

Educación Superior: Gratuidad y los ¿cambios? de paradigmas

Por Eugenio Giolito*

*P.h.D. en Economía, Universidad de Maryland, Estados Unidos. Académico FEN UAH

Uno de los puntos más discutidos en los últimos meses respecto de la gratuidad en la educación superior es -además del tema sobre cuál institución califica y cuál no- el de la aparente intención del gobierno de transformar un sistema "orientado a la demanda" a uno "orientado a la oferta", donde la financiación va a depender principalmente de aportes basales a las universidades. Independientemente de que este supuesto "cambio de paradigma" no pueda ser llevado a cabo por el momento, creemos que vale la pena reflexionar sobre qué tipo de cambios implicaría en el sistema de educación superior. Nos adelantamos a decir que no serán demasiados.

Al respecto, la reciente discusión acerca de si el proyecto de gratuidad para el 2016 es o no una beca ("zanjada" por la ministra de Educación con argumentos "contractuales") es un buen ejemplo sobre cuál es el eje del problema. Más allá de los objetivos finales, da la impresión -que en este caso la ideología ha chocado con la realidad. Excepto que la gratuidad cubriera al 100% de los estudiantes será necesario "contar alumnos" para la asignación de fondos a las universidades. ¿Puede verse esto como una forma de "voucher"? No cabe duda,

con la salvedad de que aquí hay un grupo de instituciones elegibles. Esto explica que hayan salido tantas voces a comienzos de la campaña presidencial defendiendo la gratuidad para todos como "derecho" (confundiendo a la misma Presidenta que originalmente no creía que debiera haber gratuidad para los ricos). Suponiendo que la gratuidad llegara al 100%, ¿podría dejarse de contar alumnos? Con múltiples universidades, parece imposible.

Dado que al parecer, el modelo que algunos de los defensores del "sistema de oferta" tienen en la cabeza es el de las universidades públicas argentinas, y sin la menor intención de defenderlo (con conocimiento de causa), hay algunas características que dicho sistema cumple y le dan consistencia lógica:

1) El ingreso es irrestricto y en general hay una gran universidad pública por región (en la última década el gobierno argentino creó varias universidades en el conurbano bonaerense).

2) El sistema privado se constituyó en base a estudiantes dispuestos a pagar una matrícula a pesar de la opción pública gratuita.

En el caso chileno, la matrícula universitaria de este 2015 está compuesta por

alrededor de 190.000 alumnos en universidades estatales y 150.000 en universidades privadas del Cruch, comparada con 370.000 alumnos en universidades privadas fuera del Cruch. A diferencia del caso argentino, las universidades privadas salvo algunas excepciones, reciben estudiantes que mayormente no pertenecen a los quintiles más ricos. Supongamos por un momento que la gratuidad se restringiera finalmente solo a un grupo de universidades, ¿quién absorbería la fracción de los alumnos a las universidades privadas que quisieran estudiar gratis?, ¿se expandirían las universidades estatales hasta que haya ingreso irrestricto?, ¿de existir, el ingreso irrestricto, sería para el sistema como un todo o para cada universidad, como en Argentina? Y si el primer caso es cierto, ¿cómo se asignarían los cupos entre las distintas universidades?, ¿se seguirá usando un test de conocimiento curricular como la PSU o se buscará evaluar la capacidad de aprendizaje? Sería deseable que durante el debate de la ley que se dará el próximo año se comiencen a escuchar respuestas a estas preguntas, aunque todo indica que preferiremos concentrarnos en cuánta plata le tocará a cada uno.

¿SISTEMA BASADO EN LA DEMANDA?

Un punto que no se ha mencionado entre las muchas opiniones sobre el tema es que el sistema de financiación de educación superior no se parece, ni por asomo, al sistema de "vouchers" de la educación básica y media, sino que es un sistema mixto donde el aporte fiscal directo a instituciones (públicas y privadas) es más que relevante. Lo que ocurrió fue que desde mediados de la década pasada se produjo una expansión de los recursos públicos destinados a becas y créditos en un sistema en el que la participación estatal -hasta ese momento- estaba destinada a mayormente al financiamiento directo a las universidades del Cruch (cuyos aportes también aumentaron considerablemente). (Ver Figura 1)¹.

Si bien parecería que el concepto "CAE = voucher" es una verdad indiscutible para algunos dirigentes estudiantiles y rectores de universidades estatales, cabría aclarar (a veces hace falta explicar lo obvio) que el Estado es responsable por el CAE sólo cuando los estudiantes no lo hacen. Desconocemos por qué razón los datos oficiales incluyen como gasto público toda la erogación de recompra de créditos del Estado a los bancos. Dado que contablemente se está utilizando un criterio de "caja", suponemos que en años venideros debería contabilizarse el pago de dichos créditos por lo que el monto debería caer sustancialmente.

Llama la atención, por lo menos a quien escribe, que se preste más ojo a la expansión del crédito que a la expansión de becas (paralela a la de créditos, Figura 1), que si suponen una erogación fiscal en su totalidad. De este monto destinado a becas, la parte más importante se la lleva la Beca Bicentenario, que financia exclusivamente el arancel de referencia a estudiantes de los siete primeros deciles de las universidades del Cruch. La Figura 2, muestra el monto de beneficios por alumno por tipo de institución y permite visualizar que la importancia de esta beca es a todas luces comparable con la del CAE. ¿Es, por ende un subsidio a la demanda? Parcialmente, porque su entrega se restringe a estudiantes de 25 universidades. No es descabellado afirmar entonces, que el proyecto de gratuidad que se implementará el año que viene no es sino una variación de la Beca Bicentenario (no se exige rendimiento académico destacado, pero la cobertura es menor).

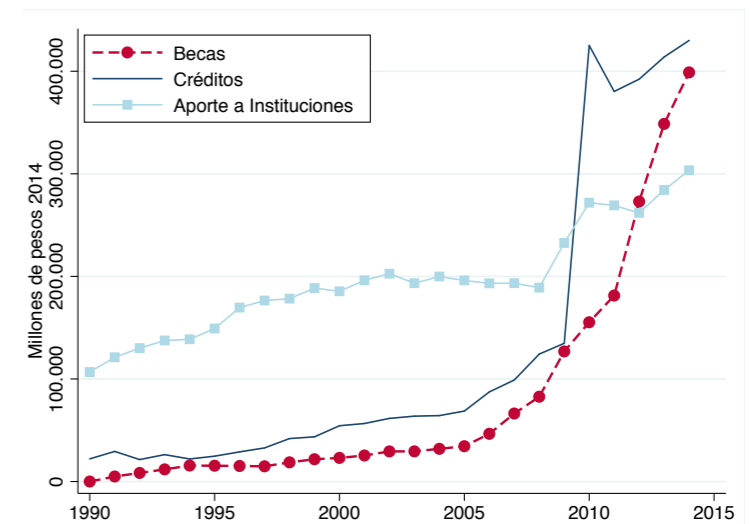


Figura 1: Ayudas estudiantiles y aportes a instituciones. Fuente: SIES- MINEDUC

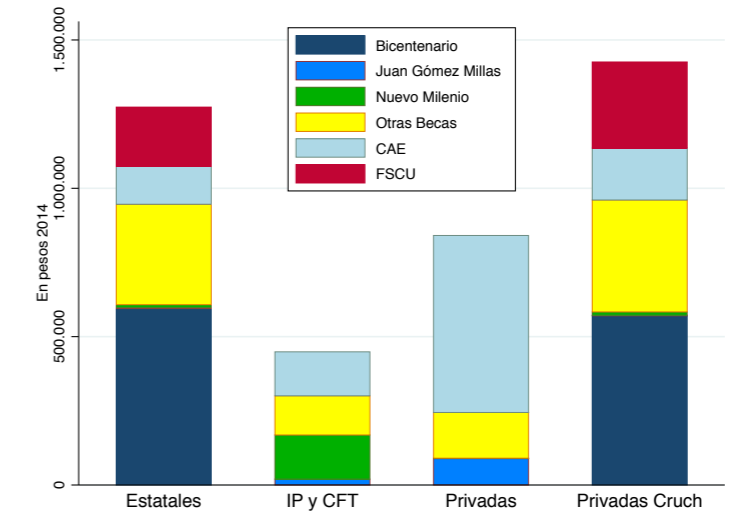


Figura 2: Ayudas estudiantiles por alumno 2014

EL VERDADERO PROBLEMA

Entre tanta discusión contable, pareciera que estamos perdiendo de vista un problema de fondo. En la columna de opinión "Gratuidad con letra chica" (El Mercurio, 10/10/2015), su autor Luis Larraín, crítico acérrimo del proyecto, alegaba que si algunas instituciones prestigiosas deciden no participar del nuevo sistema, en Chile habrá universidades para ricos y universidades para pobres. El autor, probablemente por las razones equivocadas, planteó el problema de fondo. La salvedad es que en Chile ya hay universidades para ricos y universidades para pobres, y nada indica por el momento que ello vaya a cambiar.

La Figura 3 muestra la relación entre una medida de calidad del plantel docente (número de profesores jornada completa equivalente cada 100 estudiantes) y la

fracción de estudiantes que provienen de colegios particulares pagados. Los datos nos devuelven algo que no debería sorprendernos: independientemente del tipo de universidad, quienes acuden a colegios pagos enfrentan un claustro universitario más preparado (note que la UAH se comporta como un caso atípico entre las universidades privadas). Un panorama similar se obtiene si evaluamos la investigación, medida en proyectos Fondecyt (que, en este caso, obviamos por razones de espacio).

Visto el panorama, cabría preguntarse si cambiará algo por darle gratuidad al 50%, 70% o al 100% de los estudiantes. No mucho, pues los estudiantes de orígenes más acomodados seguirán estudiando en mejores lugares. Por lo tanto, cuando se habla de gratuidad universal, creemos erróneamente que se está discutiendo si hay que pagarle

la educación a los que más tienen, cuando el problema es otro. Al fin y al cabo, un subsidio de \$20 millones no será la diferencia en una vida de trabajo, pero las condiciones de estudio sí lo serán. La regresividad del sistema no está dirigida a quienes se financian, sino que se está financiando a los que tienen una mejor educación. ¿Hay algo más regresivo que eso?

Ahora bien, podría alegarse que llegamos a esta situación por la "lógica del mercado". Por tanto a nadie debería sorprenderle que quienes más tienen accedan a una educación de mejor calidad, por más injusto que nos parezca. Al fin y al cabo, ese es el discurso de los defensores de la "financiación de la oferta". Al romper con la lógica de los aranceles, reclaman que todos tendrán acceso a una educación gratuita y de calidad. ¿Es posible imaginar que una financiación enteramente basada en aportes basales pueda terminar con esta segregación educativa? Un ejercicio que podría servir para vislumbrar este escenario, es utilizar la distribución actual de los aportes basales para ver si en efecto sirven para "emparejar la cancha". En la Figura 4 se muestra la relación entre el aporte fiscal directo (fondo de libre disponibilidad para las universidades del Cruch repartido en su inmensa mayoría con criterios históricos) y la fracción de estudiantes de colegios particulares pagados. Como puede verse, la asignación de dineros públicos a la oferta no difiere sustancialmente de la vilipendiada "lógica del mercado". ¿Sirve esto de proyección de lo que está por venir? No lo sabemos, pero por el momento, nada indica que nos estemos aproximando a un "cambio de paradigma", como creen personas más optimistas que quien escribe estas líneas. ■

Figura 3: Doctores JCE y origen de los estudiantes

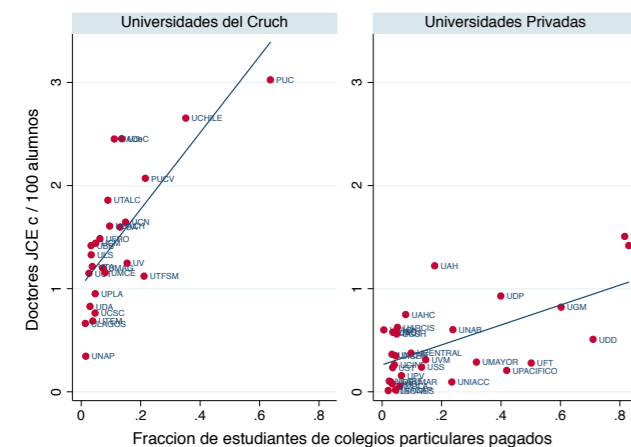
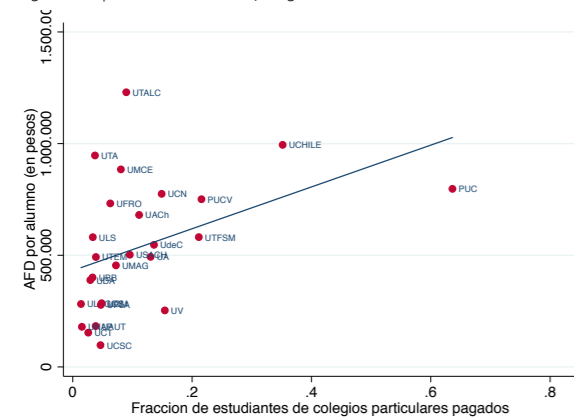


Figura 4: Aporte fiscal directo y origen de los estudiantes



REGULACIÓN TRANSFRONTERIZA: NO SIEMPRE MÁS ES MEJOR

Por Consuelo Silva, Ph.D. en Economía, Universidad de Tilburg y Académica FEN UAH.

Durante las últimas décadas hemos observado un rápido crecimiento en la integración financiera internacional, proceso en el que grandes instituciones financieras se han extendido a operar de forma transfronteriza. Este creciente fenómeno tiene ciertos beneficios, como que permite a los bancos locales gozar de un mayor nivel de diversificación en sus portafolios, lo que además genera un beneficio desde el punto de vista de los consumidores pues provee de una mayor diversificación a los oferentes de crédito lo que aumenta la competencia en el sector. Adicionalmente, esta expansión facilita el comercio, la transferencia de tecnología y *know-how* a través de los distintos países.

Sin embargo, las crisis han dejado en evidencia costos importantes con respecto a las operaciones transfronterizas del sector bancario. Por ejemplo, la crisis del 2007-2009 demostró que las interconexiones entre países facilitan la transmisión de shocks a través de los distintos mercados y fronteras, promoviendo la rápida propagación de esta. Los costos de la crisis son conocidos. Los gobiernos de los distintos países se vieron obligados a proveer apoyo financiero al sector bancario, lo que se tradujo en costos fiscales importantes para dichos gobiernos.

A raíz de lo descrito anteriormente, muchos países han comenzado a estudiar distintas medidas regulatorias para mejorar la estabilidad financiera a nivel local, pero también a nivel internacional. Se ha avanzado en mejorar los marcos de resolución de bancos al nivel local; acuerdos de cooperación internacional para instituciones sistémicamente importantes (SIFIs); mayor cooperación a nivel regional, como es el caso de los países Nórdicos; y un mayor avance hacia uniones bancarias. Pero, ¿son suficientes estos esfuerzos? O, ¿hay demasiada regulación, lo que podría obstaculizar el buen funcionamiento del sector financiero? Por último, ¿cuál es entonces, el nivel óptimo de regulación bancaria supranacional?

REGULACIÓN OPTIMA: HETEROGENEIDAD VS EXTERNALIDADES

Según Beck y Wagner (2015)¹ existen dos factores que determinan si un marco regulatorio debería extenderse de forma transfronteriza: La heterogeneidad y las externalidades entre los distintos pares de países. Por un lado, los beneficios de una mayor regulación transfronteriza serían mejores para pares de países con mayores externalidades entre sí, lo que justificaría la cooperación internacional. Por otro lado, una mayor heterogeneidad entre países impone un costo más alto a la hora de homogeneizar la regulación bancaria, lo que sugiere entonces un menor nivel de esta cooperación.

Con respecto a las externalidades, se refiere a que la situación del sector bancario de un país determinado provocaría costos importantes en otros países y se daría por distintos mecanismos. En primer lugar, puede surgir producto de las actividades transfronterizas de las instituciones financieras. El costo que enfrentaría

el país anfitrión donde opera la sucursal de un banco extranjero sufrirá la reducción de la cantidad disponible de crédito el enfrentar dicho banco un momento de estrés surgido en el país de origen. Segundo, existen canales indirectos por los cuales en un sistema financiero internacionalmente integrado, los shocks negativos de un país se pueden propagar a otros países. Entre estos canales se encuentran el contagio en el precio de activos, exposiciones de riesgo comunes de los distintos países, contagio informacional, etc. Finalmente, pueden surgir externalidades producto del arbitraje en la regulación. Las instituciones financieras tenderán a moverse hacia jurisdicciones donde la regulación es menos dura, traduciéndose esto en un aumento en la cantidad de bancos en estas naciones. Esto causaría costos para dichas naciones si esto se materializa en mayores quiebras bancarias, producto a la regulación más laxa, lo que a su vez puede propagarse fuera de las fronteras nacionales.

Por otro lado, la dimensión de heterogeneidad de las naciones se refiere a que los países difieren en múltiples aspectos, lo que dificulta y aumenta el costo de una mayor cooperación en regulación. Existen varias características que influyen en dicha heterogeneidad: primero, variaciones en sus sistemas regulatorios y marcos legales. Segundo, diferencias en las preferencias, por ejemplo, cómo percibe el país el rol del gobierno o la tolerancia al riesgo. Tercero, diferencias culturales o proximidad geográfica, entre otros.

Según lo anterior, lo que se sugiere entonces es un *trade-off* en cuanto al nivel de regulación. Países con mayores externalidades debiesen tener un mayor grado de coordinación dado que el beneficio de esta cooperación es mayor. Pero además mayor heterogeneidad entre dichos países dicta una menor cooperación, dado que el costo de establecer dicha regulación sería más alto. Existe por tanto, un nivel óptimo de regulación entre los distintos pares de países y regiones.

LOS CASOS DE CHILE Y ALEMANIA

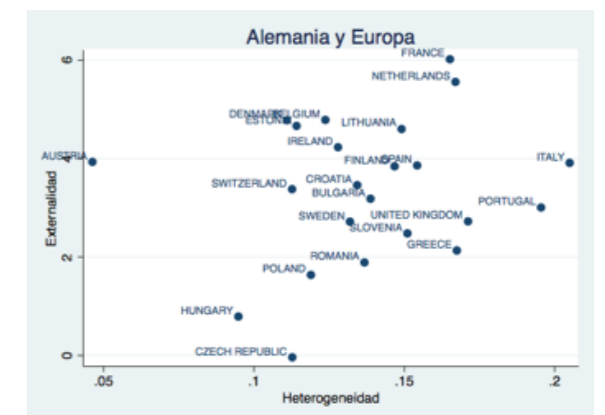
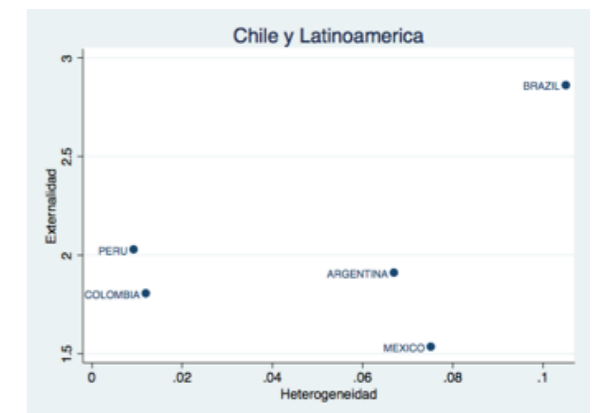
¿Cómo llevar esta teoría a la práctica? Para construir una proxy de heterogeneidad, analizamos un conjunto de características para los distintos pares de países, entre las que se encuentran: diferencias en PIB per cápita, porcentaje del PIB destinado a gasto público, idioma, ubicación geográfica, origen legal, información sobre colonizadores y sobre la arquitectura reguladora en cada país, entre otros.

Además, se construye una proxy de externalidades para cada par de países basados en la correlación de los índices accionarios de los países, la existencia de una moneda común, y la proporción en un país de bancos pertenecientes a un determinado país extranjero.

Con esta información mapeamos los distintos pares de países de acuerdo a su nivel de externalidad y heterogeneidad. En esta columna presentamos dos ejemplos: Chile versus algunos países de Latinoamérica (sólo cinco por falta de datos disponibles), y Alemania versus Europa. El caso de Chile se presenta en la Figura 1. Nuestro país tiene un bajo nivel de externalidades con todos los países excepto Brasil. Esto sugiere que no habría necesidad de una fuerte coordinación con estos países. Por otro lado, el caso con Brasil es complicado. Esto porque presentamos un alto nivel de externalidades lo que justificaría mayor coordinación, pero también, presentamos un alto nivel de heterogeneidad lo que dificulta una regulación más homogénea. En la actualidad, Chile sólo mantiene coordinación con Colombia vía un Memorando de entendimiento entre la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile donde acuerdan intercambio de información y cooperación mutua para la supervisión consolidada y transfronteriza.

El caso de Alemania en la Figura 2, presenta un alto grado de externalidad con varios países europeos lo que hace necesario una mayor coordinación entre dichos países, y a la vez un alto grado de heterogeneidad, lo que ha sido su principal problema para establecer una regulación común en la Unión Europea. En particular, la figura evidencia la actual discusión en la Unión Monetaria: si dividimos el gráfico en cuatro cuadrantes Alemania debería establecer fuertes lazos en cuanto a regulación con Francia, Holanda, Austria, Finlandia, Dinamarca (alto nivel de externalidad, menor nivel de heterogeneidad), y menor cooperación con países como Portugal e Italia (menor nivel de externalidad y alta heterogeneidad).

La regulación bancaria supranacional está actualmente en las agendas regulatorias de muchos países. Sin embargo, se debe ser cuidadoso al establecer (o no) dichos lazos. Para algunos pares de países las externalidades pueden ser tan bajas que no justifican la existencia de demasiada coordinación, o, para otros los costos pueden ser muy altos debido a la alta heterogeneidad entre dos países, lo que hace demasiado costosa la regulación. En el caso de Europa, por ejemplo, pareciera ser que una regulación común a todos los países no sea la más indicada. ■



¹Beck and Wagner (2016): Supranational regulation: how much and for whom, International Journal of Central Banking (por aparecer)