



Nada es Gratis: Reflexiones sobre la gratuidad en educación superior

Por Ramiro de Elejalde y Carlos J. Ponce

*Doctor en Economía, Universidad Carlos III de Madrid, España. Académico FEN UAH

**Ph.D. en Economía, Universidad de California, Estados Unidos. Académico FEN UAH

La propuesta de gratuidad en la educación universitaria ha sido tan polémica como poco debatida. En lugar de discutirse las principales ideas que subyacen a esta propuesta predominan ejes discursivos de alto contenido ideológico, pero de escasa racionalidad. El análisis que sigue pretende aclarar algunos aspectos centrales al proyecto de gratuidad.

EN LA BÚSQUEDA DE EXTERNALIDADES.

Impuestos y subsidios gubernamentales son instrumentos útiles para remendar los denominados "fracasos" de mercado o externalidades. ¿Qué es una externalidad? Considere el siguiente ejemplo. Cuando un individuo se vacuna contra una enfermedad contagiosa no solo obtiene el beneficio de no contraer tal enfermedad sino que también impide que la misma se disemine a otras personas. Decimos entonces, que el individuo genera beneficios externos o beneficios sociales de los cuales no se puede apropiar. Es por ello que los gobiernos actúan subsidiando parcial o totalmente programas de vacunación para ciertas enfermedades. En este caso, la gratuidad está claramente justificada dado que la presencia y magnitud de los beneficios externos está fuera de discusión.

Ahora bien, ¿Puede justificarse la gratuidad universitaria debido a la presencia de beneficios externos positivos? ¿Que beneficio social genera un individuo que adquirió capital humano en una universidad? ¿Qué beneficio le da este individuo a la sociedad sin recibir a cambio una retribución adecuada?

Por un lado, conceptualmente, es difícil sino imposible, vislumbrar la presencia de externalidades positivas en la adquisición de educación superior. Nos guste o no, el capital humano adquirido en la universidad permite recibir mejores retribuciones en los mercados laborales. Por el otro lado, la evidencia empírica disponible no permite concluir que la educación superior genere beneficios externos. En otras palabras, los egresados universitarios se apropian monetariamente de la mayor parte del valor que generan sus estudios sin generar "derrames" sociales positivos. (Si existen, sin embargo, numerosos estudios que confirman la presencia de importantes beneficios sociales derivados de la educación básica y media).

¿Desde esta perspectiva, se justifica entonces la gratuidad? No solo es injustificable sino que propicia un resultado poco deseado: el tan temido "lucro", pero ahora de naturaleza intertemporal. Más precisamente, los estudiantes que en el futuro usarán su acrecentado capital humano para generar ingresos obtendrían tal activo a costo "cero" en el presente.

ACCESO AL CRÉDITO Y APOYO A ESTUDIANTES POBRES.

Si usted deseara comprar una casa y su riqueza actual le permitiera financiarla sin tener que recurrir a un banco, ni nos preocuparíamos de su caso. Lo mismo debería ocurrir, si quisiera que su hijo adquiriera educación superior. Los beneficios económicos de esa educación los disfrutará su hijo y quizás usted si su hijo lo ayuda en el futuro, y, además, usted ha podido pagarla. ¿Con qué derecho estas familias "acaudaladas" podrían protestar argumentando que la educación superior es un "derecho social" y que por lo tanto debe ser gratuita? Más aún, es bastante probable que esas familias además hayan pagado educación escolar privada a sus hijos. Entonces, ¿Qué diferencias hay entre la vivienda y la educación superior en este caso?

Sin embargo, no todos tenemos suficiente dinero como para adquirir una vivienda sin pedir un préstamo. Y se deben pagar los intereses correspondientes si es que tiene la suerte de obtener uno. Podría suceder que el banco, al creer que no se pagará la deuda, decida no otorgarle el préstamo. Lo mismo podría ocurrir en el caso de tratar de acceder a la universidad.

¿Es injusto que un joven talentoso no pueda acceder a la educación superior por su situación económico-social? Por cierto que sí! Justamente el crédito con aval del Estado (CAE) ha buscado ayudar a solucionar este problema de financiamiento. ¿Acaso lo ha logrado? El gráfico 1 muestra el importante incremento de la matrícula en educación superior a partir del año 2006, que coincide con la puesta en marcha del CAE. ¿Qué el CAE ha sido muy caro o ha estado mal diseñado? Es posible. Este mecanismo es perfectible y obviamente está sujeto a discusión.

¿Acaso la gratuidad mejorará el acceso a la educación superior? Creemos que no. En el gráfico 2 se muestra el acceso a la

educación superior por nivel de ingreso en Chile, donde existen créditos avalados por el Estado, y en Argentina, donde la educación superior en universidades estatales es gratuita. Resulta claro, que no existen diferencias significativas entre ambos países.

Dicho lo anterior, es posible que el CAE como apoyo financiero a familias de ingresos bajos no sea suficiente para nivelar oportunidades. Cuando un alumno de bajos ingresos asiste a la universidad y no trabaja, el sacrificio económico que enfrentan sus familias puede ser demasiado grande. Para enfrentar tales situaciones una política de becas de mantención focalizada en los estudiantes de menores ingresos es una respuesta socialmente deseable y eficiente.

ENDEUDAMIENTO Y PROBLEMAS DE INFORMACIÓN.

Ahora usted debe pagar su deuda. ¿Fue rentable su adquisición de capital humano? ¿Son los ingresos adicionales atribuibles a su educación lo suficientemente elevados para cancelar lo adeudado? ¿Tenía suficiente información cuando tomó la decisión de endeudarse para estudiar tal o cual carrera?

Idealmente, los padres deberían tener una idea aproximada del ingreso futuro de sus hijos con y sin educación universitaria. Este cálculo es muy complejo, especialmente para familias de menores recursos donde los hijos son la primera generación que asiste a la universidad. Este parece ser el caso en Chile donde el 75 por ciento de los estudiantes financiados con el CAE pertenecen a familias de los tres quintiles de menores ingresos (gráfico 3). Si la rentabilidad del capital humano adquirido fuera menor a la prevista por las familias, se podría llegar a niveles de endeudamiento prohibitivos para familias de pocos recursos. Este es un problema social muy delicado que debe encararse.

¿Se justifica entonces la gratuidad por problemas de información? Creemos que no. La gratuidad no ofrece una solución de fondo a ese problema porque no ayuda a las familias a tomar decisiones más informadas. Además es extremadamente cara puesto que es una medida universal, en vez de ser focalizada en las familias poco informadas con potenciales problemas de endeudamiento.

En este sentido, existen alternativas superiores a la gratuidad. Primero, una agencia de acreditación seria y profesional que asegure el acceso a una educación superior de

calidad. Segundo, un límite a la carga de deuda que puedan afrontar las familias si la rentabilidad de la educación es menor a la esperada. Esto puede ser mejorable, pero el CAE actual, ya reformado, incorpora esta característica al limitar el porcentaje del ingreso que se puede retener para pagar la deuda contraída.

ARANCELES UNIVERSITARIOS.

Un problema serio y complejo es el nivel de los aranceles universitarios. Desafortunadamente, la gratuidad ofrecería una solución deficiente e indirecta a este problema según la información que se maneja hasta ahora. La propuesta de gratuidad desea eliminar la capacidad de las universidades para fijar aranceles y reemplazarlos por precios regulados gubernamentalmente. Los precios o aranceles, aún con ciertos defectos, transmiten y transparentan información sobre los costos universitarios y las valoraciones de las distintas carreras por los potenciales estudiantes. Reemplazar precios de "mercado" por precios "administrativos" no parece demasiado convincente. Los burócratas a cargo de esta formidable tarea deberían conocer los costos de cada carrera para cada universidad, los costos de ampliación de la capacidad instalada de las universidades, los costos de adquirir nuevas tecnologías, la rentabilidad futura de las distintas carreras, la calidad de cada establecimiento, etc. Es soberbio pensar que esta información pueda ser conocida adecuadamente por un puñado de individuos. Además, es claro que las universidades tendrían fuertes incentivos a desperdiciar recursos para influenciar y convencer a los burócratas de que sus aranceles debieran ser más elevados.

Existen distintas propuestas que pueden ayudar en este asunto sin caer en la regulación o eliminación de aranceles. Una de ellas, es separar el financiamiento de la investigación del de la docencia y reemplazar asignaciones de fondos basados en la antigüedad de la universidad por un proceso competitivo con reglas claras.

No hay argumentos serios que permitan defender la gratuidad en la educación superior. A lo sumo se pueden encontrar justificaciones bien intencionadas, pero superficiales y que claramente no sobreviven a análisis rigurosos. Existen alternativas que pueden obtener mejores resultados con

menores costos sociales; pero desafortunadamente no son consideradas ya sea por ignorancia o razones meramente ideológicas.

Finalmente, si se implementara la gratuidad nos gustaría agregar un ingrediente al proyecto. Los estudiantes beneficiados por tal medida deberían ofrecer sus servicios profesionales de manera "gratuita" durante la misma cantidad de tiempo que permanecieron en la universidad. Después de todo, nada es gratis. ■

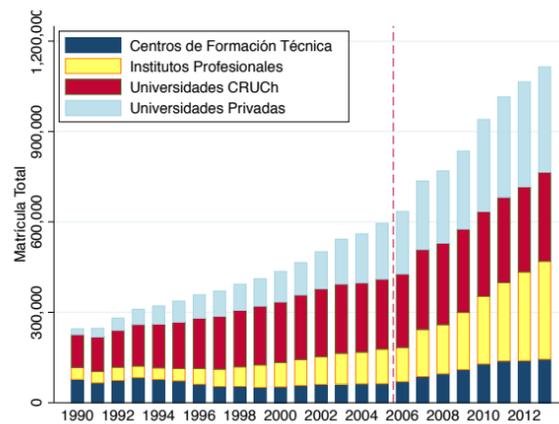


Gráfico 1: Evolución de la matrícula en educación superior, Chile, 1990-2012

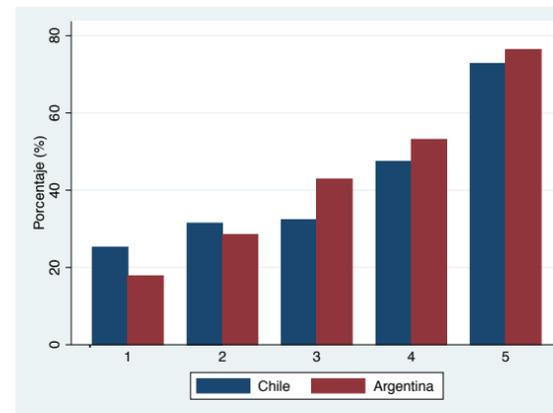


Gráfico 2: Acceso a la educación superior por quintil de ingreso, Jóvenes entre 18 y 24 años, Argentina (EPH) y Chile (Casen), 2011

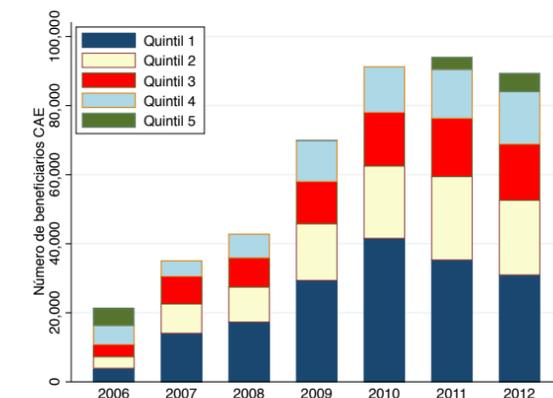


Gráfico 3: Evolución de beneficiarios del CAE por quintil de ingreso, Chile, 2006-2012

Rumbo a París: Estados Unidos y su nueva política ambiental

Por Evangelina Dardati, Ph.D. en Economía Universidad de Texas, USA. Académica FEN UAH

El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, acaba de anunciar un ambicioso plan para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO2). Esto marca un cambio importante en la política ambiental de ese país ya que hasta ahora no mostraba una intención clara de implementar políticas para mitigar el cambio climático. Además, dicho plan tendrá impactos sobre Chile. En noviembre próximo se celebra en París la cumbre de las Naciones Unidas sobre cambio climático donde se esperan acuerdos serios en cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y se debieran sentar las bases de las políticas ambientales para los próximos años. Hasta ahora, Estados Unidos se había negado a comprometer bajas en sus emisiones. Sin embargo, para la próxima cumbre esto pareciera puede cambiar.

El plan diseñado por la agencia norteamericana de protección ambiental (EPA) consiste en establecer sistemas de permisos transables estatales y uno federal. Analicemos en que consiste esta política.

Los sistemas de permisos transables de contaminación (SPT) han sido una de las políticas ambientales más utilizadas durante las dos últimas décadas en el mundo. Tienen una fuerte orientación de mercado. El gobierno fija un tope para la contaminación por período y entrega permisos de contaminación a las firmas. Dichos permisos pueden ser transados libremente en el mercado y al final del período cada planta o firma respalda cada unidad de emisión con un permiso. Estos SPT tienen una clara ventaja con respecto a las políticas de comando y control -o normas de emisión- en las que el gobierno obliga a las firmas a reducir la contaminación en una proporción fija. Con un SPT, en cambio, cada planta puede decidir cómo reducir su contaminación (comprar equipamiento para abatir, utilizar insumos más limpios, bajar la producción o simplemente comprar más permisos). La decisión que tome cada firma dependerá de su función de costos específica. Esto genera una práctica mucho más barata en agregado y minimiza los costos del sistema en su conjunto. En comparación con

los impuestos a la contaminación, un SPT es más fácil de implementar políticamente ya que el gobierno suele entregar una cierta cantidad de permisos gratis lo que compensa, en gran medida, los efectos adversos de la subida de costos por la regulación. En el caso de impuestos, las firmas deben pagar en su totalidad el precio por unidad de CO2 emitida. Si los impuestos recaudados por el gobierno no son devueltos a las firmas, la caída de los beneficios es mayor que en el caso de los SPT. Finalmente, al fijarse un tope de contaminación se puede predecir exactamente cuál será el nivel de contaminación. En cambio, con impuestos y si existe incertidumbre puede suceder que la contaminación sea menor o mayor a lo planeado.

En Estados Unidos, el objetivo de esta nueva política es reducir los GEI de las generadoras eléctricas que usan carbón o gas en 32% para el 2030 (comparado con las emisiones de 2015). El sector eléctrico contribuye en un 40% con el total de las emisiones de CO2 de ese país.

La política norteamericana estipula, primero, una meta de reducción de emisiones para cada estado. Existen dos clases de metas: una del total de toneladas de CO2 emitido y otra meta medida en libras de CO2 por MWh. Cada estado no solo tiene la flexibilidad de optar por una de estas medidas sino también de decidir cómo llegar a la meta. Pueden inclusive trabajar en planes conjuntos con otros estados si las redes están interconectadas.

El gobierno sugiere fuertemente el uso de SPT estatales ya que, como indicamos antes, dicha política permite minimizar los costos. También existe la opción de participar de un SPT federal. Cada estado deberá entregar a más tardar su plan final para la reducción de las emisiones en septiembre de 2018, que debe abarcar los siguientes 15 años de la regulación, especificando las metas finales y los objetivos por etapas.

En definitiva, el plan propuesto por la EPA da suficiente flexibilidad tanto a nivel estatal como a las empresas eléctricas para poder reducir la contaminación al menor costo posible.

REPERCUSIONES PARA CHILE

Ahora bien, ¿tiene esta nueva política de Estados Unidos alguna repercusión para Chile? La respuesta es sí. El hecho que Estados Unidos esté implementando, por primera vez, una política para reducir CO2 puede generar presiones para que otros países también lo hagan, aún en economías pequeñas como el caso de Chile. El resultado de las negociaciones en París en noviembre será muy importante para saber cuál es la perspectiva en cuanto a metas y políticas para combatir los GEI. Si Estados Unidos se compromete a reducir las emisiones, es probable que durante las próximas décadas varios países que han sido reticentes lo deban seguir. En especial China, que hasta ahora no ha tomado ninguna medida advirtiendo que si Estados Unidos no se alinea ellos tampoco lo harán. Si la disminución de los GEI es coordinada no debería tener mayor repercusión en la competitividad de Chile. Sin embargo, dado que ahora pertenecemos a la OCDE, quizás puede existir más presión para que se tomen medidas de reducción de GEI. Esto podría generar un impacto negativo para la competitividad si otras economías medianas de la región no se ponen metas ambientales. En definitiva, los escenarios son muchos. Será en la Cumbre de París donde resolverá gran parte de esta incertidumbre.

Finalmente, cabe recordar que durante los últimos años, Chile comenzó a establecer políticas para disminuir sus emisiones de CO2. En 2014 se anunció un impuesto al CO2 de US\$5 por tonelada. Adicionalmente, desde 2010 está vigente la política que promueve el uso de energías renovables mediante un sistema de cuotas forzadas a las generadoras grandes. Esto implica que si el resultado de las negociaciones en París es efectivamente pro disminución de GEI, Chile estaría en un camino avanzado en materia medio ambiental. ■

Observatorio Económico

Decano: Jorge Rodríguez Grossi
Fono Facultad: 2889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
fen.uahurtado.cl