



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE
ECONOMÍA Y NEGOCIOS

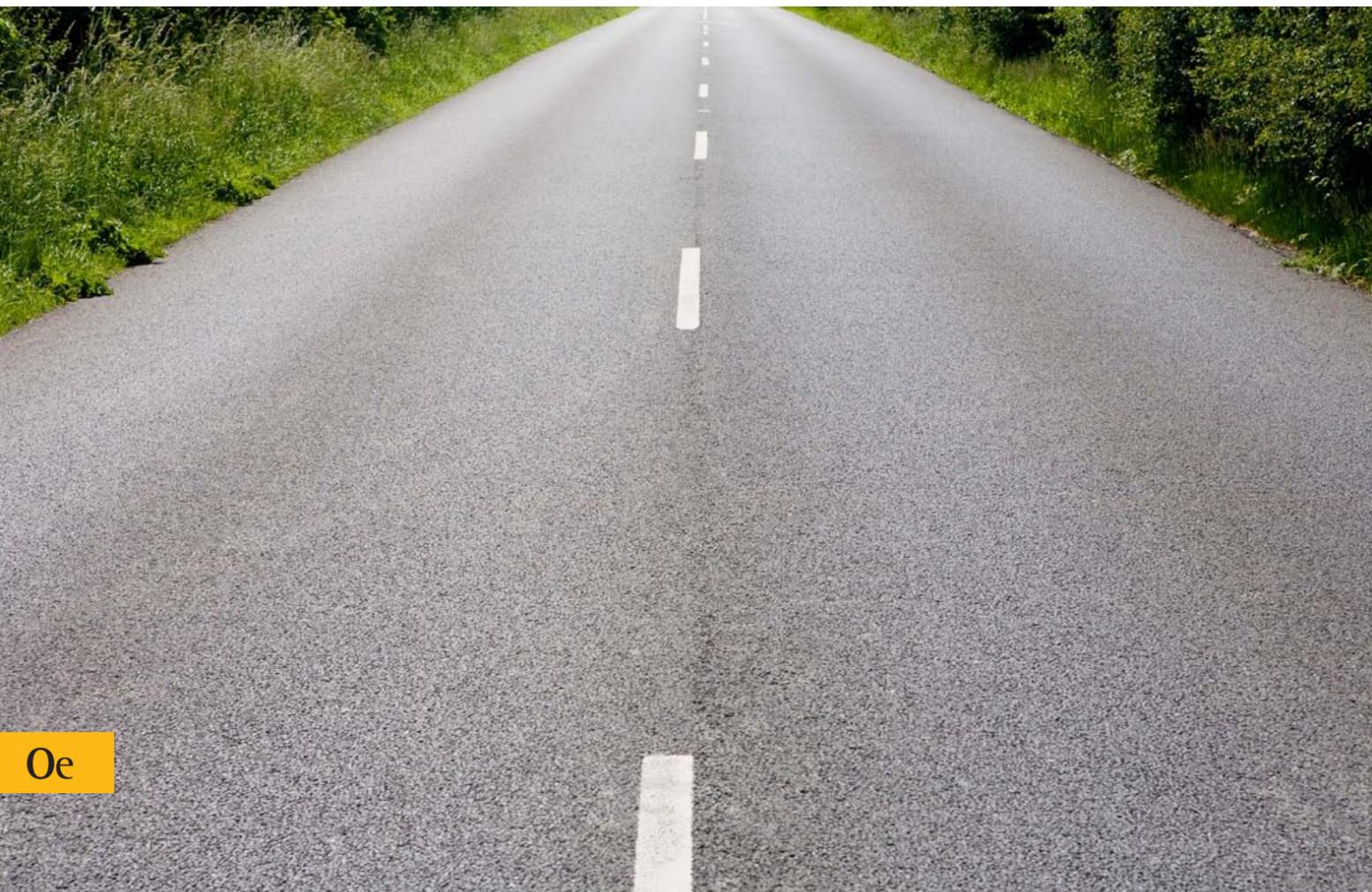
Observatorio Económico >

Financiamiento en la Educación Superior:

n° 67 / noviembre 2012

Guardianes de las “tradiciones”





Oe

Oe

¡Hoy No Renegocio, Mañana Sí!

La renegociación de concesiones daña nuestra
institucionalidad económica

Eduardo Saavedra P.*

* Doctor (Ph.D.) en Economía de Cornell University. Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

Que duda cabe que las concesiones de carreteras han cambiado la cara de parte de Chile. Las obras de infraestructura de uso público hecha por privados en los últimos 20 años han bajado los costos de transporte y elevado la calidad de vida de muchos de sus usuarios, lo que no sólo conlleva un mayor crecimiento, sino que en forma directa ha permitido la interconexión de mercados y la reducción de la pobreza en zonas agrícolas del país. Pero el modelo está en juego toda vez que el Ministerio de Obras Públicas, MOP, ha dejado de lado los principios que sustentan el modelo de concesiones en Chile y busca renegociar algunos contratos a sabiendas que ello hipoteca la credibilidad de nuestra institucionalidad.

Los pilares fundamentales que hacen sustentable este modelo de asociaciones público-privadas son dos: la competencia por construir y posteriormente operar una obra. Se hace a través de un proceso de licitación que busca precisamente generar competencia entre los posibles inversionistas y así dejar las rentas económicas del proyecto en los usuarios finales de la infraestructura. La segunda, es una institucionalidad que garantice la protección de las inversiones: un poder judicial eficiente y eficaz, un sistema de mediación y contrapesos adecuados entre el asignatario (MOP) y quién debería fiscalizar la operación de las concesiones. Esto para evitar el comportamiento oportunista desde el gobierno y a la vez, atraer más y mejores inversionistas al país.

Lamentablemente, estos dos pilares flaquean en Chile. En un artículo escrito en el Observatorio Económico N° 4 de Mayo de 2007 "Reguladores en Conflicto: Cuando las urgencias ocultan las eficiencias", manifesté la necesidad de crear la (hasta la ahora nunca parida) Superintendencia de Concesiones, con el fin de fiscalizar las concesiones en curso, y cuyo mayor beneficio sería separar este rol con el de la promoción de las inversiones en infraestructura que le compete al ministerio.

Hoy, los conflictos son obvios, y exacerbados. Por ejemplo, en nombre de una mejor y más eficiente operación, como serían nuevas pistas en la ruta Santiago-Valparaíso, no existe una opinión externa que

avale esta decisión del ministerio. Se ven ministros en campaña o con otros objetivos alejados de fomentar inversiones eficientes y además quieren renegociar entre cuatro paredes un contrato que fue fruto de una enconada competencia en el pasado. Esto, sin duda, pone en jaque la credibilidad de toda una institucionalidad, cuyo daño costaría años en reponer.

Las renegociaciones de contratos de concesión no son nuevas, ni en Chile ni en América Latina. Bitrán y Villena, en un trabajo publicado en Estudios Públicos en el año 2010 manifestaban la necesidad de modificar la institucionalidad del MOP precisamente para evitar renegociaciones a espaldas de los usuarios y de los ex rivales de un inversionista. Esto por un sinnúmero de deficiencias que han afectado la transparencia del modelo (por posible captura del regulador en manos de los concesionarios), y que además han comprometido recursos fiscales por las garantías de tráfico otorgados por el fisco y han dañado la eficiencia en la asignación de recursos garantizada por una correcta licitación libre de renegociaciones. De hecho, Engel, Fisher, Galetovic y Hermosilla publicaron en la misma revista en el año 2009 un artículo que muestra precisamente que el MOP había renegociado cerca de un 30% de los montos concesionados, siempre a favor de un aumento de las inversiones y como contraparte un "pago" de los usuarios en más años de concesión que los originalmente pactados.

Desde el punto de vista de la teoría de contratos e incentivos, cuando dos partes firman un contrato de largo plazo siempre aparecerán circunstancias en el futuro que modificarán las cláusulas contractuales, sin embargo esa mera posibilidad de renegociación significa que las inversiones escogidas no serán las óptimamente contraídas al momento de firmar el contrato original.

En un trabajo que publiqué en la Revista de Análisis Económico en el año 1998 señalé que, tratándose de obras en concesión, existe la posibilidad de subinvertir o sobreinvertir en las obras de infraestructura, y que sólo por mero azar se invertiría eficientemente. La posibilidad de subinvertir surge porque el privado ve como

probable el comportamiento oportunista del Estado para modificar el contrato, expropiándole las rentas de esas inversiones. La sobreinversión, por otro lado, se daría con mayor probabilidad si el inversionista viera que es posible mejorar una posición negociadora en caso de lograr renegociar el contrato en el futuro, por ejemplo si ello genera una mayor demanda que la prevista al punto de que el gobierno busque un acuerdo de ampliación de obras. Con todo, la única respuesta para evitar la creencia de que habrá una renegociación futura es que el MOP se amarre de manos, creando instituciones que den el contrapeso necesario para prohibirle eventuales renegociaciones y, sin duda alguna, colgar un letrero en la puerta del ministerio que diga "¡Hoy No renegocio, mañana Sí!".

La evidencia empírica muestra además otras medidas que mitigarían la aparición de posibles renegociaciones. Específicamente para las concesiones en infraestructura de transporte de uso público en Perú, en un estudio inédito que estamos trabajando junto a Jorge Montesinos, economista de ese país, hemos encontrado que las renegociaciones se explican por una serie de variables ligadas a la licitación y a los contratos mismos: mientras más rivales en la licitación, con concesiones asignadas por menor tarifa, tarifas indexadas y terrenos saneados, menos probable será que un contrato se renegocie. Asimismo, encontramos otras variables ligadas al ambiente de institucionalidad regulatoria, política y económica del país, que serían posibles de controlar si el que- a mayor experiencia del fiscalizador y mayores pagos al regulador desde las empresas-, menos probable fuera una renegociación. En este tenor también apuntan variables que escapan del control del regulador, como por ejemplo cuando se enfrenta un período electoral, la tasa de crecimiento, la inflación y el tipo de cambio.

En suma, es posible mejorar diversos aspectos ligados a la licitación, los contratos y la institucionalidad regulatoria con el fin de reducir los espacios de renegociación. Lo más sensato es que el MOP tome fama de duro y se niegue a renegociar los contratos de concesión. ■

Financiamiento en la Educación Superior:

Guardianes de las “tradiciones”

Por Eugenio Giolito* y Marcela Peticara**



*Ph. D en Economía y Magíster en Economía, Universidad de Maryland, Estados Unidos. Magíster en Economía, Universidad de CEMA, Argentina. Académico Facultad de Economía y Negocios UAH. ** Ph.D. en Economía, University of Texas A&M, Estados Unidos. Académica Facultad de Economía y Negocios UAH.

Es notable la creciente sintonía que en los últimos tiempos han adquirido las voces de los representantes del CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas), la CONFECH (Confederación de Estudiantes de Chile), CONES (Coordinadora Nacional Estudiantes Secundarios) e inclusive parlamentarios, sobre la petición de aumento de fondos para las universidades del CRUCH, a veces detrás del entrañable argumento de “defender la educación pública”.

En Chile el significado de educación pública no es el mismo que se conoce en cualquier otro país del mundo; aquí “público” es sinónimo de “tradicional” y “tradicional” se refiere a todo establecimiento de educación superior existente en el año 1981. Recordemos, aunque sea extremadamente obvio, que en el conjunto de Universidades CRUCH hay muchas que son privadas. Y la única razón por la cual un conjunto de universidades que son entidades privadas debe tener financiamiento estatal, mientras que otro conjunto de universidades con la misma figura legal no pueden acceder a él, es su carácter “tradicional” (de las tradiciones de 1981, claro). Hecha esta salvedad, tampoco es claro por qué las universidades llamadas públicas (Universidad de Chile, por ejemplo) reciben estos fondos públicos ya que tienen una política de aranceles y admisión que no dista mucho de las universidades privadas. Es muy llamativo que estas proclamas no generen ningún tipo de polémica, como si todos pensarán que esto es normal.

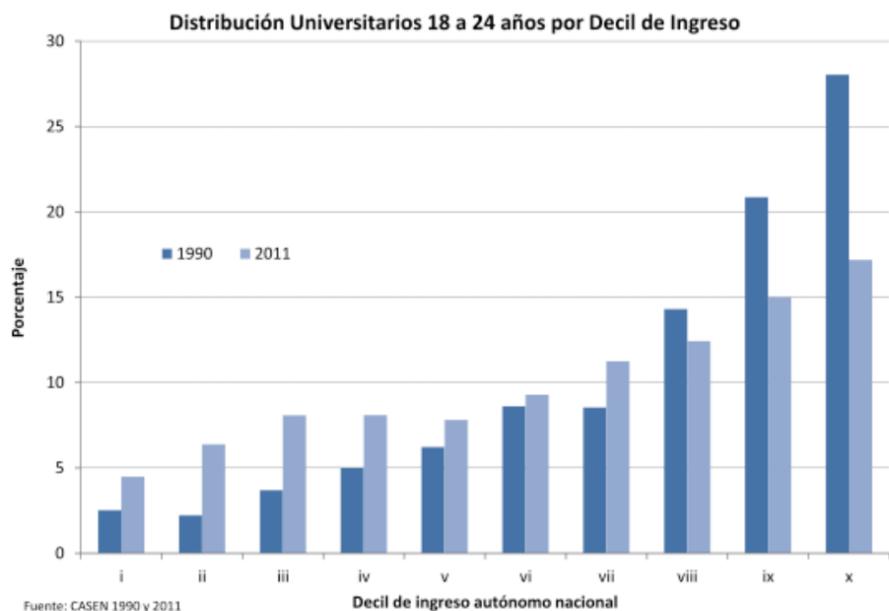
En muy pocas oportunidades se han escuchado voces que cuestionen el rol del CRUCH y el financiamiento basal (y como veremos muy discriminatorio) que el Estado les ha dado a las universidades que integran este Consejo, en particular, los aportes fiscales directos y algunas becas que son exclusivas para estudiantes de estas universidades.

Los argumentos más escuchados para esta reivindicación de tradiciones suelen hablar de “inclusión” y de “eficiencia”. Inclusión, porque el sistema de admisión a las Universidades CRUCH no discrimina por nada que no fuera “mérito”. Mérito medido por la PSU, notas en la enseñanza media y, -más recientemente- el ranking del

estudiante entre sus pares. Sin embargo, sabemos que todo esto no hace más que seleccionar por nivel socioeconómico.

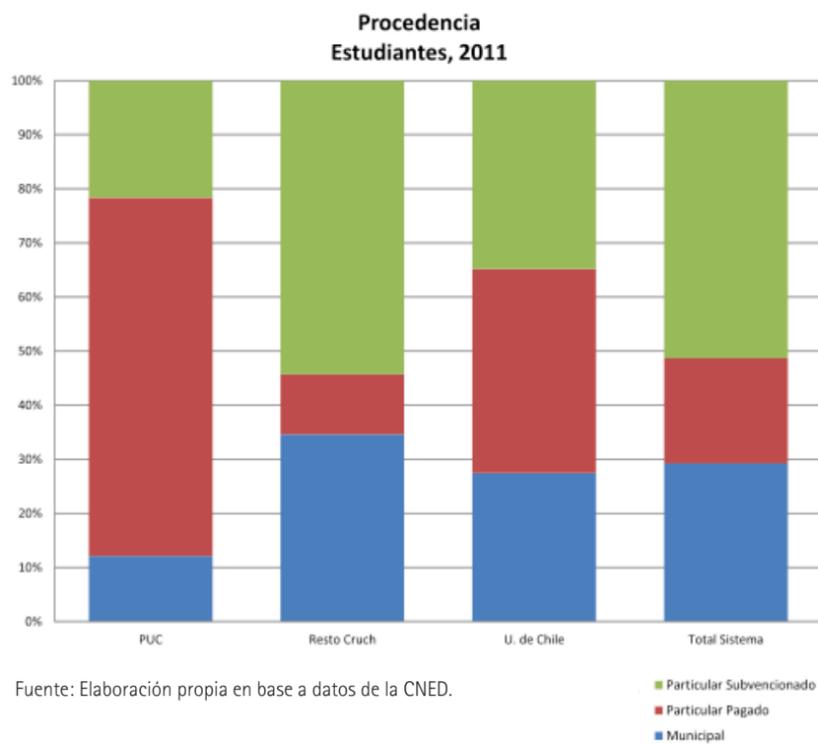
En los últimos 20 años, junto con la enorme expansión de la matrícula universitaria, se observa un cambio en la composición socioeconómica de la población de estudiantes. En 1990, el 63% de los estudiantes universitarios pertenecía a los últimos 3 deciles de ingreso. Según los datos de la última encuesta CASEN, en 2011 esa cifra se redujo al 44% (ver Gráfico 1). Una nueva generación de estudiantes de clase media se incorporó a la educación superior, aunque, si observamos los números con un poco mayor de detalle esta realidad aún no se ve reflejada. En la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, las dos más importantes del país, 1 de cada 3 estudiantes pertenecen al 10% de los hogares más ricos, mientras que el 50% proviene de colegios particulares pagados (ver Gráfico 2)¹. Un canto a lo “tradicional”. Las llamadas “Universidades de Excelencia” (y que financiamos tan fuertemente) reciben en promedio a los estudiantes de familias con más ingresos del país. Independiente de que paguen o no paguen su arancel (esto es, que reciban o no beca del Estado o de su universidad), disfrutaban además de otros recursos que no provienen del pago de matrícula y aranceles. Estos les permiten comprar bienes materiales e infraestructura, que no necesariamente se condicen con asegurar mejor calidad de educación. Demás está decir que estas universidades no deben rendir cuenta al Estado en qué gastan esos aportes.

Ciertamente, el argumento distributivo no puede esgrimirse para justificar los aportes basales a las universidades del CRUCH (al menos no a la Universidad de Chile y a la Universidad Católica). ¿Podemos entonces, usar un argumento de eficiencia? Usualmente se habla que las Universidades del CRUCH constituyen la única oferta de calidad del mercado. Es cierto que en promedio, este conjunto de Universidades tienen muy buenos indicadores de desempeño (medido por publicaciones indexadas, obtención de fondos concursables, entre otras variables). Pero la pregunta que subyace es dónde estarían si hubieran



Fuente: CASEN 1990 y 2011

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNED.

tenido que sostener sus actividades académicas solo en base a ingreso de matrícula y si están efectivamente produciendo en la frontera de sus posibilidades. O dónde estarían si, coincidentemente y despojadas de toda "tradicción", hubiesen comenzado sus actividades después de 1981.

Cuando se hace la reforma universitaria en el año 1981 y se constituye el Consejo de Rectores, se instituye una regla de aportes directos a estas universidades. El 95% de estos aportes se hacen en base a criterios históricos, mientras que sólo un 5% se hace por criterios de productividad. Esto significa que por más de 30 años el 95% del aporte fiscal directo a las Universidades del CRUCH (que proviene de nuestros bolsillos) se ha hecho en base a criterios históricos. Los aportes totales a las universidades del CRUCH han aumentado más del 200% en los últimos veinte años². En el año 2011, aproximadamente 35% de los aportes directos, y 25% del total de los recursos se destinaron a la Universidad de Chile y a la Universidad Católica, justamente en las que están los estudiantes de mayores recursos. En términos per cápita estas dos universidades reciben respectivamente cada 1.2 y 1 millón de pesos por alumno de aporte fiscal directo, mientras que estas cifras se elevan a aproximadamente 2.4 y 1.9 millones de pesos por alumno si sumamos el total de aportes públicos a estas universidades³. La distribución de becas estudiantiles también está fuertemente concentrada en las Universidades del CRUCH mientras que el tan comentado CAE (Crédito con aval del Estado) se concentra en las Universidades Privadas, justamente las que reciben a los estudiantes de menores recursos (ver Figura 3).

Podemos a esta altura animarnos a decir que existe una fuerte evidencia que el financiamiento actual del sistema de educación superior es altamente regresivo. El sistema tradicional de Universidades no está cumpliendo ningún rol en promover la movilidad social. A menos que el significado de movilidad social se interprete como subsidiar un sector de la sociedad en la educación básica y media y al resto en la educación superior.

Las Universidades del CRUCH tampoco han liderado la inclusión de las nuevas generaciones de estudiantes en el sistema universitario. Son las Universidades Privadas (y también los Institutos Profesionales

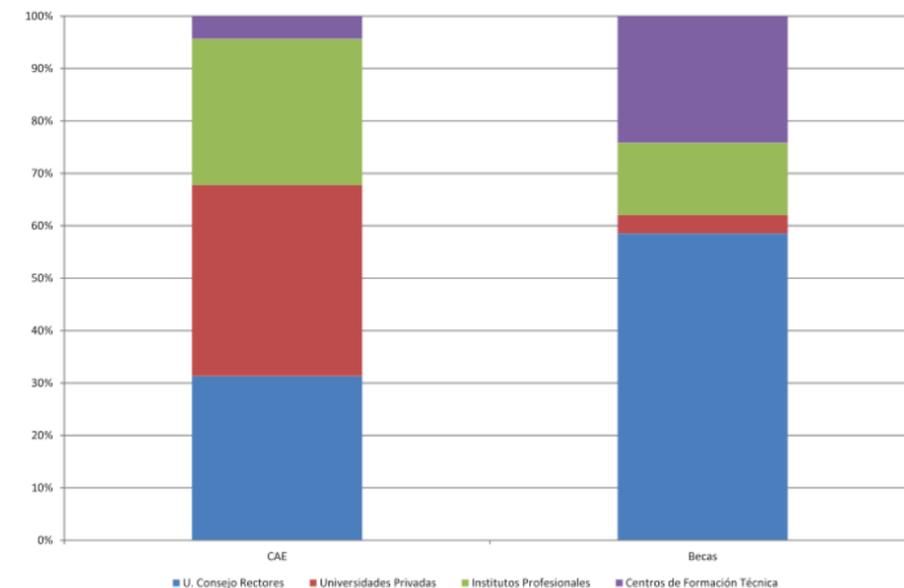
y los Centros de Formación Técnica) los que han liderado el aumento de matrícula, y que aumentan fuertemente las tasas de acceso a educación superior que tanto le sirven a Chile para mejorar su posición en algunos rankings sociales y económicos. Para entender esto basta con ver cómo se distribuyen entre los distintos tipos de instituciones de educación superior los jóvenes que son la primera generación en tener estudios superiores (ver Tabla 1).

Una característica muy llamativa sobre el debate de la educación superior es que se habla de instituciones como si fueran personas, dado que son sujetos de juicios morales. Así, se habla de instituciones que lucran versus instituciones que no lo hacen (como si no fueran personas las que persiguen el ánimo de lucro). También al centrarse el debate en instituciones y no en personas, se pasa de largo lo que debería estar al centro de la discusión: los cientos de miles de estudiantes que son universitarios de primera generación y que estudian en instituciones de calidad variada y contraen deudas muy importantes con escaso apoyo gubernamental. Quizás sea cierto que la matrícula se expandió demasiado rápido, quizás el sistema no fue capaz de absorber tamaño crecimiento en condiciones que aseguren una calidad mínima.

A uno le gustaría escuchar por qué los derechos de tantos estudiantes (muchos ellos de nivel socioeconómico medio y medio bajo) que no pueden acceder a las "tradicionales" (y beneficiarse así de recursos públicos) son desoidos por sus mismos compañeros que levantan las pancartas de más recursos para la educación pública. Nada de eso se escucha. El debate sobre cómo financiar y gestionar la educación superior está teñido de prejuicios. Si es cierto que nuestro sistema educativo básico y medio no es capaz de preparar adecuadamente a los jóvenes para una educación superior rigurosa (sea de lucro, de caridad o fiscal), pongamos entonces el tema sobre la mesa. Igualmente, si el caso es que el sistema de educación superior es simplemente inadecuado (independientemente de quien los financie). Demorar esos debates para suplirlos por otros más elegantes o de mayor corrección política puede dañar a una generación de jóvenes.

Hasta que no nos decidamos a dejar la tradición, es dudoso que podamos entrar a la modernidad. ■

Gráfico 3: Distribución de beneficiarios del Crédito con Aval del Estado y Becas por tipo de institución de educación superior



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIES.

Tabla 1: Distribución de los estudiantes por tipo de establecimiento de educación superior según tipo de educación su padre o madre.

	IP-CFT	U. de Chile/Católica	Resto CRUCH	Privadas Grupo Alto	Privadas Resto
Padres sin ningún tipo de educación superior	23.7%	4.8%	22.4%	1.7%	47.4%
Padre con título profesional	7.9%	16.2%	20.4%	12.3%	43.2%
Total	19.5%	7.2%	22.4%	4.2%	46.6%

Fuente: elaboración propia en base a CASEN.

Notas: Se consideran estudiantes de educación superior entre 17 y 25 años. Universidades privadas Grupo Alto, se consideran aquellas universidades con aranceles promedio más altos: Universidad de los Andes, Universidad del Desarrollo, Universidad Adolfo Ibáñez y Universidad Diego Portales.

¹En la Universidad Católica el 66% proviene de colegios particulares pagados, mientras que en la Universidad de Chile este guarismo es 38%.

²Aumento medido en términos reales (deflactando por IPC).

³Información extraída de la página del Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

Observatorio Económico >

Decano: Jorge Rodríguez Grossi.
Fono Facultad: 889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
economybusiness.uahurtado.cl/observatorio
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

MAGÍSTER

- Executive MBA
- Magíster en Economía
Master of Arts in Economics
(Doble grado con Georgetown University)
- Magíster en Gestión de personas
en las Organizaciones

DIPLOMADOS

- Dirección y Gestión de Empresas
- Consultoría y Coaching
- Gestión de Personas
- Evaluación Económica y Social de Proyectos.
- Gestión de la Innovación y la Tecnología
(Doble Certificación con Notre Dame University)
- Metodología Six Sigma - Formación Black Belt
(Doble Certificación con Notre Dame University)
- Estrategia y Gestión de la Responsabilidad
Social Empresarial

CARRERAS DE PREGRADO

- Ingeniería Comercial
- Ingeniería Comercial para Profesionales
(Continuidad de estudios)
- Contador Auditor Vespertino
(Continuidad de estudios)

ADMISIÓN 2013

Más información:

Erasmó Escala 1835, Santiago.
Teléfonos: 562 - 889 7360 / 889 7369
www.fen.uahurtado.cl

Síguenos en:  



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

