

# Boletín de Políticas 3 - PPES

ANILLO DE CIENCIAS SOCIALES – PROGRAMA (SOC-01) DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

## Introducción

**¿Qué modalidades de asignación de recursos públicos a la oferta se utilizan internacionalmente?**

El sistema chileno de educación superior tiene características muy particulares que lo diferencian de la mayoría de los países de la OECD. Una de las principales es el alto grado de autonomía de las instituciones, que se expresa en su amplia libertad para definir aspectos claves como la oferta de vacantes, programas académicos, aranceles, plantas académicas, salarios de los profesores, entre otros. A esta amplia autonomía se suma, una gran diversidad institucional, un esquema mixto de provisión, la coordinación del sistema principalmente por el mercado y un modelo de financiamiento que ha estado avanzando desde un financiamiento bimodal, basal histórico y de la demanda, a uno multimodal con una mayor variedad de instrumentos y con énfasis en los resultados y la rendición de cuentas.

**¿Cuáles son los objetivos de los convenios de desempeño en Chile?**

La experiencia internacional ha desarrollado diversos instrumentos de financiamiento, que buscan básicamente tres grandes objetivos de política para los sistemas: i) aumentar el acceso y la equidad, ii) aumentar la eficiencia externa y iii) aumentar la eficiencia interna del sistema.

**¿Qué forma adoptan los convenios de desempeño en Chile?**

Particularmente es a través del financiamiento a la oferta que se busca incorporar mecanismos de mayor racionalidad económica, asociando los fondos con resultados. En Chile, éste se canaliza básicamente a través de tres instrumentos AFD, AFI y FDI-MECESUP, siendo este último el único de carácter concursable y que compromete resultados. La experiencia del Programa MECESUP en promover estos tres objetivos de política ha dado lugar, el año 2007, al desarrollo experimental de un nuevo instrumento de asignación de recursos basado en resultados: los Convenios de Desempeño.

**¿Qué convenios de desempeño hay en ejecución y cuáles son sus características?**

Su propósito general es aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los objetivos de interés nacional, favorecer la rendición de cuentas pública, así como asociar el desempeño con el financiamiento.

**¿Cuáles son los aspectos claves de la experiencia chilena?**

En sus grandes orientaciones, este nuevo instrumento coincide con una de las principales sugerencias del Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior: “es mejor un sistema de asignación de recursos centrados en resultados y mediante mecanismos competitivos” (Consejo Asesor, 2008).

**¿Qué desafíos se pueden avizorar?**

EL PRESENTE BOLETÍN DESCRIBE Y ANALIZA LA FORMA COMO LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DESARROLLAN INSTRUMENTOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ASOCIADOS A RESULTADOS, ESPECÍFICAMENTE LA INTRODUCCIÓN EXPERIMENTAL DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO.

### ¿Qué modalidades de asignación de recursos públicos a la demanda se utilizan internacionalmente?

Existen, en general, tres modalidades de asignación de recursos públicos a la oferta: el financiamiento inercial, el uso de fórmulas y los contratos (García de Fanelli, 2005). La primera modalidad corresponde a la más tradicional de asignación de recursos basales estables, lo que en Chile correspondería al AFD. Las otras dos modalidades, asignan en general un presupuesto secundario.

El financiamiento mediante fórmulas presenta diversas modalidades, algunas basadas en los insumos, como el número de estudiantes o el número de académicos con doctorado. Otras fórmulas consideran el costo por estudiante o bien objetivos nacionales, una suerte de subsidio preferente, como carreras específicas de alta prioridad nacional o regional, o bien asociadas al tipo de estudiante que matriculan, típicamente provenientes de sectores subrepresentados. También existen fórmulas que tienen componentes asociados a resultados, como el número titulados, o la cantidad de créditos impartidos en docencia o el número de publicaciones ISI (en el caso chileno, las fórmulas son básicamente el AFI y el 5% recurrente del AFD).

El financiamiento basado en resultados premia a las instituciones por su desempeño real en lugar del prometido, utilizando indicadores que reflejan los intereses de la política pública. Existen dos mecanismos de asignación de fondos por resultados de particular relevancia. Los fondos competitivos que financian proyectos de mejoramiento institucional y que son evaluados por pares, como es el caso del Fondo Competitivo del Programa MECESUP y los convenios de desempeño, en los cuales se concuerdan objetivos medibles entre las instituciones y el gobierno.

Los contratos de desempeño implementados en diversos países y varios estados de Estados Unidos<sup>1</sup>, son de disímil características, algunos se basan en estándares e indicadores, otros establecen objetivos generales para el sistema y objetivos específicos para cada institución, algunos representan un porcentaje pequeño del aporte fiscal y en otros casos es la totalidad (Salmi-Hauptman, 2006).

Existen algunos factores de diseño que es necesario tener en cuenta. ¿Qué proporción de los recursos asignar por esta vía? ¿Qué indicadores se deben usar para medir el desempeño? Y ¿cómo tratar a las instituciones que presentan un mal desempeño? (Salmi-Hauptman, 2006)

Otras consideraciones de importancia, a la hora de introducir mecanismos de asignación de recursos basados en resultados, se refieren a la existencia de información confiable y oportuna a nivel de sistema y de las propias instituciones; sin esto se torna difícil evaluar el desempeño institucional. También es relevante la existencia de adecuadas prácticas de gestión al interior de las instituciones.

En suma, aún cuando este instrumento promueve una mejora en la gestión, con especial énfasis en los resultados, se requiere de capacidades que permitan llevar adelante el proyecto.

<sup>1</sup> Alemania, Austria, Canadá, Cataluña, Estados Unidos (en un número de estados), Finlandia y Francia.

### ¿Cuáles son los objetivos de los convenios de desempeño en Chile?

Los convenios de desempeño son contratos que se firman entre el Ministerio de Educación y las instituciones sobre la base de un Plan de Mejoramiento Institucional previamente acordado, que establece los objetivos a lograr, las estrategias para llevarlo a cabo y las metas a alcanzar medida con indicadores de resultados.

La primera convocatoria a las universidades estatales a presentar pre-propuestas para el desarrollo de convenios de desempeño se realizó el año 2006. Estas propuestas debían considerar la implementación de un Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), en un plazo de tres años, que comprometiera resultados e impactos mayores que aquellos provistos por los instrumentos convencionales, los que se denominaron desempeños notables o destacados.

Estos primeros convenios de desempeño se entienden como una experiencia piloto para el desarrollo del instrumento, para su afinamiento y para el aprendizaje del sistema. El objetivo de este instrumento, de acuerdo al Ministerio, es “alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales y regionales, la autonomía universitaria con la rendición de cuentas pública (*accountability*) y el desempeño institucional con el financiamiento público” (Bases Convenios de Desempeño, 2006). Se trata de desarrollar capacidades en las universidades para la gestión orientada a resultados, fortalecer las competencias institucionales en áreas de prioridad nacional, mejorar la calidad de su oferta educacional y comprometer la medición periódica, transparente y pública de sus resultados.

Para orientar a las instituciones se establecieron cinco prioridades ministeriales, a saber, coherencia del PMI con las propuestas que se presentan al MECESUP2, aumento del porcentaje de académicos jornada completa con doctorado, aumento en las tasas de titulación con disminución en el tiempo para lograrlas, incremento en la cobertura de acreditación de programas y mejoramiento general de la calidad académica.

El PMI debe considerar estrategias que permitan el logro de resultados medibles en el ámbito de la gestión institucional, por lo cual se esperan resultados en las siguientes líneas: instalación y desarrollo de capacidades de análisis institucional, diseño e implementación de sistemas de información para la gestión, aumento de capacidad para el liderazgo institucional, la toma de decisiones basada en evidencia y la planificación estratégica de largo plazo, entre otros. En el segundo eje, calidad académica, se esperan resultados en relación a la mejora de la calidad de los programas, así como su relevancia y pertinencia, incremento de la equidad en el acceso a la calidad, una gestión responsable de la matrícula estudiantil, incremento en la eficiencia, renovación académica, renovación curricular y aumento de la relación universidad-industria.

### ¿Qué forma adoptan los convenios de desempeño en Chile?

Un convenio de desempeño es un contrato que se firma entre el Ministerio de Educación y la institución beneficiaria. Este contrato estipula el objetivo del instrumento y establece, entre otros:

- Que es una asociación entre las partes para el logro de los resultados acordados.
- Se articula en torno al mejoramiento académico y al mejoramiento de las capacidades de gestión.
- Que existe un grado de alineamiento explícito entre las prioridades institucionales y las ministeriales.
- Un mejoramiento notable de la gestión y de la calidad académica.
- La entrega oportuna de información académica y financiera, así como de los indicadores de desempeño.
- Apoyarse en una unidad de análisis institucional para la implementación, monitoreo y seguimiento.
- Tener una disposición amplia para la revisión y el monitoreo permanente y sistemático desde el ministerio.
- Generar un anuario de indicadores de desempeño.

Asimismo, el contrato obliga a la institución a cumplir con cada una de las finalidades del PMI y para cada una de éstas, establecer las líneas de acción, hitos e indicadores de desempeño, los que deberán especificar metas y valores anuales, así como finales. Para la entrega de la segunda cuota y las restantes, se exige la demostración objetiva de hitos y metas en indicadores comprometidos por la Universidad en el PMI.

Una característica de los convenios de desempeño, que puede resultar clave durante la implementación, es la posibilidad de cambiar dinámicamente la asignación de recursos, buscando maximizar la función objetivo, aunque también esta flexibilidad podría producir conflictos en la asignación interna de los recursos.

La ejecución del convenio de desempeño se lleva adelante mediante una lista anual de bienes y servicios que permiten ejecutar las tareas que requiere el convenio. En los convenios en ejecución, esta lista ha podido ser modificada, para ajustarse a la realidad del avance del proyecto y a situaciones emergentes.

Para llegar a la versión definitiva del PMI, el Ministerio designa un experto para liderar el proceso de negociación del PMI preliminar. Este proceso se ha develado de gran importancia para mejorar este PMI inicial y definir los desempeños notables que se acuerdan. Los negociadores no concluyen su tarea una vez que el contrato se firma, puesto que son los encargados del monitoreo y seguimiento del convenio a lo largo de su implementación y en estas funciones también han sido considerados un importante aporte para el adecuado desarrollo de las iniciativas (J. Allende et al, 2008 y 2009).

## ¿Qué convenios de desempeño hay en ejecución y cuáles son sus características?

<sup>1</sup> Fuente: [www.cse.cl](http://www.cse.cl) (archivo: WEB\_CSE\_AFD(2001-2008).xls), [www.mecesup.cl](http://www.mecesup.cl) (Convenios de Desempeño), [www.cruch.cl](http://www.cruch.cl) (anuario estadístico 2007)

<sup>2</sup> De acuerdo a algunos autores (e.g. García de Fanelli, 2005) los montos involucrados en los convenios deben ser significativos en relación al presupuesto para incentivar los procesos de cambio.

<sup>3</sup> Fuente: Bases del Concurso de CD y Convenios de Desempeño de las universidades

En la primera convocatoria, se seleccionaron pre-propuestas de cuatro universidades estatales de diversa índole con el objeto de “verificar el instrumento bajo condiciones lo más diferentes posibles” (Bases Convenios de Desempeño, 2006). Estas universidades son: Universidad de Tarapacá (UTA), Universidad de Chile (UCH), Universidad del Bío-Bío (UBB) y Universidad de la Frontera (UFRO).

Los montos comprometidos en esta iniciativa piloto alcanzan a una inversión pública cercana a los \$10.000 millones. En cuanto a su impacto en el presupuesto de las instituciones, los aportes de los convenios representan<sup>1</sup> entre un 4,5% del AFD, en el caso de la Universidad de Chile, y un 30,1%, en el caso de la Universidad del Bío Bío. Se puede decir que, en al menos dos casos, UBB y UFRO (29,1%), los aportes por concepto de convenios de desempeño en relación al AFD son sustantivos. No obstante, si se considera el aporte de los convenios en relación a los ingresos presupuestarios totales de cada universidad, estos fluctúan entre 0,4% en el caso de la Universidad de Chile y el 2,6% en el caso de la Universidad de Tarapacá, es decir son de un impacto presupuestario menor<sup>2</sup>. No obstante esto, de acuerdo a los dos últimos informes del CAI, los convenios experimentales se aprecian como un poderoso instrumento para mejorar la gestión institucional.

En cuanto a los objetivos de cada convenio, a pesar de ser, en general, transversales, presentan marcadas especificidades que reflejan las prioridades institucionales. El convenio de la UTA busca posicionar la universidad como agente de integración transfronteriza; el de la UCH instalar un nuevo modelo de gestión institucional; en el caso de la UBB su propuesta se centra en mejorar estructuralmente los niveles de éxito de los estudiantes y, finalmente, el de la UFRO busca un balance entre gestión, eficiencia docente y desarrollo de la investigación en el área de bio-recursos.

Un análisis<sup>3</sup> de los indicadores de desempeño comprometidos en los convenios y su relación con los indicadores sugeridos en las bases, muestra que, a diferencia de los restantes convenios, el de la UCH es uno en el ámbito de la gestión puramente, no comprometiéndose resultados académicos. También este análisis refleja que el convenio de la UTA está asociado más a la investigación que al pregrado y, por otro lado, el de la UBB se preocupa del pregrado. En el caso de la UFRO, el convenio involucra resultados en estos dos ámbitos.

El año 2007 la Presidenta anunció recursos por \$25.000 millones para ser asignados a la Universidad de Chile para financiar su proyecto de desarrollo para el Campus Juan Gómez Millas en las humanidades, artes, ciencias sociales y ciencias de la comunicación y otro monto equivalente para invitar al resto de las universidades estatales a presentar propuestas de revitalización de estas disciplinas. Estos recursos se asignarán mediante un convenio de desempeño. Se espera la implementación de estos nuevos convenios a partir del año 2009, en el caso de la Universidad de Chile y 2010 para el resto de las universidades del estado.

### ¿Cuáles son los aspectos claves de la experiencia chilena?

Uno de los más serios problemas que opaca la transparencia del sistema es la falta de información confiable, relevante y oportuna, tanto del sistema como de las instituciones individualmente. El levantar información de calidad para el sistema de educación superior, para las propias instituciones y en general para los diversos actores con intereses en él, ha sido lento y dificultoso.

La reacción del ministerio ante el escenario actual de los sistemas de información corporativo y de la escasa gestión en base a evidencia ha sido exigir, en el contrato, la instalación o mejoramiento de unidades de análisis institucional, tanto para efectos del desarrollo del convenio como para la gestión institucional y la alimentación del sistema información de la educación superior (SIES). No obstante, sobre este punto, el CAI advierte falta de capacidad para sistematizar y usar la información generada al interior de las universidades (J. Allende et al, 2008, 2009).

Otro aspecto, que retrasa la ejecución de los convenios, ha sido la dificultad en el manejo de los procesos burocráticos requeridos por el Estado y el Banco Mundial, los que a su vez no siempre están bien coordinados entre sí. El retraso en la ejecución afecta alcanzar los hitos comprometidos y dificulta el cumplimiento de las metas anuales. Consciente de esta situación, el informe del CAI (J. Allende et al 2008, 2009) recomienda que el Estado y las universidades se adapten a las exigencias del nuevo instrumento, aprendan de la experiencia y avancen en la remoción de los obstáculos administrativos.

La experiencia desarrollada hasta el momento ha reafirmado que el instrumento provee la oportunidad para un nuevo diálogo entre el gobierno y las universidades. “Estos actores [negociadores] acompañan a las instituciones y al gobierno a lo largo de todo el proceso y ayudan como intérpretes en la alineación de los objetivos entre ambas partes. Ello facilita la convergencia de objetivos entre la agencia (universidades) y el principal (el gobierno)” (García de Fanelli, 2005). Coincidentemente, el informe de marzo de 2009 del CAI evalúa positivamente el trabajo de los negociadores y la calidad de los procesos de negociación que, según reconocen los directivos de las universidades, les forzó a determinar metas e indicadores de logros.

El seguimiento y monitoreo continuos a lo largo del desarrollo del proyecto (PMI) es una de las fortalezas del diseño chileno, puesto que permite, además, un control permanente de las acciones y del avance de los resultados. Esto contrasta con la experiencia francesa, uno de los países con mayor historia en el desarrollo de este tipo de instrumentos, que evalúa los convenios básicamente cuando se negocia un nuevo contrato (García de Fanelli, 2006).

No obstante esta diferencia, la experiencia europea de los contratos programa (García de Fanelli, 2006) presenta efectos similares en Chile: se pone de relevancia la asociación entre objetivos y financiamiento, se refuerzan las capacidades institucionales, se consigue especificar y focalizar las propuestas y se coordinan las políticas de evaluación y de financiamiento.

Este instrumento presenta desafíos específicos y otros que afectan más generalmente al sector terciario. De entre los segundos, se encuentra el grado de estabilidad y coherencia de las políticas y el dominio donde se instalan los instrumentos, es decir, la elegibilidad institucional.

Uno de los desafíos --que surgió desde el comienzo, fue el escalamiento del instrumento. Éste, que en principio se basaría en los resultados de los convenios experimentales, comienza ya en el año 2010 con la adjudicación de los convenios para humanidades, artes y ciencias sociales entre las universidades estatales. Esto presenta un desafío para el Ministerio, en particular para el Programa MECESUP, que lidera los procesos de negociación, monitoreo y evaluación de los convenios.

En relación a esto último, persiste una debilidad estructural a nivel del Ministerio de Educación, que ya ha sido observada en otros contextos, y que recoge el informe del CAI. El amplio y enriquecido diálogo que se produce entre las instituciones y el gobierno, en el marco de un convenio, requieren de personal de alto nivel en el Ministerio para servir de contraparte a un sector “que se encuentra a la búsqueda de estas nuevas capacidades” (J. Allende et al, 2008, 2009).

### ¿Qué desafíos se avizoran?

Las inversiones y cambios que se producen en las universidades con la implementación de los convenios involucran nuevos costos recurrentes, los que se buscan morigerar en los procesos de negociación. No obstante este esfuerzo, subsiste la necesidad de mantener nuevas iniciativas instaladas por los proyectos con recursos permanentes. Esto genera presión sobre las autoridades institucionales para hacerse de los ingresos adicionales y dudas sobre la sustentabilidad del instrumento.

El logro de objetivos será uno de los factores más relevantes a la hora de evaluar este instrumento. Esto se operacionalizará midiendo el grado de cumplimiento de los objetivos de cada proyecto institucional. Para lograrlo se recurrirá a los hitos e indicadores, los cuales, hasta el momento, no han sido sometidos aún a una rigurosa prueba.

Un factor que presenta un desafío genérico para la gestión de un convenio de desempeño es “la capacidad de trasladar el mensaje a las unidades operativas de la organización” (García de Fanelli, 2005). En la experiencia chilena, los convenios han sido gestionados y negociados con los equipos de rectoría, por lo que se pueden interpretar como proyectos de la casa central. La estructura de toma de decisiones institucionales y las prioridades de las facultades pueden constituir obstáculos para el alineamiento que requiere la implementación del convenio, por lo que deben preverse estrategias efectivas para involucrar y comprometer el trabajo de las unidades académicas en pos de los objetivos del convenio. Un paso adicional es comprometer, a su vez, el trabajo de los individuos.

### Referencias

- Allende, J., M. Belley, J. J. Brunner, J. Donner, J. González y C. Marquis (2008, 2009). Informes del Comité Asesor Internacional, Febrero 2008 y Marzo 2009.
- García de Fanelli, A. M (2005). Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional, Fundación OSDE. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 14(11). Recuperado el 3 de marzo de 2009 de <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n11/>
- Thorn, K., L. Holm-Nielsen, J.S. Jeppesen (2004), Approaches to results-based funding in tertiary education. Identifying Finance Reforms Options for Chile, World Bank Policy Research Working Paper 3436, October.
- Salmi, J. y Hauptman, M. (2006). Resource allocation mechanisms in tertiary education. En *Higher education in the world 2006. The financing of universities*, editado por J. F. Llop. Hampshire: Palgrave Macmillan.

### Información adicional

- Joseph C. Burke, Closing the Accountability Gap for Public Universities: Putting Academic Departments in the Performance Loop, *Planning in Higher Education* v34, September/November 2005.
- C. Cáceres (2008). El financiamiento de las instituciones de educación superior, en *Reforma de la Educación Superior*, J. J. Brunner y C. Peña (eds.), Ediciones UDP.
- J. J. Brunner et al (2005) *Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior chilena*. Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación (2006). Prioridades ministeriales y resultados esperados. Convenios de Desempeño 2006 universidades estatales acreditadas, diciembre.
- Ministerio de Educación (2006). *Bases administrativas para el concurso de pre-propuestas para Convenios de Desempeño*.

---

BOLETÍN DE POLÍTICAS – PPES es producido por el Programa Anillo de Ciencias Sociales (SOC-01) sobre Políticas de Educación Superior que tiene su sede en la Universidad Diego Portales y en el cual participan asimismo las Universidades Alberto Hurtado, de Talca y Nacional Andrés Bello.

COMITÉ EDITORIAL: Andrés Bernasconi, José Joaquín Brunner, Óscar Espinoza, Enrique Fernández, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto y Felipe Salazar.

EDITOR ABRIL 2009: Juan Pablo Prieto.

ADVERTENCIA: Las opiniones y los análisis contenidos en el Boletín son de exclusiva responsabilidad del editor de cada número.