



Observatorio Económico >

n° 102/ marzo 2016

¿Podrá respirar Santiago?

*Una mirada al nuevo Plan de
Descontaminación Atmosférica*

La receta Argentina en educación universitaria y sus lecciones para Chile

Por Carlos Ponce, Ph.D. en Economía, Universidad de California y académico FEN UAH

El actual proceso de reforma del sistema de educación universitaria chilena suscita varios interrogantes y apasionados debates. Es usual discutir sobre gratuidad comparando, por ejemplo, a Chile con Finlandia. Más allá de lo debatible de tal asociación, es también frecuente –y más razonable– usar como referencia el sistema universitario argentino. El objetivo de este artículo es realizar una breve descripción del estado de la educación universitaria en dicho país. Conocer con mayor detalle los pilares organizativos y el desempeño del sistema universitario argentino es un ejercicio útil que puede ofrecer algunas valiosas enseñanzas para su vecino

El sistema universitario argentino está conformado por 110 universidades de las cuales 60 son estatales, 49 privadas y 1 internacional. Las universidades estatales, aún cuando han perdido participación en el sistema, concentran el 79% del total de los estudiantes (DIU, Departamento de Información Universitaria, 2015). Es por ello que nuestro análisis estará centrado en el segmento estatal del sistema. Este sistema se basa en tres pilares (a) gratuidad (b) ingreso irrestricto y (c) gobierno tri-estamental. Aún cuando estos elementos influyen simultáneamente en los logros educativos, no se aborda el rol de los gobiernos universitario dado que tal aspecto ya ha sido discutido previamente (Observatorio Económico N° 96, 2015).

Animo al lector a considerar los elementos anteriores como la receta argentina por medio de la cual los ingresantes al sistema universitario se convierten en egresados. La siguiente analogía puede ayudar. Cuando usted preparara una cena utiliza no solo ingredientes alimenticios sino que también instrucciones para transformarlos en su comida. Cuanto mejor sea su receta, más deliciosa será su cena.

¿Cuán bien ha funcionado la receta argentina? ¿Cuán sabrosa ha sido la cena? Muy pocas veces las respuestas son tan simples y categóricas: la cena ha resultado desabrida y la receta un total fracaso. Para sustentar esta afirmación, permítame inspeccionar algunos de los resultados que describen el desempeño de la universidad pública en Argentina.

Si se focaliza la atención en la tasa bruta de escolarización superior –el cociente entre la totalidad de estudiantes universitarios y la totalidad de la población con edad entre los 18 y 24 años– concluirá que mi anterior afirmación es falsa. ¿Por qué? Porque la tasa argentina es similar a la de Holanda y a la de Dinamarca mientras que es más alta que la del Reino Unido y Suecia¹. Más aún, mientras que Brasil y Chile tienen una población universitaria de 35 estudiantes por cada 1000 habitantes, en Argentina hay 44 estudiantes universitarios por cada 1000 habitantes².

Sin embargo, es poco inteligente y engañoso juzgar un sistema

universitario mediante este indicador. El producto de una universidad no son sus ingresantes. Por el contrario, su resultado debe juzgarse por el número y la calidad de sus egresados. En esta dimensión las estadísticas argentinas son decepcionantes. Mientras que en Brasil y Chile se gradúan anualmente 5,3 y 4,7 estudiantes cada 1000 habitantes, en Argentina solo lo hacen 2,7 cada 1000 habitantes³.

Consideremos ahora lo que los economistas denominamos el índice de eficiencia interna (IEI) de una universidad. El IEI se define como el cociente entre el número de egresados en un año determinado y el número de estudiantes que ingresaron cinco años antes. En un mundo ideal este índice debiera estar en valores cercanos a uno.

Para Argentina, el IEI es de 0,27. En otras palabras, en un plazo de 5 años, solo 27 de cada 100 alumnos consiguen graduarse⁴. O sea, la probabilidad de que un joven no finalice su carrera en un plazo de 5 años es de 73%. Aún más, Argentina, un país con serios problemas económicos y sociales, se permite cenas muy caras y malas: algunas universidades ostentan un IEI de 0,04; es decir solo 4 de cada 100 alumnos concluyen sus estudios en el plazo teórico de 5 años. Incluso, en las universidades de mejor desempeño el IEI apenas supera el 0,4. Como referencia, en los países desarrollados tales guarismos se ubican entre 0,7 y 0,9. El índice en Chile asciende a 0,6 mientras que el de Brasil se ubica en torno a 0,55.

Usted podría argumentar que tales resultados se explican por el escaso nivel del gasto público en educación superior. Nada más lejos de la realidad. Argentina invierte alrededor de 1,5% de su PBI en educación superior mientras que los países de la OCDE ostentan un promedio de 1,6%⁵. Se puede pensar también que tales indicadores son parciales y no muestran la realidad universitaria del país. Analicemos entonces algunos elementos adicionales.

Considere, por ejemplo, la relación entre la duración teórica y la duración media de las carreras universitarias. Si bien la información disponible es del año 2004, creo que la misma es representativa del estado actual puesto que Argentina está lejos de haber realizado una revolución universitaria en los últimos años. Considerando el promedio de 20 carreras universitarias con duración teórica de 5 años, encontramos que la duración promedio real es de 8,8 años. (Marquis y Toribio). En otras palabras, en promedio, los estudiantes se demoran casi 4 años más de lo esperable. En psicología, por ejemplo, la duración media es de 9,5 años y en Abogacía de 9,8 años. Rabossi (2015) ofrece otro indicador alarmante: alrededor del 50% de los estudiantes aprueba menos de dos materias anuales y de estos 30% no aprueba un solo curso.

¿Y el costo de generar un graduado en Argentina? Las estima-

ciones más confiables sugieren que el presupuesto por graduado para el año 2014 es de 50.000 dólares (aproximadamente 34 millones de pesos chilenos)⁶. La dispersión en los costos universitarios es también alarmante. La universidad más barata de Argentina tiene un presupuesto por egresado de 19.000 dólares (aproximadamente 13 millones de pesos chilenos), mientras que en otras, como la Universidad Patagonia Austral, el presupuesto por graduado asciende 332.000 dólares (alrededor de 225 millones de pesos chilenos). ¿Aún le parece gratis la universidad estatal en Argentina?

Usted podría pensar que los economistas medimos todo en términos de eficiencia y que descuidamos el impacto de las políticas públicas en el aspecto humano y social de un país. Podría incluso argumentar que la educación universitaria argentina es el motor de la igualdad social, de oportunidades y movilidad social. Nuevamente le tengo malas noticias. La universidad argentina no solo es ineficiente sino que es también altamente inequitativa y regresiva.

García de Fanelli (2015) analiza, para el año 2013, la composición de los graduados argentinos por grupo socioeconómico. Los resultados son desalentadores: 50% de ellos provienen de los dos quintiles de mayores ingresos mientras que solo 13% lo hace de los dos quintiles de menores ingresos. De manera similar, Rozada y Menedez (2001) muestran que los alumnos universitarios provienen de los sectores más adinerados de la sociedad y que más de la mitad de ellos completaron sus estudios medios en escuelas privadas. Gaggero y Rossignolo (2011) estiman que, en Argentina, los ricos captan 2,5 veces más de los beneficios de la gratuidad que los pobres. ¿Aún le parece equitativa la educación universitaria argentina?

¿Por qué la receta argentina es un fracaso estrepitoso? Los tres pilares en los que se asienta la educación universitaria contribuyen decisivamente a este pobre desempeño. Pero si usted osa manifestarse en contra de la gratuidad y el ingreso irrestricto, le aseguro que, como mínimo, será acusado de traición a la patria.

El ingreso irrestricto es solo un macabro juego de palabras. El ingreso libre no elimi-



na la ausencia de mecanismos de selección universitarios. Muy por el contrario, induce una selección silenciosa y de "mercado". En Argentina, la selección no se produce con anterioridad al ingreso en la universidad – como ocurre, por ejemplo, en Chile con la PSU-. El proceso de selección argentino opera a posteriori durante los mismos estudios universitarios. Aunque usted pueda ingresar libremente a la universidad es muy probable que termine abandonando sus estudios si proviene de un nivel socio-económico bajo o su formación académica previa es deficiente.

La gratuidad se ha convertido en un derecho carísimo. Usted no paga, pero termina accediendo solo si proviene de un sector adinerado. ¡Los pobres terminan financiando a los ricos! Mi opinión es que este efecto regresivo es aún más importante en un país como Argentina, en el cual buena parte del gasto público se financia con impuestos indirectos regresivos. (En Argentina el impuesto al valor agregado es responsable del 30% de la recaudación total mientras que el impuesto a las ganancias solo contribuye con el 18%).

El sistema educativo argentino necesita cambios estructurales y urgentes. Desafortunadamente, soy pesimista respecto a que

estos se implementen en un futuro cercano. La gratuidad debería desaparecer y los aranceles ajustarse al nivel de ingreso familiar. Los alumnos más talentosos y con menores ingresos deberían ser subsidiados mediante becas que le permitan dedicarse exclusivamente a sus estudios. Los recursos liberados deberían usarse de manera extensiva y eficiente en la educación inicial y media.

En Argentina han ganado las consignas y el uso políticamente correcto del lenguaje. ¿Sucederá lo mismo en Chile? ■

¹García de Fanelli (2014) "Inclusión social en la educación superior argentina: Indicadores y Políticas en torno al acceso y la graduación, en Páginas de Educación, Uruguay, Vol. 7, N° 2.

²Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). Informe N° 34. Año 4. Abril de 2015.

³Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). Informe N° 34. Año 4. Abril de 2015.

⁴Rabossi, M (2015) "Acceso (¿Ingreso?) a las Universidades Nacionales Argentinas: Permisividad y Consecuencias"

⁵Education at Glance 2013, OCDE.

⁶Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA). Informe N° 27. Año 3. Septiembre de 2014.

Esta es una de las estimaciones más conservadoras. Otros expertos en el tema, estiman que el presupuesto por graduado se acerca a 70.000 dólares (aproximadamente 47 millones de pesos chilenos).

¿PODRÁ RESPIRAR SANTIAGO?

UNA MIRADA AL NUEVO PLAN DE DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Por Mariana Fulqueiras* y
Evangelina Dardati**

El Plan de Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana, denominado "Santiago Respira" tiene como objetivo primordial reducir la emisión de material particulado fino en la Región Metropolitana (RM), conocido como MP 2.5, en vista a su impacto especialmente nocivo para la salud de las personas. El plan se encuentra actualmente en proceso de consulta pública (hasta el 30 de marzo de 2016) y se espera, las primeras medidas comiencen a regir para mediados de este año.

El Plan contiene un extenso listado de medidas que buscan reducir las emisiones generadas por los sectores de transporte, industria, residencial y agrícola. Sin lugar a dudas, la que ha generado más controversia es la decisión de expandir la restricción vehicular de carácter permanente a vehículos con convertidor catalítico de antigüedad mayor al 2012. Las autoridades manifiestan que la medida promoverá el recambio tecnológico del parque automotor, incentivando la compra de vehículos menos contaminantes.

Algunos críticos plantean que dicha medida, en cambio, incentivará la compra de un segundo auto pudiendo generar -eventualmente- un aumento de las emisiones totales. Otra crítica tiene que ver con el cambio de reglas ya que cuando se incorporó la primera generación de restricciones se estableció que estas no afectarían a los vehículos con sello verde. Finalmente, llama la atención el año de corte seleccionado: 2012 ya que este no representa, para vehículos a gasolina, un cambio tecnológico o de estándares importante que pueda resultar equivalente a lo que significó, en materia de reducción de emisiones, la incorporación de la tecnología de convertidores catalíticos.

Aparte de estas críticas, otro problema importante que vemos, y que casi no recibió

*Master en Planificación del Desarrollo Urbano UCL y estudiante de MAPPE (UAH).

**PhD Universidad de Texas en Austin.

mención en la prensa, es cómo se realizó el análisis costo-beneficio del Plan. Este tipo de análisis es una metodología que suele utilizarse para tomar decisiones de política pública, y que consiste en valorar los beneficios y costos de una política para luego decidir si es deseable implementarla. El plan de descontaminación de Santiago presenta muchos errores y ausencias que generan dudas si efectivamente se están tomando las decisiones correctas, y/o implementando las políticas adecuadas.

Comenzando por los costos, el plan considera solo a aquellos para implementar las medidas, pero no tiene en cuenta potenciales costos que vendrán aparejados. Por ejemplo, los costos de fiscalización cambios en la productividad de las personas, o el impacto sobre la industria, entre otros.

En cuanto a los beneficios, no se tomaron en consideración de forma explícita los incentivos que la medida generará. Sabemos que los agentes económicos cambian su comportamiento ante cambios en las reglas. El Plan calcula los beneficios estimando que el porcentaje de viajes en vehículos afectados por la restricción no se realizarán y por ende descuenta esas emisiones e imputa como beneficio el ahorro en gasolina que significa la reducción. Sin embargo, experiencias anteriores indican que los incentivos a la población son para adecuar su comportamiento y llevar a cabo los viajes de forma bastante similar a como lo hacen cuando no aplica la medida. La población tiene incentivos para salir más temprano de su casa y así evitar el horario de restricción y a usar un segundo vehículo o a no respetar la norma -especialmente entre aquellos que pueden afrontar el costo de la sanción correspondiente-. Un estudio llevado a cabo para la RM en 2010, encontró que si bien las restricciones actuales durante los días de pre-emergencia afectan al 20% del parque automotor, la reducción real de viajes en vehículo particular es únicamente de 5,3% (De Grange, 2010). Al no contemplar

estos comportamientos el Plan sobreestima los beneficios de la medida.

A largo plazo los incentivos no solo implican el incumplimiento de las metas sino que pueden inclusive agravar el problema de las emisiones. En Santiago, como en muchas otras grandes ciudades de la región (México, Bogotá o San Pablo), los programas de restricción vehicular incentivan la compra de un segundo vehículo con una placa de terminación diferente, lo que permite a un hogar evitar la restricción. Este segundo auto suele comprarse usado y ser más antiguo que el inicial del hogar, haciéndolo más contaminante. Esto puede generar un aumento de las emisiones totales.

Resulta extraño que las autoridades no hayan incorporado estos escenarios a la hora de evaluar la política. Tampoco es claro que hayan analizado otras medidas alternativas que quizás resulten más útiles a largo plazo. Por ejemplo, mejorar el transporte público (mejores conexiones, carril exclusivo de buses, aumentar las flotas y rutas de los "taxis-colectivos", etc.), o medidas para desincentivar el uso del auto en ciertos horarios: disminución de carriles para autos, prohibición de entrada en ciertos lugares muy congestionados (en muchas ciudades los automóviles individuales no pueden entrar al centro de la ciudad, por ejemplo), incentivar el aumento de personas por auto, etc. En definitiva, existen muchas alternativas y sin un análisis cuidadoso que tenga en cuenta tanto las experiencias internacionales como las características locales se hace difícil creer que se están implementado las medidas correctas.

Resulta altamente necesario hacer un análisis costo-beneficio lo más preciso posible tomando en cuenta los incentivos que la política misma genera en los agentes económicos. Y esto no solo se aplica a reducir las emisiones sino para poder implementar las políticas públicas adecuadas en cualquier otro ámbito. ■

Gratuidad en la Educación Superior: ¿En qué gastan las universidades?

Por Eugenio Giolito* y Lucas Navarro**

*Académico FEN UAH. Ph.D. en Economía Universidad de Maryland.

**Director Magister en Economía UAH. Ph.D. en Economía Universidad de Georgetown.

Un aspecto relevante del nuevo sistema de gratuidad en la educación superior es cómo afectará a la situación financiera de las universidades. Si bien todavía no hay precisiones, se espera que las universidades reciban el arancel de referencia por cada alumno en gratuidad. Dada la diferencia entre los aranceles reales y los de referencia, las universidades han expresado preocupación sobre cómo van a financiar esa brecha. Sin embargo, más allá de esto, poco se ha discutido sobre el destino de los recursos financieros que reciban las universidades.

¿En qué vienen gastando sus ingresos las universidades en Chile? Esta pregunta surge frente a los costos que están financiando los aranceles reales de las universidades y, en relación a ello, cuáles debiera financiar el Estado.

Es importante que los fondos se destinen al aseguramiento de la calidad académica y, también, que la administración de los mismos sea eficiente. Cuando el financiamiento es privado, los costos de una administración ineficiente los paga totalmente la organización, pero cuando el financiamiento es público, se transfiere la carga de esa ineficiencia al resto de la sociedad, la que termina pagando muy caro por los servicios que obtiene. Nunca es deseable que el Estado financie ineficiencias, tampoco de las universidades con gratuidad, aunque se trate de instituciones sin fines de lucro, públicas o privadas, o con vocación de servicio social. Concretamente, parece legítimo que distintas organizaciones traten de atraer alumnos

compitiendo mediante publicidad, pero la óptica cambia cuando se transforman en prestadores privados de un servicio público, caso en el cual esta competencia publicitaria se transforma en una pérdida neta para la sociedad.

Si bien este punto es sumamente válido, a esta altura debe dejar de ser un argumento para eternizar las demandas para financiar cualquier gasto de las instituciones de la gratuidad. En otras palabras, no hay que confundir arancel cero con gratuidad. Nada es gratis al final de cuentas y por lo tanto el objetivo debiera ser brindar educación de calidad, destinando una inmensa proporción de sus ingresos a este cometido. La eficiencia en la asignación de los recursos públicos que gestionarán las universidades con gratuidad tiene que ser una prioridad. No obstante que los datos que a continuación presentamos son agregados, y que sería aventurado determinar la calidad que ofrecen las universidades en base a ellos, también es claro que el centro de la calidad de la educación que se imparte está en lo que se destine a los académicos, y no tanto a los servicios conexos como administración y marketing. Como puede verse, existe una gran heterogeneidad en cómo administran las distintas universidades sus recursos.

El gráfico 1 muestra la composición del gasto de las distintas universidades del sistema. En el gráfico se agrupan las universidades en cuatro categorías: Estatales, Privadas Cruch, Privadas No Cruch con gratuidad y el resto de las Privadas No Cruch. Las universidades de los tres

primeros grupos pueden recibir alumnos elegibles para estudiar con arancel cero. Se muestra el porcentaje de gastos en remuneraciones, gastos de administración y ventas, otros gastos operacionales y gastos no operacionales. En general, entre las universidades estatales el gasto en personal se ubica entre el 50 y 80% del total, y en las privadas con gratuidad entre el 40 y 65%. Sin embargo, al considerar la composición del gasto en remuneraciones (gráfico 2) se observa un menor porcentaje de gasto en académicos y mayor gasto en personal administrativo en las instituciones estatales que en el resto de las universidades con gratuidad. Si bien existe una alta variabilidad en las estructuras de costos explicada por distintas orientaciones en los tipos de carreras ofrecidas, por ejemplo algunas más técnicas y otras vinculadas a salud, habría que tomar con cuidado la idea de que el Estado financie cualquier tipo de gasto administrativo, y más aún de publicidad y marketing, relacionado a alumnos con gratuidad. Lo mismo aplica al financiamiento de las remuneraciones, que en muchos casos se vinculan en gran proporción no a académicos sino a gastos administrativos, de directivos, y otras contrataciones. Aquí podríamos preguntarnos si -dado que la intención es que el sistema de admisión a las universidades con gratuidad sea centralizado, y que la información sobre las mismas la brinde el sistema de acreditación- tiene algún valor informativo el gasto de ventas, sobre todo si los recursos provenientes para los mismos son públicos. ■

El ser instituciones acreditadas por al menos cuatro años (uno de los requisitos de elegibilidad establecido para las universidades privadas), podría ser una garantía de que la administración de los recursos es aceptable como para brindar una educación de calidad. Sin embargo, es bien sabido que persiste una elevada heterogeneidad en los estándares de las distintas universidades con gratuidad tanto en calidad de alumnos, como en la cantidad y calidad de profesores por alumno e infraestructura, entre otras características. Además, cabe preguntarse si seguirá ocurriendo -como es de esperar- si los alumnos con gratuidad con mejores credenciales en términos de PSU se seleccionarán en las universidades de mayor calidad y si, además, el sistema no permitirá reducir las diferencias entre quienes entran a las distintas universidades. De ser así, la reforma en la educación superior no tendrá ningún efecto importante en reducir la desigualdad en el futuro.

Sería una pésima inversión para el Estado financiar la educación de alumnos de bajos ingresos en universidades que otorgan títulos de baja rentabilidad en términos de inserción laboral e ingresos esperados. Resulta difícil creer que solo financiando la matrícula del 50% más vulnerable de la población se lograrán grandes cambios si no se toma en serio el desafío de buscar la excelencia académica en todo el sistema. El fijar como parámetro de calidad los cuatro años de acreditación en las áreas obligatorias es insuficiente.

Es inconcebible y discriminatorio para los beneficiados del sistema mantener las tremendas diferencias académicas que existen entre las instituciones de educación superior con gratuidad. Resulta absolutamente necesario asegurarse que las instituciones participantes entreguen verdaderamente servicios de calidad a sus alumnos, que hagan un uso eficiente de los recursos públicos y que brinden una infraestructura que permita contar con un ambiente académico adecuado para los alumnos más vulnerables de la población a los que se está financiando. ■

Gráfico 1

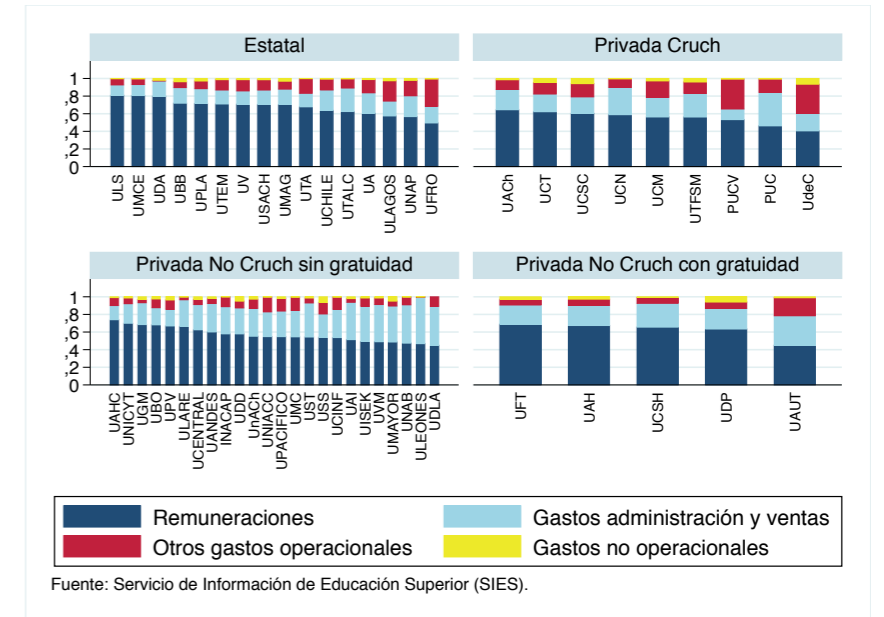
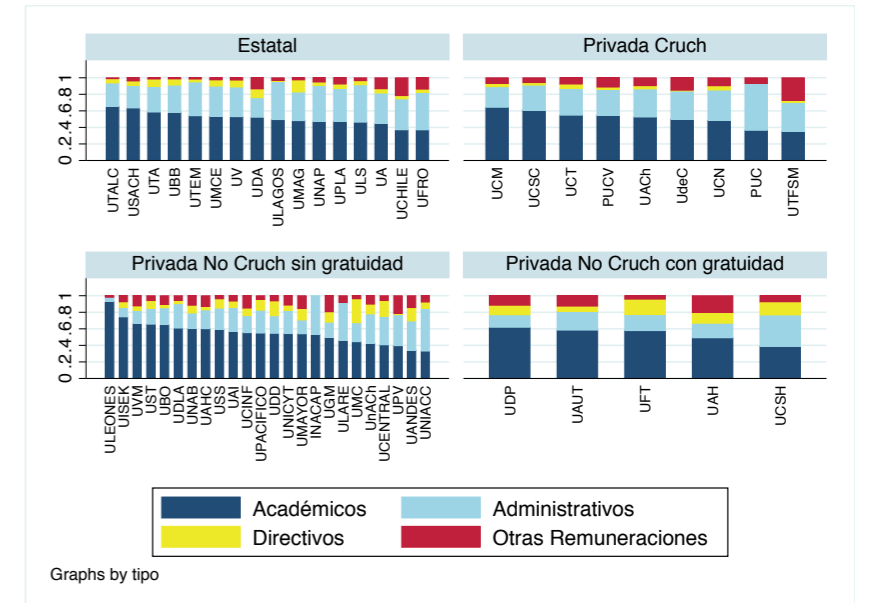


Gráfico 2



Observatorio Económico

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



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

Magíster

- Economía Aplicada a Políticas Públicas / Doble grado con Fordham University
- Gestión de Personas en Organizaciones
- MBA - Administración de Empresas / Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance – Fordham University
- Economía / Doble grado con Georgetown University

Diplomados

- Finanzas Globales
- Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales
- Gestión Archivística
- Consultoría y Coaching
- Gestión de Personas
- Dirección y Gestión de Empresas
- Estrategia y Gestión de la RSE
- Certificación en Coaching Organizacional

Carreras Continuidad de Estudios

- Ingeniería Comercial – programa vespertino
- Contador Público Auditor – programa vespertino

Carreras de Pregrado

- Ingeniería Comercial
- Contador Público Auditor
- Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística

www.uahurtado.cl



UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS
Docencia de pregrado | Vinculación con el medio | Gestión institucional
Docencia de postgrado | Investigación
Desde diciembre 2014 hasta diciembre 2019

INFORMACIÓN Y CONTACTO

Erasmus Escala 1835 / Metro Los Héroes
Teléfono: (56 2) 2889 7369/7348/7360
www.fen.uahurtado.cl