

# Voice y Exit en el Mercado Universitario. El caso Chileno

---

Leonardo E. Letelier S.

---

---

## RESUMEN

---

*Este ensayo es una aplicación del modelo de “voto con el pie” desarrollado por Hirschman en el análisis de la calidad de la educación universitaria en Chile. Se plantea como eje de la discusión el proyecto de constituir una Comisión Nacional de Acreditación, la cual tendrá como propósito el “aseguramiento de la calidad” de la educación superior. No obstante la utilidad del llamado mecanismo de exit en la búsqueda de este propósito, se plantea que algunas áreas de acción de las universidades están mejor resguardadas mediante un mecanismo centralizado.*

<EDUCACIÓN SUPERIOR> <UNIVERSIDADES> <ACREDITACIÓN> <CALIDAD> <MODELO DE ANÁLISIS DE CALIDAD> <REGULACIÓN> <POLÍTICA DE CALIDAD>

---

## ABSTRACT

---

*This essay is an application of the “vote with the foot” model developed by Hirschman to the analysis of the quality of university education in Chile. The baseline of the discussion, it is argued, is the legal project to set up a National Accrediting Commission, whose purpose is to guarantee “quality assurance” of higher education. Notwithstanding the usefulness of the so-called exit mechanism for achieving this purpose, the paper states that some action spheres of the universities are better safeguarded by means of a centralized mechanism.*

# Voice y Exit en el Mercado Universitario. El caso Chileno

Leonardo E. Letelier S.

## I. INTRODUCCIÓN

La diferencia central entre conocer un problema versus entenderlo desde una perspectiva académica pasa por reconocer que en el segundo caso existe un marco analítico que permite ordenar las ideas en torno a ciertas hipótesis. Todas las disciplinas hacen lo propio en esta materia, proporcionando así un “modelo” que permite explicar la realidad. La problemática universitaria admite también este acercamiento. En el entendido de que existe más de un modelo disponible para este fin, elegiremos aquel que la teoría económica reconoce como relevante. Así como el bisturí del cirujano permite un corte más fino que la sierra del carpintero, también en economía la precisión y pertinencia de los modelos puede variar según la naturaleza del problema en cuestión. Si bien el modelo económico subyacente en el análisis de las políticas públicas es el llamado “modelo de competencia perfecta”, éste constituye solo un referente general que admite múltiples refinamientos. Este ensayo plantea que el rasgo central en torno a la utilidad del mecanismo de competencia, es la aplicabilidad del llamado “voto con el pie” como medio de garantizar la calidad del servicio.

## II. MARCO TEÓRICO

El valor incorporado en cualquier análisis de la estructura universitaria chilena, exige definir un marco teórico que sirva de referente en el diagnóstico realizado. La opción de este ensayo consiste en aplicar el

concepto de “competencia” y su efecto sobre el grado de “accountability” en el tema que nos ocupa. Un examen de las diferencias y semejanzas con dicho marco, nos permite evaluar la cercanía del sistema de educación superior Chileno con lo que puede ser considerado óptimo. Surge sin embargo el problema, comúnmente citado en la literatura relevante, de las múltiples imperfecciones del mercado de la educación superior. Éstas incluyen temas tan diversos como la falta de transparencia del mercado en cuestión, la existencia de externalidades a partir del capital humano acumulado y la investigación científica realizada, y/o la condición de bien meritario de la actividad académica.

Ante la evidente singularidad de la educación superior, cabe proponer un marco analítico que, recogiendo la idea de “competencia” como eje central del argumento, ponga el problema en una perspectiva más claramente cercana al diseño práctico de las políticas públicas. Una alternativa simple y pertinente es el uso del dilema planteado por Hirschman (1970, 1976) en su conocido modelo del “voto con el pie”. La cuestión central en este caso, es el grado de orientación a la comunidad susceptible de observar en la provisión de un servicio. Entenderemos que dicho grado será a su vez el fruto de la capacidad que esta misma comunidad tenga de penalizar las acciones incorrectas, expulsando del mercado y/o rectificando la gestión de quienes no sean productores eficientes. La literatura inglesa ha consagrado

el término “accountability” para referirse a este atributo. Existirían dos caminos alternativos –y usualmente excluyentes– para profundizar el grado de accountability. Uno de ellos es la provisión de mecanismos de control social sobre el desempeño de los proveedores “voice”. En el mercado de bienes privados, lo anterior supone reconocer un papel primordial a las asociaciones de consumidores y al papel regulatorio del Estado sobre la calidad y el funcionamiento de los oferentes. En la esfera de los servicios públicos, mayor grado de voice está asociado a un ejercicio fuerte y profundo por parte de la Contraloría General de la República, a la existencia de normas que regulen y condicionen la acción de los proveedores y consecuentemente, a un menor grado de autonomía de estos últimos frente a sus clientes. Así entendida, la concesión de voice suele ser propugnada por quienes no confían –o confían poco– en el mercado como asignador eficiente de los recursos.

Una alternativa en la dirección opuesta es el uso del “voto con el pie”, o mecanismo de “exit”. En el marco de esta opción, los proveedores deben competir por sus clientes, siendo premiados por éstos en la medida que sean ejecutores eficientes de su función. El interés de este mecanismo radica en la confianza de que los mismos usuarios, por la vía de su propia elección en beneficio de un proveedor específico, serán capaces de distinguir un buen servicio de uno malo. Un aspecto crucial de esta opción, es el grado de movilidad de los usuarios entre proveedores alternativos, o dicho en otros términos, la capacidad de desplazamiento de los individuos entre las opciones disponibles. Dicho aspecto del problema descansa críticamente en los llamados “costos de transacción”, inherentes al abandono de un proveedor ineficiente en beneficio de uno mejor (Williamson, 1976, 1986). Si el contrato pactado entre el usuario y el productor puede deshacerse y volverse a realizar con otro productor sin dificultad alguna, el costo de

transacción será igual a cero, pudiendo así funcionar el mecanismo de exit eficientemente.

En el tema que nos ocupa es relevante preguntarse tres cosas básicas. La primera es: ¿en qué lugar del amplio espectro entre la irrestricta aplicación del mecanismo de exit versus el uso del mecanismo de voice se encuentra realmente el modelo universitario Chileno? La segunda es ¿en qué dirección se está moviendo, dada la propuesta de introducir un organismo centralizado destinado a certificar la calidad de las instituciones universitarias? La tercera es acerca de la pertinencia de sendos mecanismos en este caso.

### III. LA REALIDAD CHILENA

Existen en Chile 61 Universidades y 37 Institutos Profesionales (Schwember 2003). Si bien la realidad local hace difícil y arbitraria la diferenciación entre universidades públicas y privadas (Velasco 2003, Schwember, 2003), resulta evidente que una primera y fundamental segmentación es entre las 25 instituciones que pertenecen al Consejo de Rectores y el resto de las universidades. Mientras las primeras tienen acceso al crédito fiscal, a las becas en beneficio de los estudiantes y al aporte fiscal directo asignado en función de criterios históricos, las segundas basan su financiamiento solo en fuentes privadas (Leiva, 2003). Si bien cabe reconocer que las universidades privadas acreditadas pueden también acceder al aporte fiscal indirecto generado a cuenta de los estudiantes con mejores puntajes, a los aportes de los fondos concursables o proyectos de mejoramiento institucional, y a las contribuciones en el marco de la ley de donaciones, es evidente que aquellas instituciones ajenas al Consejo de Rectores exhiben una desventaja relativa no claramente justificable en la perspectiva del interés común (Sanfuentes, 2003). Por su parte, las



universidades públicas integradas al Consejo de Rectores – 3 explícitamente públicas y 13 autónomas derivadas-, están sujetas a las normas de la Contraloría General de la República, hecho que las hace diferentes al resto del sistema en un aspecto central. La estructura vigente incluye 36 universidades consideradas estrictamente “privadas”, de las cuales hay 25 privadas autónomas, 8 en proceso de acreditación y 3 sujetas a un régimen de examinación. Cabe mencionar que la acreditación –y/o examinación– referida es en la práctica un sistema de licenciamiento, que una vez aprobado, permite a las universidades beneficiarias operar autónomamente.

Se desprende de lo anterior que el sistema chileno exhibe un alto grado de segmentación. Si bien dicho rasgo no es en sí mismo un problema, cabe reflexionar sobre la lógica de la estructura descrita, y en particular si ella pone en riesgo la calidad del servicio. En el marco institucional vigente, el único elemento que favorece la competencia –y por lo tanto el uso del “voto con el pie”– entre establecimientos es el llamado aporte fiscal indirecto. Dado que éste se entrega a las universidades que capturan a los 27.500 mejores puntajes, el mecanismo referido actúa como una sanción a los centros de peor calidad relativa. Sin embargo, el grado en que los estudiantes identifican su mejor opción y discriminan en contra de las alternativas ineficientes, posee una dificultad básica. Ésta se refiere a la exclusividad en el acceso a los recursos públicos por parte de las universidades del Consejo de Rectores, lo cual atenta claramente contra el uso del “voto con el pie” en favor de universidades ajenas a dicho consejo. La actual estructura consagra implícitamente el carácter de bien meritório a la educación superior impartida por las 25 universidades referidas, favoreciendo la demanda de cupos en dichos centros.

El llamado “Sistema Nacional de Acreditación”, cuya implementación se plantea

en el proyecto de ley correspondiente, constituye sin duda un reconocimiento implícito al mecanismo de *voice* como medio de fortalecer la calidad de la educación superior. En esencia, la propuesta plantea la creación de una comisión nacional encargada de tal función, la cual convocaría la participación de organismos externos encargados de ejecutar la acreditación. Los referidos organismos solo estarían llamados a pronunciarse sobre la acreditación de carreras, quedando en calidad de competencia exclusiva de la comisión la acreditación de instituciones. Desde la perspectiva de las instituciones evaluadas, la propuesta limita severamente la selección de un nicho que se ajuste al perfil específico de los alumnos que cada institución desea servir, toda vez que la ausencia de acreditación por este medio impide el acceso a los fondos públicos disponibles para las universidades que “voluntariamente” han optado por someterse a las condiciones de la comisión. El procedimiento descrito centraliza la supervisión de la calidad, transfiriendo a la comisión en cuestión la capacidad de interpretar la opinión colectiva sobre las materias de su competencia. Quienes impugnan el proyecto, proponen el fortalecimiento de la información disponible para quienes deben elegir una institución de educación superior, el acceso universal al crédito fiscal, y la acreditación voluntaria mediante la elección del organismo acreditador adecuado a los requerimientos particulares de cada caso. En rigor, la consagración del “voto con el pie” implica también el uso del voucher por alumno para financiar la educación superior, el cual podría tener características similares al utilizado a nivel escolar en Chile.

La cuestión central sigue siendo la misma y se refiere al camino óptimo para garantizar el mayor grado de accountability en el ámbito de la educación superior. La respuesta tiene, inevitablemente, dos componentes. El primero es empírico, y se refiere a la evidencia disponible en torno al gra-

do de efectividad del mecanismo de voice en beneficio de la calidad en el caso que nos ocupa. Cabe reconocer, sin embargo, que el impacto probable de la alternativa elegida es muy difícil de medir objetivamente y está contaminada con múltiples situaciones de excepción. La misma literatura empírica es abundante en trabajos que intentan cuantificar la magnitud de las fallas en el mercado de la educación por la vía de medir las externalidades envueltas en la acumulación de capital humano. Si bien nada concluyente se puede decir en términos generales (Salas y Aranda 2003), parece haber cierto consenso en torno a la hipótesis de que tales fallas, y consecuentemente la factibilidad de que el “voto con el pie” opere eficientemente, dependen crucialmente del tipo de disciplina y/o actividad académica específica a la cual nos referimos (BID/World Bank 2000). El segundo aspecto es un problema de “fe”, y se relaciona con la simpatía o convicción ideológica de la propuesta. Al respecto no cabe apreciación objetiva alguna, mas allá de una presunción anticipada en torno a la capacidad del mercado de asignar eficientemente los recursos. Un esfuerzo de objetividad en el tema es la evaluación de los antecedentes que avalan sendos mecanismos – voice y exit- para reforzar la calidad.

#### IV. LA “FE” EN EL MECANISMO DE VOICE

Tras el reforzamiento de un organismo central destinado a velar por la calidad de la educación, se encuentra implícito el supuesto de que los usuarios del sistema no pueden evaluar con precisión a través de su propia información la magnitud de la rentabilidad privada de la carrera elegida, así como tampoco la calidad de cada institución. Si este es el caso, existe una importante falla de mercado, la cual se manifiesta en falta de transparencia, dificultades por parte de la población para entender su funcionamien-

to, y por la tanto una ineficiente asignación de los recursos. Un juicio extremo en este punto consistiría en plantear la hipótesis de que los individuos no solo son incapaces de observar la verdadera calidad de cada institución, sino que además ignoran el tipo de disciplina y la orientación específica de la investigación científica que dichas instituciones deberían realizar. La importancia de que tal información esté disponible es asunto vital (Muga, Sotomayor 2003), siendo un problema complejo la cuestión de cómo lograr tal objetivo.

En beneficio de tener una Comisión Nacional de Acreditación organizada en los términos propuestos pueden mencionarse al menos dos elementos potencialmente importantes. El primero, es que el uso del mecanismo de exit –o “voto con el pie”– puede redundar en importantes costos privados por parte de aquellos individuos que, habiendo decidido realizar sus estudios en un plantel determinado terminan por descubrir (ex post) que la rentabilidad de su inversión es sustancialmente menor a la esperada. Lo anterior podría ocurrir ya sea porque las expectativas de empleo para los egresados resultan ser significativamente peores a las esperadas, o porque en el curso de su formación, los estudiantes se percatan de que la calidad del servicio recibido dista de la información disponible al momento de la elección. Si bien puede seguir siendo cierto que en el promedio los futuros estudiantes elegirán lo “correcto”, esto no es necesariamente verdad a nivel de cada persona por separado. Siendo el costo de una elección errónea íntegramente internalizado a nivel individual, parece razonable que el Estado intente evitar –o a al menos reducir– este costo por medio de un organismo de acreditación que garantice la calidad de la información disponible.

El segundo factor que avala la necesidad de fortalecer el mecanismo de voice se refiere a la calidad y pertinencia de la investigación científica realizada por las universi-



dades, y el grado en que tal actividad contribuye a reforzar la elección correcta de los estudiantes al momento de postular. Nuevamente en este caso cabe reconocer que no es fácil ni evidente para un postulante a la universidad interpretar con certeza los logros y debilidades de cada universidad en lo que a investigación se refiere. Se puede anticipar que el mercado es opaco en esta característica básica. Bajo el supuesto de que el Estado sí dispone de la información necesaria, sería pertinente que centralizara la función de evaluación.

Mas allá de la acreditación, el problema de cómo asignamos los recursos de becas u otras formas de ayuda fiscal guarda íntima relación con lo antes discutido. Bajo un escenario de poca transparencia y subóptima información por parte de los estudiantes, parece concluirse que tales recursos deban ser centralmente asignados, limitándose su acceso a quienes ingresen a planteles debidamente acreditados por un organismo estatal competente.

## V. LA “FE” EN EL MECANISMO DE EXIT

Al proponerse un medio de intervención estatal debe entenderse que ello tendrá un costo involucrado. La cuestión entonces es si tal costo se justifica a la luz de los beneficios sociales esperados. Una aprehensión común en tal sentido es que la centralización de funciones en una entidad estatal encarna el peligro de generar burocracia innecesaria sin que ello signifique un mejoramiento en la calidad del servicio sobre el cual se está interviniendo. Es pertinente preguntarse si tal acreditación no es posible hacerla en forma descentralizada, por la vía de permitir a las carreras e instituciones respectivas que elijan libremente su fuente de acreditación de acuerdo a su propio espacio en el mercado de la educación superior.

Si bien no hay prueba sistemática en favor del mecanismo de “exit”, existe evidencia de primera instancia en su favor. Si los alumnos están “mal” informados respecto a la rentabilidad privada de la educación superior que ellos elijen tener, ¿cómo se explica entonces la evidente correlación entre altos puntajes de ingreso a la universidad y mayor rentabilidad de las carreras elegidas? Se argumentará que dicha norma está sujeta a múltiples excepciones. Sin embargo, es pertinente recordar que incluso en las excepciones debe considerarse que la referida rentabilidad privada incluye también elementos no pecuniarios que pueden ser íntegramente internalizados por los egresados, todos los cuales pueden ser muy significativos en su medición de rentabilidad. Este es sin duda el caso de las carreras vinculadas a las ciencias puras y las artes, en las que suele primar el beneficio del saber por encima de las ganancias económicas esperadas.

En lo que a investigación científica se refiere, el uso del mecanismo de exit puede generar dos importantes beneficios. Por una parte, la mayor competencia entre universidades tiene en sí mismo un efecto positivo sobre su desempeño docente y la calidad del servicio prestado. En segundo lugar, mayor competencia por fondos, tiende a profundizar el mercado académico en beneficio de lo que podemos llamar “trabajadores de la ciencia”. Éstos son los docentes e investigadores, sobre los cuáles poco o nada se habla en el marco de la actual discusión. Tanto como los alumnos, los profesores e investigadores ven más restringido su rango de alternativas de empleo cuanto menor sea esta competencia entre universidades. La modalidad actual, en la cual unas pocas universidades elegidas son beneficiarias del grueso de la ayuda estatal, produce en la práctica a una escasa o nula movilidad de los docentes entre planteles de estudio, induciendo un comportamiento monopsónico por parte de las universidades del Con-

sejo de Rectores respecto de los académicos, todo lo cual redundará en forma negativa sobre la calidad del sistema como conjunto.

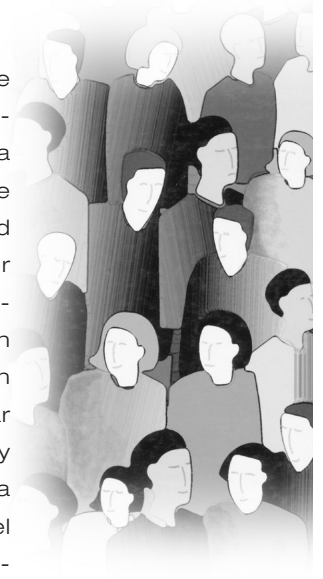
## VI. VOICE O EXIT

Una reflexión del tipo realizada suele concluir señalando que el balance óptimo entre estas dos recetas “depende” de múltiples factores. Creo no estar en posición de ser una excepción a esta regla general, la cual es aplicable en casi todos los ámbitos de la acción del Estado. El punto vuelve a ser cuáles son los factores mencionados, y cuánto pesan en el resultado final.

Sin pretender ser exhaustivo en la respuesta, un primer factor es sin duda la naturaleza de la disciplina de la cual hablamos. Parece difícil concebir que la futura comisión de acreditación pueda tener un papel importante que jugar en mejorar la información en torno a los programas de MBA disponibles en el mercado chileno. Sin temor a equivocarnos puede plantearse que dicha información es suficiente, incluso, en las actuales condiciones y que difícilmente se puede mejorar centralizadamente. En su afán por sobresalir y generar recursos propios, las instituciones que entregan este grado seguirán sin duda avanzando en la dirección de acreditarse “voluntariamente” con organismos competentes a nivel mundial. En el otro extremo encontraremos el caso de carreras de pre grado, en las cuales razonablemente hay un interés superior envuelto, a la vez que la información disponible es pobre y confusa. Este es el caso de las carreras del área de la salud, en las cuales el costo del error puede ser cuantio-

so. Entre tales extremos, la discusión es amplia y profunda.

En lo que a fondos de investigación se refiere, si bien la competencia genera beneficios tanto para los estudiantes como para los trabajadores de las ciencias, ella parece desmantelar casi por completo la necesidad de contar con universidades estatales. ¿Por qué tenerlas si todos los fondos son licitados sin una perspectiva “superior” de bien común? Dos razones centrales pueden, sin embargo, refrendar la necesidad de contar con centros de investigación financiados y administrados por el Estado. La primera gira nuevamente en torno al supuesto de que el Estado cuenta con información no disponible para los agentes privados. Dicha mejor información es un problema tanto en lo que a tópicos relevantes de investigación se refiere, como también en lo relativo a la propia gestión de la misma. En esta perspectiva, el papel básico asignado a las universidades estatales sería de “referente”. El segundo aspecto se relaciona con dos conceptos relacionados. Por una parte, la llamada masa crítica para realizar investigación suele ser significativa, lo cual amerita la creación de centros de investigación que agrupen a todos los recursos humanos disponibles, siendo esto socialmente superior a la alternativa de atomizar la producción de conocimientos mediante la competencia libre de fondos. El segundo concepto es lo que se ha dado en llamar “economías de escala”. Si el Estado puede financiar y administrar una –o algunas pocas– grandes universidades, ellas podrían gozar del beneficio de operar con menores costos por unidad de producción, cualquiera sea ésta.



## CONCLUSIONES

El debate sobre la organización óptima de la educación terciaria en Chile puede enmarcarse dentro del dilema de Hirschman, el cual distingue dos formas alternativas y generalmente excluyentes— de generar accountability en la prestación del servicio. Por una parte, quienes sostienen que los usuarios poseen suficiente información para decidir autónomamente el tipo de educación que desean tener, suelen defender la opción del llamado “voto con el pie” como mecanismo básico en el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria. Por la otra, el supuesto de poca —o insuficiente— información por parte de los estudiantes al momento de postular, es conducente a preferir un fuerte papel del Estado tanto en el ámbito de la re-

gulación como de la administración directa de las universidades. Más concretamente, la creación de una comisión de acreditación que centralice tal proceso tiende a constituir un paso en la dirección de fortalecer el mecanismo de “voice” en desmedro del “exit” en el aseguramiento de la calidad.

El mismo dilema es susceptible de encontrar en cuanto a la tarea de investigación se refiere. En un extremo encontramos la opción de permitir que todos los fondos de investigación estén disponibles tanto para las universidades estatales como para las privadas, sobre la base de un sistema de postulación debidamente normado. Dicha alternativa choca, sin embargo, con la visión de la universidad estatal como referente, y con la necesidad de una masa crítica necesaria para ejecutar esta función.



## REFERENCIAS

- Alé Yarad, J.- MIRANDO AL 2010, en
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1974) "Political Economy: Some Uses of the Exit-Voice Approach: Discussion", *American Economic Review*, 66(2): 386-89.
- Muga, A. y Sotomayor, A. (2003) "Reducción de Asimetrías de información y sistema público de acreditación: de la falsa exclusión a la necesaria complementariedad". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Leiva, A. (2003). "El Crédito estudiantil como herramienta de Financiamiento Universitario". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Sanfuentes, A. (2003) "Intervención Estatal en las Universidades". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Schwember, H. (2003) "El Contexto de la Acción del Estado en la Educación Superior. Mirando a Mediano Plazo". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Velasco, N. (2003). "Universidad Estatal, Universidad Pública, Universidad Privada: De la Etimología a la Realidad". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Salas, V. y Aranda, R. (2003). "Razones de la Presencia del Estado en la Educación Superior". *II Conferencia Internacional sobre Modernización del Estado*. INAP-Universidad de Chile.
- Williamson, O. E. (1976) "The Economics of Internal Organization: Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchies", *American Economic Review*, 66(2): 369-77.
- Williamson, O. E. (1986) "Economic Organization: Firms, Markets and policy Controls", Brighton: Wheatsheaf.
- World Bank /Interamerican Development Bank (2000). "La Educación Superior en los Países en Desarrollo".



