crecimiento económico, desarrollo científico y tecnológico, transmisión de la cultura, formación de ciudadanía, entre otros aspectos). Debido a los beneficios sociales que se derivan de la educación, los Estados-nacionales usualmente asumen un importante papel en su financiamiento.

Si la educación fuera vista sólo como un bien privado y en medida de ello, considerada como una mercancía más en la sociedad de mercado, los individuos tendrían que afrontar completamente sus costos; siendo así que la educación sólo sería accesible a los grupos que pudiesen afrontar sus costos. Situación que generaría invariablemente una subinversión en materia educativa y con ello, en la pérdida de los beneficios sociales que se derivan del incremento generalizado del nivel educativo de la población (Becker, 1964). En consecuencia, la participación del Estado en el financiamiento de la educación se justifica en razón de asegurar la existencia de un stock educativo que favorezca el desarrollo económico y social de los países, así como la equidad en el suministro de educación hacia los diversos sectores que integran a la sociedad.

No obstante, a pesar de que la participación del Estado procura asegurar un suministro equitativo de la educación, usualmente los países afrontan problemas con su distribución, situación particularmente evidente en los países menos desarrollados. Mientras que ciertos grupos acceden con facilidad e incluso, son capaces de afrontar los costos de mercado de la educación (educación privada); otros grupos dependen amplia o exclusivamente de la participación del Estado para acceder a ella (educación pública).

Los costos de la educación

En la mayoría de los países, el financiamiento de la educación es una acción compartida entre entes privados (los estudiantes y sus familias, em-

presas y otras organizaciones sociales) y públicos (gobiernos central, municipal y local). Si bien, la forma en que se distribuyen los costos entre las diversas instancias que participan en su financiamiento, puede variar considerablemente de un país a otro, tanto en la proporción de los fondos públicos y privados destinados a la educación como en los mecanismos por medio de los cuales se financian sus costos (Psacharopoulos y Woodhall, 1987).

Considerando lo anterior, es importante destacar que la distinción entre educación pública y privada se define más en términos de la participación mayoritaria del Estado o de los particulares en su financiamiento y control, que en una situación de responsabilidad exclusiva en su financiamiento. Esto se debe a que ambas modalidades usualmente combinan para su sostenimiento recursos provenientes del Estado y de los particulares, aunque en distintas proporciones. En la educación pública los recursos financieros provienen en su mayor parte del Estado (por la vía de la redistribución de los recursos que capta el Estado por los impuestos que cobra a los particulares) y son complementados por aportes privados (como por ejemplo, a través de los costos directos e indirectos que tienen que afrontar los estudiantes y sus familias para mantenerse en las instituciones educativas). En su caso, los recursos para el funcionamiento de la educación privada, provienen mayoritariamente de los estudiantes y sus familias, si bien, usualmente las instituciones privadas reciben diversos apoyos gubernamentales (exoneración del pago de impuestos o subsidios, por ejemplo) para complementar su financiamiento. Apoyos que se justifican en razón del carácter social que estas instituciones prestan a la sociedad.

A manera de ejemplificar las diversas formas en que los entes públicos y privados comparten los costos de la provisión de educación, en el cuadro 2 se presenta un bosquejo de la estructura de los costos que se establecen en las instituciones públicas y privadas. Lo cual, sirve para mostrar la diversidad de sus fuentes de financiamiento (cuadro 2).

Los beneficios de la educación

La educación también produce una amplia mezcla de bienes públicos y privados independientemente del sector al que pertenezcan las instituciones (públicas o privadas). Si bien, se considera que esta mezcla de beneficios es muy variable y sensible a las políticas en vigor. Por ejemplo, el movimiento hacia la ampliación de la participación privada en la educación se considera que brinda mayor importancia a los bienes privados que a los

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LOS COSTOS Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO,
SEGÚN LAS MODALIDADES DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

<i>Educación pública</i>		
	<i>Costos públicos</i>	<i>Costos privados</i>
Costos directos	– Salarios de personal y administrativo. – Gastos corrientes en bienes y servicios. – Gastos en libros, alimentos y otros materiales.	– Gastos por concepto de matrícula y los gastos inherentes a la educación (menos el valor promedio de becas). – Donaciones o apoyos privados para la compra de libros, despensas alimenticias u otros materiales.
Costos indirectos	– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad (infraestructura, personal, etcétera).	– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los usuarios (estudiantes, infraestructura, trabajo voluntario, etcétera).
<i>Educación privada</i>		
	<i>Financiamiento público</i>	<i>Financiamiento privado</i>
Costos directos	– Becas a profesores y estudiantes. – Exoneraciones impositivas y subsidios. – Pago por prestación de servicios de asesoría, investigación, etcétera.	– Gastos por concepto de matrícula y los gastos inherentes a la educación (menos el valor promedio de becas). – Salarios de personal académico y administrativo. – Gastos corrientes en bienes y servicios. – Donaciones o apoyos privados para la compra de libros, despensas alimenticias u otros materiales.
Costos indirectos	Apoyos de infraestructura, personal, servicios, etcétera.	– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los usuarios (estudiantes, infraestructura, trabajo voluntario, etcétera). – Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los ofertantes de educación (infraestructura, personal, etcétera).

Fuente: La clasificación de los costos de la educación se retomó de Psacharopoulos y Woodhall (1987: 46); pero fue modificada para ajustarlos a los fines particulares de este trabajo.

públicos, dado que las fuerzas del mercado tienden a aumentar la rivalidad (competitividad) y la excluibilidad de la educación y de las funciones que desempeña (Marginson, 2007).

A través del tiempo e independientemente de que sea impartida por instituciones públicas o privadas, a la educación y, principalmente, a la de nivel superior se le ha adjudicado la generación de una amplia serie de beneficios públicos y privados. Los cuales, como se observa en el cuadro 3, pueden ser ampliamente diversos.

Cuadro 3
BENEFICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE LA EDUCACIÓN

<i>Educación pública y privada</i>	
<i>Beneficios públicos</i>	<i>Beneficios privados</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Crecimiento económico (servicios profesionales al sector público y privado). – Desarrollo científico y tecnológico (servicios profesionales al sector público y privado). – Incentivos a las economías locales. – Transmisión de las ciencias, las humanidades y las artes. – Formación de la ciudadanía. – Mejor salud. – Menor delincuencia. – Mayor cohesión social. Etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mayores oportunidades de participar en el mercado de trabajo. – Ocupaciones más prestigiosas. – Mayores salarios. – Mayor satisfacción personal. – Mayores conocimientos. – Mejor salud. Etcétera.

Los estudios sobre los beneficios de la educación y el análisis de las tasas internas de rendimiento (TIR) económico de las inversiones en educación

Como consecuencia de la mezcla de beneficios públicos y privados que produce la educación, se considera que ésta no corresponde a las características propias de los bienes públicos o privados, por lo cual ha sido caracterizada de diversas formas: “bien sui generis”, “bien cuasipúblico” o “bien semipúblico”. Por otra parte, aunque se reconoce que la educación tiene una parte significativa de no rivalidad (competitividad) y no excluibilidad, el debate concerniente a la participación del Estado en el financiamiento de la educación y principalmente, en el nivel superior, resalta los problemas de acceso que tienen algunos sectores sociales para participar en los diferentes niveles de escolaridad. Debido a los problemas de acceso, usualmente se señala que los individuos que reciben más educación son los que obtienen mayores beneficios, pues además de obtener los beneficios sociales que trae consigo el aumento generalizado de la escolaridad de la población, reciben más beneficios privados. Mientras que los sujetos que reciben menos o ninguna educación obtienen principalmente sólo los beneficios sociales (Carnoy, Miller y Luschei, 2006).

Respecto a esta cuestión, se han señalado dos efectos que alteran la participación de los individuos de los beneficios de la inversión pública en educación: los efectos longitudinales y los efectos transversales (Carnoy,

Miller y Luschei, 2006). Los efectos longitudinales aluden a las personas que en algún momento de su vida recibieron los beneficios de la educación, pero que en otro ya no hacen uso de este servicio. Por ejemplo, padres de familia que participaron en el pago de impuestos mientras sus hijos se educaban en instituciones públicas, si al crecer estos niños no tuvieron hijos o envían a sus hijos a escuelas privadas, los beneficios que perciben de la inversión del Estado en educación es menor. Los efectos transversales, por su parte, hacen referencia a las personas que no reciben los beneficios de la escolaridad mientras que otros sí lo hacen. Por ejemplo, sectores sociales que por diversos motivos no pueden permanecer en el sistema educativo hasta alcanzar los niveles superiores, mientras que otros sí lo logran. Muchos jóvenes abandonan el sistema educativo para ponerse a trabajar, lo cual implica que pagan impuestos pero no reciben directamente los beneficios de las inversiones públicas en educación.

De esta forma, aunque mediante el cobro de impuestos el Estado procura asegurar la participación de todos los ciudadanos de un país en el financiamiento público a la educación, no todos se benefician de la misma manera. En cierta forma, el debate sobre la participación del Estado en el financiamiento de la educación se fundamenta en la cuestión de dirimir entre ¿quién afronta los costos? y ¿quién recibe los beneficios? de la educación pública.

El interés por conocer los rendimientos económicos de las inversiones en educación se remonta a la década de los sesenta. La aparición de la teoría de capital humano y de la economía de la educación, en esos años, serviría para consolidar el enfoque económico de la educación, pues sostendrían como gran premisa que los recursos destinados a la expansión educativa más que un gasto deberían de ser vistos como una redituable inversión para el desarrollo económico (Psacharopoulos y Woodhall, 1987; De Puelles y Torreblanca, 1995). No obstante, con el paso del tiempo se aprecia un cambio notable en el uso que se le brinda a los resultados de estos estudios en la orientación de las políticas educativas. En su etapa inicial, estos estudios sirvieron para justificar la participación del Estado en el financiamiento de la educación; en tanto que actualmente, no pocas veces los mismos resultados están siendo utilizados para cuestionar la subvención del Estado a la educación. Aspecto que se refleja principalmente en el debate contemporáneo en torno al financiamiento de la educación superior.

En este debate, los estudios que estiman las tasas internas de rentabilidad (TIR) económica de las inversiones en educación han adquirido especial

relevancia. Sin embargo, en contraste con la importancia que se confiere a estos estudios para servir como insumos de información en el diseño de las políticas educativas, existe una amplia desatención sobre las características metodológicas de este tipo de estudios y, por lo tanto, de los alcances y limitaciones de los resultados que brindan. Esta situación ocasiona, que en el debate sobre las políticas de financiamiento educativo que debe seguir el Estado, la discusión sobre los beneficios públicos y privados de la educación antes de constituir un aspecto científico-técnico, se constituya en un tema eminentemente político.

Con respecto a estos estudios, conviene señalar que las técnicas que se utilizan para estimar los rendimientos económicos de la escolaridad son ampliamente diversas, si bien, entre las más populares se encuentran la propuesta por Becker (1964), conocida como el “método elaborado” y la planteada por Mincer (1974), denominada comúnmente como “ecuación minceriana” o “función de ingresos”. La diferencia fundamental entre estas técnicas consiste en que la primera incluye información sobre los costos que afrontan los individuos por la educación que reciben; mientras que la segunda, estima los rendimientos económicos de la escolaridad con base en las diferencias que se establecen entre los ingresos que perciben los individuos con distinto nivel de escolaridad.

Aunque en la literatura especializada ambas técnicas se consideran válidas para estimar los rendimientos económicos de la escolaridad, existen diversas polémicas en torno a los alcances y limitaciones de cada técnica en particular. Por ejemplo, el uso de la ecuación propuesta por Becker usualmente se encuentra limitada por la carencia o dificultad de obtener información apropiada sobre los costos de la educación; por su parte, la ecuación minceriana es cuestionada como una forma apropiada de estimar los rendimientos de la escolaridad debido a que no incluye información sobre los costos.

Por lo anterior, el “método elaborado” se considera como la técnica más apropiada para estimar las tasas internas de rentabilidad de la educación. Además, esta técnica ha sido la más utilizada a nivel internacional en la estimación de los rendimientos privados y sociales de la educación. Los rendimientos privados estiman los beneficios o tasa de rendimiento económico que reciben los individuos tras descontar los costos de la inversión que realizaron en adquirir un determinado nivel de escolaridad. Por su parte, los rendimientos sociales estiman la tasa de rendimiento económico que obtiene el gobierno en relación con el gasto del sector público

que se realiza en cada nivel educativo. En el cuadro 4, se pueden apreciar los aspectos que usualmente son considerados en los rubros de costos y beneficios por los estudios que estiman las tasas internas de rentabilidad privada y social de la escolaridad utilizando el método elaborado.

Cuadro 4
ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS ESTUDIOS DE LAS TASAS PRIVADAS Y SOCIALES DE LA RENTABILIDAD ECONÓMICA DE LAS INVERSIONES EN EDUCACIÓN

	<i>Costos</i>	<i>Beneficios monetarios</i>
Tasa de rendimiento social o pública de las inversiones en educación.	Gastos del sector público en cada nivel educativo.	Impuestos sobre la renta pagados por los individuos (considerando la diferencia entre los trabajadores con diferente nivel educativo).
Tasa de rendimiento privado de las inversiones en educación.	Gastos privados en educación (incluyendo el costo de oportunidad de los estudiantes).	Ingresos extras (salario) asociados con más educación (netos de impuestos).

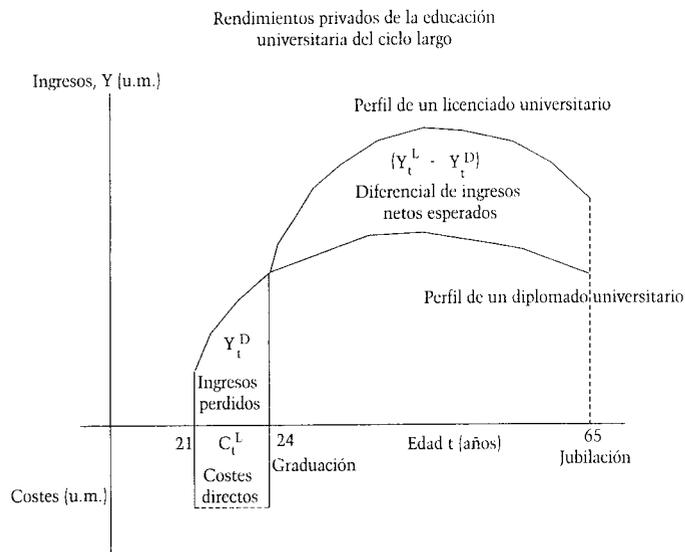
Fuente: Salas (2001).

En la gráfica 1, se pueden apreciar gráficamente los aspectos que son contemplados en la estimación de los rendimientos privados de la escolaridad para los trabajadores con un perfil de formación de licenciatura universitaria en España. En ella se observa que los costos de la escolaridad se estima a través de dos rubros, los costos directos que asumen los estudiantes y sus familias por concepto de inscripción y colegiaturas (costos de matriculación) a los que se añaden los costos de oportunidad o ingresos perdidos por los estudiantes al decidir mantenerse estudiando en lugar de ingresar al mercado de trabajo.⁴ Por su parte, los beneficios económicos son estimados a partir de las diferencias de ingreso (salario) que perciben los trabajadores con un perfil de licenciatura universitaria a lo largo de toda su vida laboral, tomando como referencia a los trabajadores con un perfil educativo más bajo. La tasa de rentabilidad de la inversión educativa se estima a partir de contrastar las áreas correspondientes a los costos (costos directos e ingresos perdidos) con respecto al área correspondiente a los ingresos adicionales (diferencias de ingresos netos de impuestos) que perciben los licenciados universitarios, la diferencia que se establece entre

⁴En este caso, los costos de oportunidad se estiman a partir de los ingresos promedio que obtienen los trabajadores con un perfil de formación inmediato inferior al de licenciatura universitaria, que en el caso español corresponde a los trabajadores con un perfil de diplomado universitario.

los costos y los beneficios adicionales, por lo tanto, corresponde a la tasa de rendimiento que brindaría la escolaridad adicional que recibieron los licenciados universitarios (gráfica 1).

Gráfica 1
FORMA DE ESTIMAR LAS TASAS DE RENDIMIENTO ECONÓMICO DE LAS INVERSIONES EN EDUCACIÓN SUPERIOR

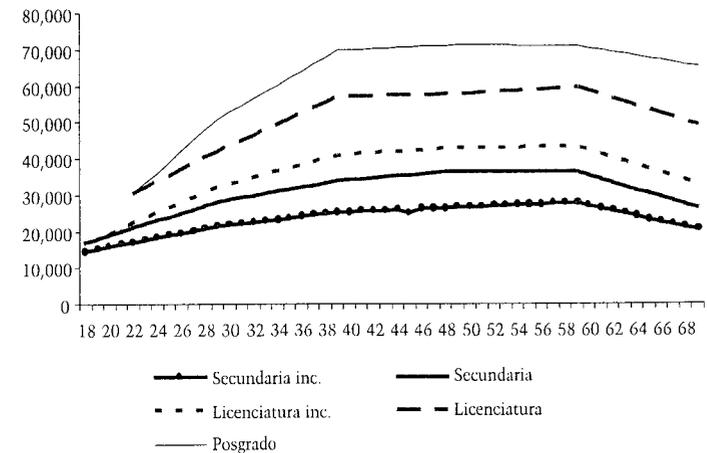


Fuente: Salas (2002: 93).

Otro aspecto que permite observar la gráfica, es la forma de “U” invertida que adquieren los ingresos de los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Esta forma es característica de los ingresos que perciben los trabajadores en casi todos los países en donde existe información al respecto. Incluso, las gráficas que relacionan la edad con los ingresos de los trabajadores se denominan comúnmente en la literatura especializada sobre estos temas como “perfiles de edad-ingreso”. Al añadir el factor de la escolaridad, los perfiles de edad-ingresos muestran características muy similares, independientemente de los países de que se trate. En la gráfica 2, se observa, como en el caso de la figura anterior, la forma de “U” invertida que adquieren los ingresos de los trabajadores, lo cual es indicativo de que los trabajadores al incorporarse al sector laboral inician obteniendo bajos salarios, éstos tien-

den a incrementarse según el trabajador va aumentando sus años de experiencia laboral, hasta que llegan a un límite superior que puede variar según el nivel de escolaridad alcanzado y, posteriormente, los ingresos tienden a descender cuando los trabajadores se empiezan a acercar a su edad de retiro del mercado laboral. Con respecto a la educación, se aprecia con claridad como los ingresos de los trabajadores se incrementan al aumentar el nivel de escolaridad de los trabajadores. Asimismo, al considerar los niveles de escolaridad se aprecian algunas variaciones en el comportamiento de los ingresos medios de los trabajadores a lo largo de su vida laboral, siendo así que entre mayor es el nivel de escolaridad de los trabajadores, la pendiente inicial de los ingresos resulta más empinada, lo que implica que los ingresos de los trabajadores con más escolaridad aumentan de manera más acelerada a partir de que se incorporan al sector laboral. También se observa que la pendiente descendente al final de su vida laboral llega a una mayor edad para los trabajadores más educados (gráfica 2).

Gráfica 2
PERFILES DE EDAD-INGRESO DE LOS HOMBRES CONTRATADOS A JORNADA COMPLETA EN ESTADOS UNIDOS, 1999 (Dólares corrientes)



Fuente: Carnoy et al. (2006).

Cabe advertir, que aunque los perfiles de edad-ingreso frecuentemente se utilizan como evidencia de los beneficios económicos que brinda la esco-

laridad. Esta técnica es menos poderosa que los resultados que brindan los análisis de las tasas internas de rentabilidad (TIR) económica de la educación. Ello se debe a que los perfiles de edad-ingreso se quedan en un plano meramente descriptivo que sólo muestra la existencia de las diferencias salariales de los trabajadores, pero no sustenta el concepto de inversión como en el caso de las TIR. Esto último implica, que las TIR están orientadas a estimar, en términos meramente económicos, si los recursos destinados a la adquisición de un determinado nivel de escolaridad resultaron productivos o no; así como a brindar información que permita comparar si los beneficios económicos de la inversión educativa resultan mejores que los que pudiesen obtenerse de otras alternativas u opciones en que pudiesen haberse invertido los recursos que se destinan a la educación. Justamente ésta, es la finalidad que subyace a los análisis de las TIR, brindar información que permita considerar otras opciones de inversión alternativas a los individuos que, desde las teorías que sustentan este enfoque, buscan maximizar el rendimiento de sus inversiones.

A la fecha, las TIR constituyen la principal herramienta en los estudios que analizan los beneficios públicos (o sociales) y privados de la educación, por lo cual, es necesario tener presente sus alcances y limitaciones. Por ejemplo, como se observó en los cuadros 2 y 3, los aspectos considerados en la estructura de los costos y de los beneficios que se han asociado a la educación son más numerosos que los incluidos en los análisis de las TIR. En particular, en estos análisis los aspectos relacionados con los beneficios públicos resultan bastante limitados, y tratan sólo de los beneficios económicos o monetarios que se derivan de la información de los salarios de los trabajadores, dejando de lado muchos otros beneficios económicos y no económicos de la educación. Sin embargo, este descuido es comprensible en razón de la carencia de información que existe sobre otros beneficios públicos de la educación. En este sentido, se puede decir que las TIR se han enfocado principalmente al análisis de los beneficios que cuentan con información disponible (ingresos o salarios de los trabajadores). Lo cual, ha llevado a afirmar que sus resultados sólo deben considerarse como el “piso” o información básica sobre los beneficios económicos (monetarios) que brinda la educación (Bracho y Zamudio, 1994). Aspecto que usualmente no se ha considerado con suficiente cautela, cuando se utiliza la información que proporcionan estos estudios en el diseño y planteamiento de las políticas para el sector educativo. Cuestión que se abordará en el siguiente apartado.

Implicaciones de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación en el diseño e implementación de las políticas educativas

Desde el surgimiento de la teoría del capital humano, el enfoque económico de la educación fue ampliamente promovido a nivel internacional por el Banco Mundial. Esta agencia incluso fue la promotora de la realización de diversos estudios sobre las tasas de rentabilidad económica de la educación en todo el mundo. Al respecto, los trabajos más importantes y probablemente los que mayor impacto han tenido en la orientación de las políticas educativas en varios países, son los realizados por George Psacharopoulos. Auspiciado por el Banco Mundial, Psacharopoulos realizó estudios en varios países y también fue el responsable de muchas investigaciones que tenían la finalidad de brindar información sobre las tasas de rentabilidad privada y social de la educación en distintos países.⁵ Los estudios comparativos realizados por este autor pasarían a constituir la base de muchas de las sugerencias que, en materia de política educativa, promoverían diversas organizaciones internacionales. En especial, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) asumirían un papel protagónico para que sus políticas fueran adoptadas en varios países que estaban bajo su influencia. Algunos trabajos de investigación han mostrado evidencias del papel que han jugado estas agencias en los procesos de reforma de las políticas educativas en los países que solicitaban su apoyo financiero, o en los países que eran sus acreedores (ver por ejemplo: Bracho, 1995; Bennell, 1995; Loyo, 1995; Muñoz, 1995; Padua, 1995).

En el cuadro 5, se muestran los resultados de uno de los estudios comparativos realizados por George Pasacharopoulos. Con base en ellos, se procurará ejemplificar la forma como estos resultados han sido utilizados por diversas agencias internacionales para brindar una serie de interpretaciones generales sobre sus implicaciones. A partir de las cuales se han derivado algunas de las principales sugerencias de política educativa promovidas por estos organismos en todo el mundo y que han sido expuestas a través de diversas publicaciones⁶ (cuadro 5).

⁵Para tener una visión de la productividad de este autor con respecto a los estudios de las tasas de rentabilidad se recomienda consultar la página electrónica del Banco Mundial o revisar las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.cenee.de/portal/page/portal/EENEEView/_generis-che_page_eenee?content=eenee-senex-psacharopoulos.htm&language=us>, <<http://ideas.repec.org/e/pps2.html>>

⁶Para ampliar la forma como han usado las agencias internacionales los resultados de las TIR, se recomienda consultar: Winkler [1994]; Psacharopulos [1992, 1994]; Psacharopoulos *et al.* [1996] Banco Mundial [2000a y b]; OCDE [1997].

Cuadro 5
TASAS DE RENDIMIENTO PARA DIFERENTES NIVELES DE EDUCACIÓN,
SEGÚN EL MÉTODO ELABORADO, VARIOS AÑOS
(Porcentajes)

País	Año	Sociales			Privadas		
		Prim.	Sec.	Sup.	Prim.	Sec.	Sup.
Alemania	1978	Nd	Nd	Nd	Nd	6.5	10.5
Australia	1976	Nd	Nd	16.3	Nd	8.1	21.1
Canadá	1985	Nd	10.6	4.3	Nd	20.7	8.3
España	1971	17.2	8.6	12.8	31.6	10.2	15.5
Francia	1976	Nd	Nd	Nd	Nd	14.8	20.0
Gran Bretaña	1978	Nd	9.0	7.0	Nd	11.0	23.0
Japón	1976	9.6	8.6	6.9	13.4	10.4	8.8
Argentina	1989	8.4	7.1	7.6	10.1	14.2	14.9
Brasil	1989	35.6	5.1	21.4	36.6	5.1	28.2
Chile	1989	8.1	11.1	14.0	9.7	12.9	20.7
México	1984	19.0	9.6	12.9	21.6	15.1	21.7
Lesotho	1980	10.7	18.6	10.2	15.5	26.7	36.5
Yemen	1985	2.0	26.0	24.0	10.0	41.0	56.0

Fuente: Psacharopoulos (1994).

Las TIR y las interpretaciones y sugerencias de política educativa planteadas desde los organismos internacionales

Una primera interpretación de los resultados de las TIR estriba en considerar que las tasas sociales de rentabilidad económica de la educación son más altas en los niveles básicos, y menores en los niveles superiores; y que lo contrario ocurre con las tasas privadas, las cuales tienden a ser más altas en la educación superior. Lo anterior implica que, desde la perspectiva de los organismos internacionales, mientras que para el Estado es más rentable invertir en educación básica (tasa social), para los individuos es más rentable invertir en educación superior (tasa privada). Considerando lo anterior, se han planteado las siguientes medidas de política educativa:

- Disminuir el subsidio público a la educación superior e incrementar la participación del Estado en el financiamiento de la educación básica.
- Promover que las IES aumenten y diversifiquen sus fuentes de financiamiento con el fin de disminuir la alta dependencia que tienen de los recursos públicos.

Las políticas anteriores son quizás las que mayor impacto han tenido en la reorientación de las políticas de financiamiento educativo a nivel internacional. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 5, la interpretación general de los datos que realizan las agencias internacionales no resultan del todo claras. Por ejemplo, la aseveración de que la tasa social de rentabilidad es más baja en el nivel superior que en los niveles básicos, aunque refleja el caso de Japón, donde las tasas sociales disminuyen según aumenta el nivel educativo, no resulta tan precisa para describir los resultados en los demás países. En Brasil, México y Argentina, se presentan las tasas sociales de rendimiento más altas en la educación primaria, pero el segundo lugar corresponde a la educación superior y las tasas más bajas se presentan en la educación secundaria.

Por su parte, en el caso de las tasas privadas de rendimiento, en Argentina, Chile, Lesotho y Yemen, se observan resultados como los asumidos por las agencias internacionales. Sin embargo, como también se aprecia en el cuadro, en muchos otros países no existe información para todos los niveles educativos; e incluso, en el caso de España y Brasil, los resultados son inversos a la interpretación general, puesto que las tasas de rentabilidad privada más altas se ubican en la educación primaria y no en la educación superior.

Otra aseveración general que realizan las agencias internacionales, es que las tasas de rendimiento social y privado tienden a ser más altas en los países con menor nivel de desarrollo económico. Esto ha sido interpretado en el sentido de que la falta de democratización en el acceso a la educación en los países menos desarrollados, provoca que la escasez de oferta de trabajadores educados tienda a aumentar el salario (precio) de la fuerza de trabajo más educada. En contraste, las menores tasas de rendimiento económico de la escolaridad en los países desarrollados se considera como una consecuencia de la abundancia de personas educadas que existe en esos países.

A partir de esta interpretación, las agencias internacionales refuerzan sus argumentos a favor de que los países menos desarrollados tiendan a disminuir el financiamiento a la educación superior e incrementen su apoyo a la educación básica. Al respecto, señalan que el financiamiento público debe revertir la falta de democratización en el acceso educativo mediante la expansión de los niveles básicos, evitando con ello, la concentración del ingreso hacia los grupos sociales que logran los mayores niveles de escolaridad, mismos que son los que en mayor medida se benefician de los aportes públicos a la educación.

De igual forma, los argumentos que sugieren la disminución de los recursos públicos a la educación superior, descansan en la consideración de que la falta de apoyo del Estado no traerá como consecuencia una subinversión, ya que los altos rendimientos privados que ofrece este nivel educativo genera los estímulos suficientes para que la población mantenga alta su demanda. Es decir, mientras permanezcan altos los beneficios económicos privados, suponen que la población continuará demandando estudios de este nivel; por lo cual, se estima que no existe riesgo alguno en que el Estado retire su apoyo y lo reoriente a la educación básica. Incluso, consideran que esta medida contribuye a la equidad redistributiva del ingreso nacional en los países menos desarrollados, pues mientras el Estado mantenga su apoyo financiero a la educación superior estará favoreciendo a los grupos de ingreso más alto que, por su situación socioeconómica, son los que pueden acceder a ese nivel educativo.

No obstante, como puede observarse en el cuadro 5, de igual forma que en el caso anterior, los resultados no siempre apoyan las aseveraciones generales de las agencias internacionales. Por ejemplo, muchos países desarrollados no cuentan con información completa sobre las tasas de rentabilidad que ofrecen sus distintos niveles educativos y en otros casos, las tasas privadas de rendimiento de la educación superior en países desarrollados son semejantes e incluso más altas que las de algunos países en desarrollo, como es el caso de Australia y Gran Bretaña. Es decir, que no siempre la falta de democratización en el acceso a la educación superior en los países menos desarrollados es lo que propicia altas tasas de rentabilidad para este nivel educativo.

Además, algo que no ponen en consideración las agencias internacionales, son las graves consecuencias que puede traer consigo la disminución de los subsidios públicos a la educación superior en los países menos desarrollados. Por un lado, estarían afectando el desarrollo de sus sistemas de educación superior y, con ello, el aporte que éstos brindan al desarrollo científico y tecnológico de sus respectivos países;⁷ por otro lado, al retirar el subsidio a las IES, éstas se ven en la necesidad de incrementar los costos de colegiatura a los estudiantes, provocando una mayor elitización en el acceso a este nivel educativo.

Un tercer efecto que se deriva del uso que se da a las TIR, es que se piensa que éstas constituyen una fuente de información que sirve para orientar la demanda educativa y, en particular en el nivel superior, la demanda hacia las diversas áreas y carreras profesionales. Esta forma de concebir el crecimiento de la oferta educativa, durante algún tiempo permitió sustituir los procesos técnicos de planeación de los sistemas educativos, por lo que se denominó como el enfoque de “demanda social”. Enfoque que consistía en argumentar que la tendencia “natural” de los individuos a maximizar sus beneficios ocasiona que la demanda educativa se oriente hacia las áreas y carreras profesionales más requeridas por el sector productivo y, en razón de ello, las que ofrecen los salarios más altos a los profesionistas. Por lo tanto, siguiendo esta lógica que parte de la economía clásica y neoclásica, se llegó a considerar que era suficiente la información que brindan las TIR para que la población pudiese orientar su demanda hacia las áreas y carreras que resultaban más pertinentes al desarrollo económico de los países y, por lo tanto, resultaba innecesario implementar engorrosos procesos de planeación para el desarrollo de la educación superior. De ahí, el olvido en que quedaron las actividades de planeación de la educación superior en muchos países, y el aumento de sistemas de información concernientes a los salarios promedio que ofrecen las distintas opciones de formación profesional en el sector productivo. Aunque estos sistemas de información no mantienen la metodología utilizada en la estimación de las TIR, debido a la poca información que existe sobre las implicaciones técnicas de estas mediciones en comparación con las de las TIR, usualmente se toma como información equivalente.

En este sentido, el descuido de las actividades de planeación aunado a otros factores contextuales que afectaron el desarrollo de los sistemas de educación superior, como es la expansión de la educación privada, contribuyeron a que progresivamente se diera una fuerte concentración de la matrícula hacia unas cuantas áreas y carreras profesionales; en especial, aquellas con menores costos de implementación.

Así, con base en estos argumentos, la influencia principal de las TIR se reflejó en las políticas tendientes a disminuir el financiamiento público a las IES. Al pasar los años y conjuntamente con otros factores contextuales que afectarían el desarrollo de los sistemas de educación superior, estas directrices se consolidarían hasta constituirse en las políticas dominantes en el ámbito internacional, las cuales no solamente se justificarían en razón de los beneficios económicos.

⁷En los países menos desarrollados las actividades de Ciencia y Tecnología (CYT) se encuentran altamente concentradas en las IES del sector público. Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, en los países de Iberoamérica cerca del 40 por ciento del gasto en CYT es ejercido a través de las universidades y casi dos terceras partes corresponden al sector público (RICYT, 2007: 15).

Específicamente a partir de la década de los ochenta, de forma concomitante con las crisis económicas que asolaron a varios países, y con el crecimiento de la demanda por educación superior, se sostendría la incapacidad del Estado para seguir subvencionando casi en su totalidad la expansión de este nivel educativo. Ello contribuiría a consolidar el argumento de la *escasez de recursos del Estado*, para justificar una política de limitaciones financieras hacia las IES públicas, lo cual se vincularía al argumento de la *eficiencia* en el uso de los recursos públicos que parte de las TIR. Pues como se ha señalado anteriormente, desde la visión general que asumen los organismos internacionales, se sostendría que los mayores beneficios económicos de las inversiones del Estado en educación se encontraban en la educación básica. Asimismo, ante la inequidad que prevalece en el acceso de la educación superior, se añadiría el argumento de la equidad para justificar las políticas de restricción financiera hacia las IES. De esta manera, arguyendo principios de justicia social, se señalaría que la subvención estatal a este nivel educativo tiene un efecto regresivo en la distribución del ingreso nacional, ya que los recursos públicos se utilizan para beneficiar a los socialmente ya beneficiados (sectores medios y altos) que son los que acceden a este nivel educativo.

A los argumentos anteriores se añadirían otros más, como son los que parten del incremento de los problemas de subempleo y desempleo que presentan los profesionistas. Aspectos que han sido abordados en la literatura como sobreeducación, sobreoferta de profesionistas, credencialismo o devaluación de las credenciales educativas, y los cuales desde ciertos ámbitos han sido interpretados como una pérdida de la *eficiencia-eficacia* de las IES para formar a los profesionistas que requiere el sector laboral. En estos términos, se argumenta que dichos problemas son consecuencia de la falta de eficiencia en el manejo de los recursos públicos que son destinados a las IES, para mantener la calidad de los procesos de formación de los egresados (eficacia). De esta forma, el aumento de estos problemas ha sido acompañado de un fuerte cuestionamiento a la participación del Estado en el financiamiento de la educación superior, ya que se objeta que los recursos públicos sean utilizados para formar desempleados muy costosos y con una formación de mala calidad.

Sin embargo, lo que no toma en consideración este tipo de argumentaciones es la falta de dinamismo que durante años ha mostrado el sector productivo para generar el número suficiente de puestos de trabajo, que permitan absorber adecuadamente a los profesionistas que egresan de las

IES cada año. Así como el hecho de que por más mejoras que realicen estas instituciones para elevar los niveles de formación de sus egresados, ello no contribuirá a solucionar la situación. Incluso, las medidas que se proponen para ajustar planes y programas educativos a los requerimientos de las empresas sólo contribuirían a beneficiar a los empresarios, a expensas de una educación integral que procura formar a los alumnos en otros ámbitos de la vida social. Esto sería así, debido a que subsistiría la sobreoferta de egresados formados *ad hoc*, según los requerimientos de los empresarios, pero subsistiría el problema de desempleo y subempleo de los profesionistas. Además, ante la sobreoferta de profesionistas algunos empresarios están aprovechando la situación para disminuir los salarios y las condiciones de trabajo de los mismos. Aspecto que se ha visto reflejado en el incremento de los problemas del subempleo que existe en la actualidad.

En este sentido, se debe considerar que las fuertes presiones que están recibiendo las IES para ajustar los procesos de formación a los requerimientos de las empresas, tienden a beneficiar principalmente al sector empresarial; el cual, muchas veces no participa de forma directa en el financiamiento de la educación superior.

En suma, desde la década de los sesenta se han venido experimentado importantes cambios en las políticas de financiamiento de la educación, especialmente en el nivel superior. En el periodo de expansión de la educación superior, en las décadas de los sesenta y setenta, el Estado asumió un importante papel en el financiamiento de este nivel educativo; sin embargo, las crisis económicas de la década de los ochenta y el cambio de modelo de desarrollo económico que se llevó a cabo durante ese periodo, implicarían profundas modificaciones en las políticas del Estado. Bajo el modelo de desarrollo neoliberal, la insuficiencia de recursos del Estado para sufragar la expansión de los sistemas de educación superior daría cabida a una política de restricciones financieras hacia las IES; lo cual, estaría en concordancia con las políticas neoliberales orientadas a controlar el déficit financiero del Estado y la privatización de diversos servicios que hasta ese momento se habían mantenido bajo la responsabilidad del Estado (como los correspondientes a la salud y la educación, entre otros). En este contexto, los argumentos anteriormente descritos se fortalecerían y servirían para justificar una serie de políticas tendientes a que los Estados-nacionales disminuyeran su participación en el financiamiento de las IES, así como para que las instituciones implementaran una serie de mecanismos que les permitieran ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Políticas

que bajo el marco del neoliberalismo se han constituido en las preponderantes en el ámbito internacional; sin embargo, por sus efectos sociales y en las dinámicas de desarrollo de la educación superior –principalmente en las universidades–, también se han configurado en medidas ampliamente polémicas.

Alcances y limitaciones de las TIR para medir los beneficios públicos y privados de la educación

Como se ha visto, las TIR presentan diversas limitaciones para orientar por sí solas las políticas de desarrollo de los sistemas educativos. Una de sus principales limitaciones tiene que ver con la incapacidad metodológica de integrar otros elementos que han sido considerados como parte de los beneficios públicos y privados de la educación. En este sentido, las TIR brindan una visión bastante parcial de los beneficios que se derivan de la educación; lo cual en parte se debe a la imposibilidad de obtener información confiable, y al hecho de que diversos beneficios económicos y no económicos (externalidades) de la educación no son cuantificables, y quedan fuera del alcance de las metodologías que han sido desarrolladas por los economistas de la educación.

Por otra parte, aunque se han hecho esfuerzos para probar metodologías alternativas con el objetivo de medir otros de los beneficios públicos y privados, diferentes a los tradicionalmente incorporados en las TIR,⁸ dichos esfuerzos no se han logrado consolidar y alcanzar el consenso suficiente en la comunidad académica que aborda este tipo de temas. En este sentido, las TIR siguen constituyendo la principal herramienta para medir los beneficios económicos de la educación, a pesar de reconocerse sus limitaciones.

Además de las limitaciones relativas a sus alcances, las TIR presentan otros problemas que tienen que ver con la carencia de fuentes de información apropiada sobre los costos (directos e indirectos) y los beneficios monetarios de la educación. Asimismo, existen problemas teóricos y prácticos para delimitar con precisión los aspectos de la educación, que pueden ser considerados como costos y beneficios específicos de la misma. Por ejemplo, se arguye que no todo en la educación o no todo tipo de educación puede ser catalogado como una inversión. Desde la perspectiva de la teoría de capital humano se argumenta que sólo aquellos aspectos de la educación

que tienen una función en la producción o que sirven para incrementar las capacidades productivas de los individuos pueden considerarse como una inversión. Al respecto, puede suponerse que las presiones que actualmente están enfrentando las instituciones educativas para adecuar cada vez más sus procesos de formación a los requerimientos del sector empresarial, tienen la finalidad de eliminar aquellos aspectos educativos que no están relacionados con la producción y que, por lo tanto, son considerados como un gasto. Lo cual, también puede resultar ampliamente polémico, pues no corresponde a los fines de una educación integral que forme ciudadanos con capacidades suficientes para participar en otros ámbitos de la vida social (como puede ser el desarrollo de la cultura y las humanidades). No obstante, dejando un poco de lado la discusión anterior, cabe destacar que la simple estimación de los costos totales de la educación resulta una empresa altamente difícil, debido a la carencia de fuentes de información apropiadas para ello.

A su vez, la medición de los beneficios de la educación también trae consigo diversos problemas. Por ejemplo, existen fuertes cuestionamientos sobre la capacidad de las metodologías empleadas en la estimación de las TIR para aislar los efectos que se deben exclusivamente a la educación, en la generación de los beneficios económicos y sociales que se le atribuyen. De modo que, las estimaciones pueden estar subvaluando o sobrevalorando los efectos de la escolaridad en los ingresos o en la obtención de otros beneficios.

Otro de los problemas que existe en relación con las TIR, tienen que ver con los bajos coeficientes de varianza explicada (R^2) que se presentan en los modelos de estimación y los problemas de significancia estadística que muestran algunas de las variables incluidas en estos modelos.

Una limitación más de las TIR, es que no contemplan la existencia de otras racionalidades, además de la económica, implicada en el desarrollo de los sistemas educativos. Por lo cual, es importante tener presente que la economía de la educación y las metodologías que se han desarrollado con ella, deben ser consideradas como una herramienta útil, pero no la única para orientar el desarrollo de los sistemas educativos.

Por otra parte, los factores positivos que se desprenden de este tipo de análisis, es que constituyen una base o piso de racionalidad en la toma de decisiones sobre el crecimiento y desarrollo del sistema educativo. Además, permiten tener un cierto acercamiento (estimaciones) para analizar los costos y beneficios implicados en el funcionamiento de

⁸Ver por ejemplo el trabajo de Fisher (2005), Ciccone y Peri (2005) y Escardibul (2002; s/f).

los diversos niveles y modalidades educativos. Asimismo, han permitido identificar ineficiencias en el uso de los recursos públicos que son destinados a la educación.

Finalmente, puede considerarse que las herramientas metodológicas desarrolladas por la economía de la educación han mostrado su utilidad para analizar el desarrollo de los sistemas educativos. Pues, incluso, desde hace años han sido empleadas para probar teorías alternativas a la del capital humano, como es el caso de la teoría de los mercados segmentados de trabajo (Carnoy, 1980; Llamas, 1989, DeFreitas, 1995) o alguna de las diversas versiones de las teorías credencialistas, como es el caso de la teoría del *screening* (Stiglitz, 1975), la señalización (Spence, 1973) y del filtro (Arrow, 1973).

En perspectiva, cabe considerar que pese a la alta valoración que se tiene de la educación por los beneficios públicos y privados que se le atribuyen, hasta la fecha, los enfoques que se han desarrollado para analizar estos beneficios son muy limitados. La medición de los mismos principalmente se ha centrado en los beneficios económicos, y de ellos, sobre los que existe información. Por ello, los resultados de los estudios existentes deben ser tratados con suma cautela, pues sólo brindan un piso de información (mínima o básica) sobre los beneficios económicos de la educación. Muchos otros beneficios (tanto públicos como privados) producidos por la educación, y especialmente, por la educación superior, presentan diversos problemas para ser medidos; sin embargo, hay que tener presente que esto no quiere decir que dichos beneficios no existan, sino que las herramientas metodológicas que se han diseñado resultan insuficientes para medirlos adecuadamente. A pesar de estas limitaciones, los resultados de estas investigaciones han adquirido un papel protagónico en la definición de las políticas de financiamiento para la educación superior; por ello, tener claridad sobre sus alcances y limitaciones es fundamental para valorar adecuadamente su utilidad en el diseño de las políticas de financiamiento para este nivel educativo.

Comentarios finales

Como se trató de mostrar a lo largo de este trabajo, el tema de los beneficios públicos y privados de la educación ha jugado un papel importante en la definición de las políticas educativas. Aunque la conceptualización de los

beneficios es extremadamente amplio e incluye múltiples aspectos, los análisis se han delimitado principalmente al uso de las TIR; constituyéndose esta herramienta en el fundamento central para el análisis de los beneficios de la educación.

No obstante, se debe tomar en cuenta que el uso de las TIR como fundamento para la elaboración de las políticas educativas es bastante limitado; por lo que resulta necesario conocer más ampliamente sus alcances y limitaciones, tanto en términos teóricos como metodológicos, para utilizar esta información apropiadamente. Esto es apremiante para llevar más allá de una mera discusión política el debate sobre el financiamiento de la educación superior, que es el ámbito donde las TIR han tenido mayor impacto en la definición de las políticas. En especial, si se toma en cuenta que dicha discusión se sustenta más en prejuicios y creencias que en los conocimientos científico-técnicos que ofrecen los estudios que se han realizado sobre los beneficios públicos y privados que brindan los diferentes niveles educativos al desarrollo de los países.

Este debate político en torno a la educación superior, sin embargo, no está aislado de otros procesos de cambio en el contexto social. Forma parte de las contiendas que se desataron a raíz de las reformas estructurales que se dieron en la década de los ochenta. Las cuales se enmarcan en la preeminencia internacional que ha adquirido el modelo de desarrollo económico neoliberal, y el desmantelamiento del modelo de "Estado de Bienestar". Como resultado de esta transición, poco a poco se ha venido experimentando una transferencia de las responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el Estado hacia la población. Por ejemplo, las políticas tendientes al adelgazamiento de la estructura estatal, la contención del déficit del gasto público, y el control de los grandes indicadores macroeconómicos, son algunos de los factores que han incidido para que el asunto del financiamiento público a la educación se constituyera en un asunto polémico, y principalmente, para el caso de la educación superior.

Bajo este contexto, la responsabilidad del Estado para asegurar el derecho a la educación está siendo reinterpretada y actualmente, bajo la nueva ideología, se quiere delimitar su espacio de acción a garantizar el acceso de la población únicamente a la educación básica. Acorde con este modelo, durante las últimas décadas se han venido estructurando una serie de argumentaciones tendientes a justificar la disminución de la participación del Estado en el financiamiento de la educación superior. En estas argumentaciones, los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la

educación han jugado un papel protagónico y, sustentados en ellos, se han establecido una serie de políticas de restricción financiera. No obstante, el establecimiento de estas políticas también ha resultado ampliamente polémico, la cual ha llevado a que el asunto del financiamiento se constituya en uno de los debates contemporáneos más álgidos en torno al desarrollo de este nivel educativo.

Por lo tanto, en estos tiempos donde se está decidiendo el futuro de la educación superior y con ello, el papel que estas instituciones juegan en el desarrollo económico y social de los países, es indispensable estar mejor informados para participar en el debate que se establece entre: a) los que quieren más mercado y menos Estado (neoliberalismo), aunque este modelo de desarrollo está siendo fuertemente cuestionado por tender a socializar los costos y privatizar los beneficios en unas cuantas personas; b) los que añorando el pasado piden más Estado y menos mercado (Estado de Bienestar), pero olvidan los problemas de corrupción e ineficiencia que muchas veces ha mostrado el Estado para manejar adecuadamente los recursos públicos; y c) los que plantean formas diversas de combinar la participación del Estado y del mercado, sea a través de modelos mixtos de crecimiento económico, la tercera vía, etcétera, pero donde no hay una visión clara del camino a seguir. El futuro es lo que está en juego, por ello, lo mejor es informarse y participar en estos debates para no dejar que otros decidan por nosotros.

Bibliografía

- ARROW, K. J. (1973), "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, vol. 2, pp. 193-216.
- Banco Mundial (2000a), *Mexico: Earnings Inequality after Mexico's Economic and Educational Reforms*, vol. 1 y II, Main Document, Washington, DC, Banco Mundial.
- _____ (2000b), *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promises*, Washington, DC, Banco Mundial.
- BECKER, G. S. (1964), *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, United State, Columbia University Press.
- BENNEL, P. (1995), *Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review*, Institute of Development Studies, Working Paper 22.
- BRACHO, T. (1995), "La política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial: implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales", en C. R. Cordera y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 121-139.
- _____ y A. Zamudio (1994), *Rendimiento económico de la escolaridad I: Discusión teórica y métodos de estimación*, núm. 30, México, CIDE (División de Estudios Políticos y de Economía).
- CARNOY, M. (1980), "Segmented Labour Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and its Implications for Educational Planning", en M. Carnoy, H. Levin y K. King (eds.), *Education, Work and Employment Volume II*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- _____ L. C. Miller y T. F. Luschei (2006), *Economía de la educación*, Barcelona, Editorial UOC.
- CICCONE, A. y G. Peri (2006), "Identifying Human Capital Externalities: Theory with Applications", *Review of Economic Studies*, vol. 73, núm. 2, abril, pp. 381-412.
- DEFREITAS, G. (1995), "Segmented Labor Markets and Education", en M. Carnoy (ed.), *The International Encyclopedia of the Economics of Education*, Oxford and New York, Pergamon, pp. 39-44.
- DE PUELLES B., M. y P. J. Torreblanca (1995), "Educación, desarrollo y equidad social", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 9, pp. 165-189.
- ESCARDÍBUL FERRÁ, J. O. (?), *Consideraciones para el análisis de los beneficios no monetarios de la educación sobre el consumo: una alternativa institucionalista al marco neoclásico*, España, Universidad de Barcelona (s/f). <[http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/ Escardibul%20Oriol.PDF](http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/Escardibul%20Oriol.PDF)>
- _____ (2002), *Beneficios no monetarios de la educación sobre el consumo. Un estudio aplicado al caso español*, Tesis Doctoral, España: Universidad de Barcelona, Departamento de economía política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario, <http://www.ief.es/Publicaciones/Investigaciones/Inves2002_06.pdf>
- FISCHER, R. (2005), "Retornos privados y sociales a la educación", *Ciencia Abierta*, 27[4], <<http://cabierta.uchile.cl/revista/27/articulos/pdf/paper4.pdf>>
- LOYO BRAMBILA, A. (1995), "La importancia estratégica de los organismos internacionales y la modernización educativa", en C. R. Cordera y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 83-93.
- LLAMAS H., I. (1989), *Educación y mercado de trabajo en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- MARGINSON, S. (2007), "The Public/Private Divide in Higher Education. A Global Revision", *Higher Education*, núm. 53, <http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/HE_2007_public&private.pdf>
- MINCER, J. (1974), *Schooling, experience and earnings*, Nueva York, NBER.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (1995), "El papel de los organismos internacionales en el financiamiento de la educación", en R. Cordera C. y D. Pantoja M. (coords.),

- Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 107-120.
- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación: México, Educación Superior*, Paris, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- PADUA, J. (1995), "Reflexiones sobre el financiamiento de los organismos internacionales a la educación", en R. Cordera C. y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 95-105.
- PSACHAROPOULOS, G. y M. Woodhall (1987), *Educación para el desarrollo: un análisis de opciones de inversión*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1994), "Los rendimientos de la educación: un estudio comparativo internacional actualizado", en P. Latapí (coord.), *Educación y escuela, t. III, Problemas de política educativa*, pp. 119-153, México, Nueva Imagen, 1992. También publicado en G. Psacharopoulos, "Returns to Investment in Education: A Global Update", *World Development*, vol. 22, pp. 1325-1343.
- _____ (1994), "Returns to Investment in Education: a Global Update", *World Development*, 22, pp. 1325-1343.
- PSACHAROPOULOS, G., E. Vélez, A. Panagides y H. Yang (1996), "Returns to Education During Economic Boom and Recession: Mexico 1984, 1989 and 1992", *Education Economic*, 4(3), pp. 219-230.
- RABOTNIKOF, N. (2005), *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- RICYT (2007), *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos*, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, <<http://www.ricyt.org/interior/interior.asp?Nivel1=6&Nivel2=5&IdDifusion=22>>
- ROBBINS, L. (1951), *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951 (originalmente publicado en 1932).
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. (2005), "La educación superior ¿es un bien público?", *Campus Milenio*, núms. 138-141, <<http://rodriguez.blogspot.com/>> y <<http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php>>
- SALAS, M. (2001), *Aspectos económicos de la educación*, Granada, Grupo Editorial Universitario/Universidad de Granada.
- _____ (2002), "Estimación de la rentabilidad de la inversión en educación universitaria de ciclo largo", *Estadística Española*, 44(149), pp. 89-112.
- SAMUELSON, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389, <<http://www.jstor.org/stable/1925895?seq=1>>
- _____ y Nordhaus, W. D. (1996), *Economía*, España, McGraw-Hill.
- SPENCE, M. (1973), "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 355-374.
- STIGLITZ, J. E. (1975), "The Theory of 'Screening', Education and the Distribution of Income", *American Economic Review*, vol. 65, pp. 283-300.
- WINKLER, D. R. (1994), *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Washington, EUA, Banco Mundial (Documento para discusión del Banco Mundial; 77S).