

GANADORES Y PERDEDORES: EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA (1999-2013)¹

Mauricio Rifo² , José Miguel Salazar³ , Peodair Leihy⁴ 

RESUMEN

Se analizan los resultados de distribución e instrumentos de financiamiento público para las universidades chilenas entre 1999 y 2013, en el marco de la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior Chilena (MECESUP). Sus resultados dan cuenta de casos de universidades que transitan desde y hacia posiciones menos aventajadas en la distribución de recursos. Algunas instituciones tuvieron la capacidad de aprovechar las oportunidades que el MECESUP les ofreció, pero su base de recursos y prestigio no logró equipararse con la de las universidades tradicionalmente líderes en el país.

Conceptos clave: gastos gubernamentales y educación, evaluación de proyectos, políticas en educación superior.

WHO WINS AND WHO LOSES: QUALITY AND EQUITY IMPROVEMENT PROGRAM FOR CHILEAN HIGHER EDUCATION (1999-2013)

ABSTRACT

This study analyzes the distribution and public financing mechanisms applied to Chilean universities between 1999 and 2013 within the framework of the Program for the Improvement of the Quality and Equity of Chilean Higher Education (MECESUP). The findings reveal cases of universities transitioning between less and more advantageous positions in the distribution of resources. While some institutions effectively leveraged the opportunities offered by MECESUP, their resource bases and levels of prestige did not match the traditionally leading universities in the country.

Key concepts: Government Expenditures and Education, Project Evaluation, Higher Education Policy.

1 Este estudio fue financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), en el marco de los proyectos de investigación FONDECYT INICIACIÓN 11170011 y FONDECYT DE INICIACIÓN 1122061

2 Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas, Santiago, Chile. Contacto: mauricioesrifo@gmail.com

3 Superintendencia de Educación Superior, Santiago, Chile. Contacto: jose.salazar@sesuperior.cl

4 Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile. Contacto: peodair.leihy@unab.cl

1. Introducción

La mayor y más sostenida inversión pública para el desarrollo de la educación superior chilena permanece poco estudiada dentro de la creciente literatura especializada (Araneda y Pedraja, 2016). Se trata, sin embargo, de uno de los mayores experimentos en la política pública sectorial que el país ha acometido, tanto por su duración (más de una década), los niveles de inversión comprometidos (US\$645 millones) y su novedosa estrategia de implementación (*bottom-up*) para el contexto chileno (Salazar, Rifo & Leihy, 2022). Tal iniciativa —el programa MECESUP— apostó por transformar las universidades desde dentro y desde fuera a partir de dos pilares fundamentales: la equidad y la calidad. Mientras el primero sirvió para crear las condiciones para una rápida expansión de la matrícula (a través de un nuevo instrumento de financiamiento estudiantil), el segundo buscó que las universidades adoptasen modelos de gestión estratégica basada en objetivos que se acercan progresivamente a los principios del *New Public Management* (Fernández y Stock, 2007). Es probable que una agenda de transformación tan ambiciosa hubiera tenido un impacto más modesto si no hubiera contado con la decida colaboración del Banco Mundial, agencia multilateral que no solo contribuyó financieramente a su desarrollo, sino que también prestó asistencia técnica para su implementación y evaluación.

De todas las líneas que el MECESUP desplegó, este estudio se concentra en la asignación de los fondos competitivos para la mejora de la calidad durante el periodo 1999-2013, incluyendo el Fondo Competitivo, el Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los convenios de desempeño. En particular, da cuenta de los instrumentos usados, las prioridades definidas, la cantidad y tipo de proyectos asignados, y la distribución de recursos que se produce entre las universidades tradicionales (aquellas que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) en dos ciclos: 1999-2005 y 2006-2013. El análisis descriptivo facilita apreciar, posteriormente, si tal asignación de recursos y proyectos de mejora sigue un patrón nuevo de distribución o, en su lugar, reproduce los criterios históricos de distribución del subsidio público a la educación superior tradicional, que tiende a privilegiar a un grupo

de universidades por sobre las demás (León y Peñafiel, 2014). De esa manera, facilita apreciar si el MECESUP contribuyó, a través de una distribución competitiva, a reducir las brechas de calidad que existían dentro del CRUCH o si, por el contrario, facilitó su ampliación, concentrando sus recursos en el desarrollo de las instituciones más prestigiosas y exitosas.

2. Literatura sobre financiamiento institucional para la mejora

A medida que la educación superior se expande y crece en importancia en muchas economías avanzadas, su financiamiento público también tiende a transformarse. Allí se produce una disminución progresiva del financiamiento público sectorial (que conduce a un correlativo aumento del financiamiento privado) bajo la influencia del *New Public Management* (NPM), que aspira a que las universidades vayan conduciendo sus asuntos al modo de las empresas. En Europa, por ejemplo, la contribución pública a la educación superior cae del 80% al 70% entre 1995 y 2013, a la vez que la estructura de financiamiento se va transformando paralelamente (Jongbloed, 2018).

El financiamiento público también ha tendido a desplazarse desde aportes incondicionados a la recompensa del desempeño (Jongbloed, 2018). Mediante incentivos, se persigue que las universidades mejoren su productividad y aumenten su *accountability*. En la mirada de Jongbloed, la convergencia de estas tendencias permite explicar el actual modelo europeo de financiamiento universitario, que se organiza sobre la base de tres pilares fundamentales: financiamiento basal, financiamiento del desempeño y financiamiento de la innovación. Mientras el primero se dirige a garantizar la estabilidad financiera mínima de las universidades, el segundo se vincula a fórmulas asociadas a indicadores de desempeño, cuyo cumplimiento es medido y evaluado en una lógica *ex post* (De Boer et al., 2015). El tercero, en cambio, representa un flujo de recursos públicos que aspira a pre financiar iniciativas que aún no existen en áreas estratégicas del quehacer universitario.

Dentro de este marco, el financiamiento del desempeño —*performance-based funding* o PBF— resulta central. Se trata de

incentivos financieros que se materializan mediante contratos o convenios (que usualmente se denominan *compacts*, *target agreements*, *outcome agreements*, o *development plans*), y que asumen que las universidades son maximizadoras de utilidades (De Boer et al., 2015). Se espera que ellas desplieguen un esfuerzo importante para mantener o mejorar su desempeño si la recompensa financiera disponible para ese fin es suficientemente atractiva, siguiendo la lógica del agente-principal (Dougherty et al., 2016). Empero, la legitimidad del mecanismo demanda que el desempeño sea objetivado y medido a través de indicadores de desempeño.

Los convenios o contratos de desempeño se celebran entre el gobierno y una universidad, y definen objetivos específicos que deben ser alcanzados en un tiempo determinado y en relación con ciertos estándares, de manera que el desempeño convenido equivale al cumplimiento del contrato respectivo. Ellos poseen diferentes propósitos (De Boer et al., 2015; Haggod, 2019): pueden estimular que las universidades se posicionen estratégicamente (contribuyendo al desarrollo de una educación más diversificada), mejorar el diálogo estratégico entre el gobierno y las universidades, fortalecer las actividades centrales de las universidades (a través de una mayor productividad, pero también asegurando desempeños mínimos), aumentar la eficiencia de las universidades (mediante la definición de objetivos e indicadores) e informar a los productores de política y al público en general sobre el desempeño de la educación superior (mejorando la transparencia del sistema).

Tales acuerdos pueden vincularse a los modelos de financiamiento en operación, pero también a los instrumentos de aseguramiento de la calidad, a los mecanismos de selección de estudiantes o a los resultados de ejercicios de compilación de información, aunque pueden dar origen a duplicaciones y sobreposiciones (De Boer et al., 2015). Asimismo, pueden asociarse a la disseminación de información dentro de las universidades y el desarrollo de capacidades institucionales que se orientan a facilitar el cumplimiento de los desempeños comprometidos (Dougherty et al., 2016).

En Estados Unidos, los convenios se han vinculado a la medición de los resultados estudiantiles (tasas de graduación, de conclusión de estudios, de retención, de acumulación de créditos, de diplomas conferidos). Allí la primera generación del PBF —asociada al movimiento pro *accountability* durante los años 90— implicó el pago de un bono complementario por sobre el financiamiento basal que era relativamente pequeño (entre el uno y el 6% del financiamiento público a las universidades). Introducida en 2007, la segunda generación de PBF se incorpora dentro del financiamiento basal que los estados entregan a las instituciones de educación superior y considera una proporción más alta de financiamiento estatal (entre el cinco y el 25%).

A pesar de su popularidad entre los gobiernos, la adopción de modelos de financiamiento tipo PBF ha enfrentado importantes dificultades conceptuales y prácticas (De Boer et al., 2015). Por lo pronto, la determinación de un cierto desempeño corresponde a una decisión política, objeto de discusión y acuerdo entre distintos grupos de interés. En ocasiones, esa circunstancia redundaba en la definición de objetivos poco realistas. También tiende a asumirse que siempre los líderes institucionales poseen la capacidad para producir transformaciones y que las universidades están dispuestas a cambiar para obtener los incentivos prometidos. Tampoco está claro que la prescripción de los desempeños que deben ser alcanzados se relacione con el esfuerzo que una universidad determinada debe realizar para asegurar su logro⁵. En la base de tal circunstancia se encuentra una evidente tensión entre autonomía institucional y contratos de desempeño, si bien aquella está principalmente condicionada por el diseño e implementación de los respectivos contratos: mientras más comprensivos son más inciden en la acción institucional.

Desde el prisma de la evaluación de las políticas tipo PBF, Moynihan (2008) observa que existe poca evidencia sobre su impacto en Estados Unidos. Esto parece asociarse a que tales políticas tienden a poseer una naturaleza simbólica, ya que los actores políticos

5 Tal consideración ha dado origen a dos tipos de contratos de desempeño: duros (enfocados únicamente en el logro de resultados cuantitativos) y blandos (que también consideran los esfuerzos realizados para su obtención como antecedente para evaluar los desempeños) (De Boer et al., 2015).

involucrados en su adopción parecen poco comprometidos con su ejecución. Quizás por eso han sido adoptadas, abandonadas y han resurgido posteriormente, lo que habla de su limitada estabilidad en el tiempo (Rabovsky, 2012). Por otra parte, hay poca evidencia empírica acumulada que demuestre que tales convenios mejoran sistémicamente el desempeño de las instituciones de educación superior (especialmente, en lo que se refiere a tasas de graduación y titulación). Cuando ese efecto existe, demora varios años en manifestarse⁶.

Aun cuando los convenios de desempeño no han sido efectivos en la producción de mejores resultados institucionales, sí han incentivado, en ocasiones, cambios positivos en las universidades que buscan un mejor desempeño. Así, han dado origen a un mayor uso de la información disponible, facilitado la introducción de análisis estadísticos en la planificación institucional, permitido el fortalecimiento de los servicios a los estudiantes y desencadenado el mejoramiento de políticas y prácticas académicas (como la mejor organización de las unidades académicas y la introducción de cambios en el currículo y las prácticas pedagógicas).

Las políticas tipo PBF afectan diferenciadamente a las instituciones de educación superior. Al analizar la experiencia de los estados de Ohio y Pennsylvania, Zumeta y Li (2016) notan que la aplicación de estos instrumentos tiende a exacerbar las distancias de calidad entre las instituciones que poseen más recursos y aquellas que enfrentan una situación más precaria. Naturalmente, los convenios de desempeño son más efectivos en instituciones que cuentan con mayores recursos (equipos de gestión más grandes, sistemas de información más robustos y sofisticadas capacidades de análisis) y tienden a ser más selectivas (en términos de contar con un cuerpo estudiantil mejor preparado y motivado).

6 El estudio de Tandberg & Hillman (2014), que fundamenta esta afirmación, se concentra fundamentalmente en convenios de desempeño de primera generación. Análisis de iniciativas más recientes han comenzado a mostrar una correlación positiva y estadísticamente significativa entre desempeño estudiantil y las políticas tipo PBF (Rabovsky, 2012). Por otra parte, los estudios comparados en esta materia son muy complejos, debido a la amplia diversidad de condiciones contextuales que inciden en la operación de estos contratos y de los distintos objetivos que persigue este tipo de instrumentos (Jongbloed et al., 2018).

Zumeta y Li (2016) observan la necesidad de tomar medidas adicionales —en el contexto de la aplicación de políticas tipo PBF— para apoyar a las universidades que poseen menores capacidades instaladas y trabajan con estudiantes menos preparados, pues, de lo contrario, es probable que la distancia cualitativa que media entre ellas y las instituciones que poseen mayores capacidades y son más selectivas se expanda. A su vez, Haggod (2019) advierte el riesgo de que su impacto en las instituciones más selectivas sea también limitado, tanto porque sus desempeños ya son satisfactorios (lo que incide en que la producción de mejoras sea mucho más costosa y solo produzca incrementos marginales), como porque ellas poseen una menor dependencia del financiamiento público (lo que reduce el impacto de eventuales sanciones asociadas al no cumplimiento de los objetivos convenidos).

Los incentivos y castigos asociados a los regímenes de PBF pueden no ser suficientes por sí mismos para generar los cambios que produzcan una mejora sostenida del desempeño educacional de los sistemas estatales de educación superior integralmente considerados. Ello contribuye al establecimiento de regímenes de PBF que, en el marco de una redistribución implícita del financiamiento público a la educación superior, propenden a producir claros ganadores y perdedores en detrimento de las universidades más postergadas y en beneficio de las altamente selectivas y de investigación (Haggod, 2019). Se trata, por lo demás, de instituciones que ya reciben un subsidio público muy superior al que acceden sus pares menos selectivos (Rabovsky, 2012).

Con todo, Vossensteyn y Westerheijden (2016) observan que los convenios de desempeño ofrecen la oportunidad de avanzar hacia un enfoque alternativo a la Nueva Gestión Pública: el *Public Value Management* (PVM), orientado hacia la creación de valor público a través de un proceso de cocreación de políticas e instrumentos que dialogan con todos los grupos de interés relevantes. Hasta ahora, sin embargo, Vossensteyn y Westerheijden concluyen que, inspirados en la NPM, tales convenios han tendido a producir un isomorfismo entre las universidades a propósito de los indicadores de desempeño empleados.

3. Aspectos metodológicos

El estudio de los resultados de las convocatorias asociadas al Fondo Competitivo, el Fondo de Innovación Académica y los convenios de desempeño del MECESUP exigió compilar la dispersa evidencia disponible, dada la ausencia de bases de datos públicas en este ámbito. Por eso, se procedió a recopilar, agrupar y sistematizar la información existente en función de un conjunto de categorías conceptuales que se desarrollaron para su análisis. Primeramente, se reunieron todas las resoluciones de la División de Educación Superior que fijaban las bases técnicas y convocaban anualmente a las universidades a presentar proyectos de mejora o desarrollo durante el periodo estudiado, así como aquellas que adjudicaban los proyectos que obtuvieron financiamiento. El Anexo 1 lista las resoluciones de asignación de proyectos MECESUP dictadas por el Ministerio de Educación y sus rectificaciones y modificaciones posteriores. Ellas fueron obtenidas a través de la aplicación del mecanismo de transparencia pasiva que consagra la legislación chilena. Es importante tener presente que no hubo ni convocatorias ni asignaciones de proyectos en 2005, 2009 y 2010, y que algunos años poseen más de una resolución de adjudicación debido a que ellas otorgan las distintas líneas prioritarias de las convocatorias por separado.

En ese sentido, el análisis de los resultados de los fondos competitivos, Fondo de Innovación Académica (FIAC) y convenios de desempeño del programa MECESUP se llevó a cabo mediante una metodología descriptiva y comparativa, orientada a comprender la distribución de recursos y su impacto en las universidades tradicionales de Chile (CRUCH) durante los periodos 1999-2005 y 2006-2013. La metodología empleada en el análisis del programa MECESUP combina enfoques descriptivos y comparativos para abordar los datos recopilados, con el objetivo de identificar patrones, tendencias y diferencias significativas en la distribución de los recursos entre las universidades chilenas participantes.

La información reunida sirvió para el desarrollo de dos bases de datos: una para el ciclo 1999-2005 y otra para el ciclo 2006-2013. La importancia de contar con dos bases independientes dice

relación con que ellas reflejan la operación de instrumentos distintos: el Fondo Competitivo (que existió entre 1999 y 2005) y el Fondo de Innovación Académica (que funcionó entre 2006 y 2008), y los convenios de desempeño (que se adjudicaron entre 2011 y 2013, último año de la serie de datos levantados)⁷. Ambas bases fueron desarrolladas en función de un grupo de categorías que, además de identificar los proyectos adjudicados anualmente, las instituciones que los ejecutaron y los montos comprometidos, permitieron la clasificación de cada una de esas iniciativas seleccionadas en categorías centrales y subcategorías (cuando ellas existen) adosadas a los propósitos específicos de los proyectos. Las distintas categorías definidas se describen en el Anexo 2. Los montos asignados se expresan en millones de pesos chilenos a la época de adjudicación de los proyectos.

Tales definiciones facilitaron contar con bases de datos que pudieron ser objeto de distintos análisis. En particular, ellas permitieron dar cuenta de los ámbitos específicos en que se concentra la mayoría de los proyectos adjudicados, así como la cantidad de proyectos y los recursos asignados a cada una de las universidades CRUCH.

4. Implementación de los instrumentos tipo PBA a través del MECESUP

A medida que el MECESUP avanzaba en el tiempo, el diseño de sus instrumentos evolucionó desde enfoques más generales, como el Fondo Competitivo, hacia modalidades de financiamiento más específicas y orientadas a resultados, representadas por los convenios de desempeño (Reich et al., 2011; Araneda, 2019). Sin embargo, el programa no establece explícitamente una trayectoria definida para sus diferentes etapas, lo que resalta la importancia de analizar las particularidades de cada instrumento. Básicamente, el Fondo Competitivo, el Fondo de Innovación Académica y los convenios de desempeño apuntan al financiamiento competitivo de iniciativas

⁷ La adopción de los convenios de desempeño es precedida por una experiencia piloto con cuatro universidades entre 2006 y 2010. Para un análisis de esa experiencia, ver Reich et al. (2011).

universitarias que se comprometían con el logro de una batería variable de resultados cuantificables dentro de plazos definidos. Y, a pesar de compartir una orientación común, ellos difieren en sus características y resultados, especialmente en lo que dice relación con los tipos de iniciativas que financian. A continuación se describen los fondos y se presentan los principales resultados de su adjudicación a través de convocatorias anuales.

a. Fondo Competitivo (FC) (1999-2004)

El Fondo Competitivo fue un instrumento del MECESUP que fomentó la innovación y el cambio cualitativo a mediano plazo en materias como infraestructura, equipamiento, ajustes al currículo e introducción de nuevas metodologías docentes (MECESUP, 1999). Existió entre 1999 y 2004 y dio origen a cinco convocatorias anuales que permitieron financiar proyectos individuales presentados por universidades, centrados, en lo fundamental, en el perfeccionamiento de recursos humanos, la adquisición de bienes y la ejecución de obras. A lo anterior se suma una sexta convocatoria en 2004, dirigida al financiamiento de proyectos en red. Indirectamente, el Fondo Competitivo buscaba crear las condiciones para la modernización de la gestión universitaria. Por ello, las convocatorias a presentar proyectos exigían la presentación de planes estratégicos institucionales y la entrega de información financiera y estadística. En caso de adjudicación, las universidades debían comprometer la implementación de mecanismos de autorregulación y autoevaluación (incluyendo la acreditación de sus programas de pregrado) y la provisión regular de información para el desarrollo de un sistema de información de la educación superior. Asimismo, debían constituir una Unidad de Coordinación Institucional (UCI)⁸ para dar soporte administrativo, de adquisiciones y financiero a los proyectos, de manera de asegurar su adecuada implementación (que podía durar hasta tres años).

Las convocatorias del Fondo Competitivo financiaron 423 proyectos, de los cuales 392 correspondieron a universidades

⁸ Incluyendo un coordinador institucional y analistas financieros y de adquisiciones, además de contar con apoyo jurídico y de contraloría interna. También debían existir directores y comités asesores de proyectos.

CRUCH. Ellos involucraron un monto total MM\$ 180.831, de los cuales el Fondo aportó MM\$ 136.323. El monto promedio asignado por proyecto alcanzó los MM\$ 333. En la gran mayoría de los casos se trató de proyectos que las universidades ejecutaron de manera individual. No obstante, hubo 21 proyectos ejecutados colaborativamente entre dos o más universidades. Todos ellos fueron asignados en 2004 y se concentraron sobre todo en modificaciones curriculares en el pregrado en red (16 proyectos).

Se ha descrito que el Fondo Competitivo priorizó el desarrollo de infraestructura académica (Reich, 2012). La mayor parte de estos recursos se destinaron a la revisión del currículo de pregrado, a la capacitación docente, al desarrollo de doctorados y a apoyar la mejora de la gestión institucional, especialmente en lo que dice relación con la adquisición de nueva tecnología y mejora de los procesos académicos. Dentro del currículo de pregrado, se privilegió la innovación y el rediseño curricular. Por su parte, en materia de innovación docente, se dio prioridad a la capacitación y la innovación. En fin, el financiamiento destinado a los doctorados se concentró fundamentalmente en apoyar su integración y en iniciativas para mejorar su calidad, tanto para el fortalecimiento del claustro como para incrementar la dotación de equipamiento y laboratorios

b. Fondo de Innovación Académica (FIAC) (2006-2008)

El Fondo Competitivo es reemplazado por el Fondo de Innovación Académica, FIAC, a contar de 2006 (posteriormente, será complementado por los convenios de desempeño que se implementan desde 2011, luego de un exitoso piloto) (Yutronic et al., 2011). En la mirada de Reich (2012), el financiamiento competitivo para la mejora de la calidad deviene propiamente en PBF a propósito de la creación del FIAC.

El Fondo prioriza mejorar la formación de académicos, estimular las disciplinas tecnológicas deficitarias o insuficientemente desarrolladas, impulsar planes de nivelación de competencias básicas para estudiantes desfavorecidos en términos académicos, mejorar los principales desempeños e impactos de los procesos formativos, optimizar la gestión académica y docente, y fortalecer la vinculación de las universidades con el sector productivo. Al mismo tiempo, aspira

a resolver dificultades observadas en las universidades para enfrentar los desafíos de la planificación estratégica y la profesionalización de la gestión institucional (Reich, 2012). Junto con lo anterior, se amplía la elegibilidad de las convocatorias: ahora también pueden postular universidades que no integran el CRUCH, siempre que estén acreditadas. El instrumento se radica bajo un Consejo Directivo (presidido por el jefe de la División de Educación Superior del Ministerio del ramo) que cuenta con dos comités técnicos (uno de capital humano avanzado y otro de innovación académica y gestión). Mientras la responsabilidad de organizar las convocatorias anuales queda bajo la responsabilidad del director ejecutivo del programa, el seguimiento anual de los proyectos adjudicados queda radicado en la División de Educación Superior.

Excluyendo los proyectos adjudicados para apoyar la formación vocacional (concentrados en centros de formación técnica), el FIAC adjudicó 362 proyectos concursables en el periodo 2006-2008, durante el cual operó. De ellos, 325 fueron adjudicados a universidades del CRUCH. Ello significó una transferencia desde el programa a las instituciones beneficiarias por MM\$ 55.715. El monto promedio asignado por proyecto alcanzó MM\$ 154.

La mayor parte de los recursos del FIAC se destinó a los rubros de currículo de pregrado, promoción del doctorado y desarrollo docente, que concentraron el 82,42% de los fondos adjudicados. Con excepción de los proyectos de gestión y de seguimiento y apoyo al aprendizaje, los demás rubros tienen un impacto muy menor en la distribución total. Dentro de la línea de currículo, a su vez, la mayoría del financiamiento se concentra en el rediseño y la innovación curricular, especialmente en 2006 y 2007. En la línea de desarrollo curricular, casi todos los proyectos asignados se sitúan en la línea de capacitación e innovación. Por el contrario, en la de doctorado se produce una distribución más homogénea entre los distintos tipos de proyectos, con excepción de los de actualización de doctorados, que no poseen ningún proyecto adjudicado en el marco del FIAC.

A diferencia del Fondo de Fortalecimiento, el FIAC también financió múltiples proyectos colectivos. Así, existen 52 proyectos adjudicados a más de una universidad CRUCH, 22 de los cuales se

concentran en el tema curricular (rediseño, innovación, armonización, integración) por un total de MM\$ 4.597. Otros 15 se enfocan en la creación, mejora, integración e internacionalización de los doctorados (por un total de MM\$ 4.875). Existen otros cuatro proyectos en desarrollo docente (capacitación e innovación) por MM\$ 1.614. Seis proyectos se enfocan en la mejora de la gestión, concentrando MM\$ 895. Existe una iniciativa para la internacionalización de magister (por MM\$ 600), dos de seguimiento y apoyo al aprendizaje (por MM\$ 243), y uno de movilidad estudiantil (por MM\$244). Treinta proyectos incluyen entre dos y tres universidades, mientras otros 15 abarcan entre cuatro y siete universidades. Es llamativo, además, que existan cinco proyectos que incluyen más de ocho universidades y que se orientan a la internacionalización del magister, la armonización curricular, la movilidad estudiantil y el diseño de un marco de cualificaciones.

c. Convenios de desempeño (CD) (2011-2013)

Los convenios de desempeño representan el paso más decidido del MECESUP por avanzar hacia el PBE. Son contratos entre el Ministerio de Educación y las universidades que, sobre la base de un plan de mejoramiento institucional, fijan objetivos y estrategias en función de un conjunto de metas cuyo cumplimiento se asocia con indicadores de resultados. Buscan “desarrollar capacidades en las universidades para la gestión asociada a resultados, fortalecer las competencias instituciones en áreas de prioridad nacional, mejorar la calidad de su oferta educacional y comprometer la medición periódica, transparente y pública de sus resultados” (Reich et al., 2011, p. 12). Tales contratos son adjudicados competitivamente en función de convocatorias anuales y tienen una duración de entre dos y cuatro años, siendo objeto de un monitoreo permanente. Su ambición es producir desempeños notables o avances sustantivos en el desempeño de las universidades, definidos a través de un proceso de negociación entre las partes interesadas luego de su adjudicación. Para eso, comprometen un flujo de recursos por proyecto que es más sustantivo que los distribuidos a través del Fondo Competitivo y el FIAC. Con todo, es necesario tener presente que existen dos tipos de convenios de desempeño, como se sigue de las resoluciones de adjudicación del

Ministerio de Educación⁹. Por una parte, los convenios de desempeño institucionales, que tienden a ajustarse de manera más nítida a las definiciones previas, y, por otra, los convenios de desempeño de programas, que ponen en marcha un proceso similar, pero con objetivos mucho más focalizados y con niveles de financiamiento más limitados. Para fines prácticos, ellos son descritos a continuación por separado para el periodo 2011-2013, pero manteniendo las mismas categorías aplicadas a los demás instrumentos de financiamiento para la mejora asociados al MECESUP.

Convenios de desempeño institucionales

Durante el periodo 2011-2013 se adjudicaron 37 CD institucionales por un monto total de MM\$ 41.645 y un promedio por proyecto de MM\$ 1.125. Tal promedio es mucho más representativo que en los demás casos analizados, dado el limitado número de proyectos adjudicados. Uno solo de ellos posee el carácter de colaborativo. A diferencia de los demás instrumentos de fomento a la mejora de la calidad asociados al MECESUP, se produce aquí una distribución más diversa: 13 proyectos son adjudicados a instituciones que no integran el CRUCH. Dado que se trata de proyectos comprehensivos, su asociación a las categorías del Anexo 2 resulta más compleja. Sin embargo, es posible concluir que un poco más de la mitad del financiamiento (MM\$ 20.995) se destina a 17 proyectos relacionados con el currículo de pregrado (cuyo énfasis está su armonización, rediseño, innovación e integración). Otros siete proyectos, que suman MM\$ 7.521, se orientan hacia el desarrollo docente en los ámbitos de la capacitación y la innovación, mientras otros seis se dirigen a la mejora de la gestión académica (por un monto total de MM\$ 6.594).

Convenios de desempeños de programas

La literatura disponible no describe este tipo de proyectos adjudicados en el marco del MECESUP. No obstante, las resoluciones de adjudicación establecen que se trata de convenios de desempeño (los términos de referencia también se refieren a la iniciativa como FIAC 2). El formato de las convocatorias y los proyectos presentados

⁹ Ver Anexo 1.

no presentan diferencias importantes con las convocatorias del FIAC, salvo en lo relativo a la exigencia de producir resultados notables (sustanciales, sean focalizados o amplios), de incluir una instancia de negociación de metas e indicadores, de extender la ejecución de los proyectos hasta por cinco años y permitir que las instituciones de educación superior fuera del CRUCH participen en las convocatorias. Al mismo tiempo, el análisis de los proyectos se desarrolla a través de dos comités: uno de evaluación y otro de selección.

Entre 2011 y 2013¹⁰ estas convocatorias financiaron 179 proyectos, de los cuales 142 correspondían a universidades CRUCH. A diferencia del FIAC, solo cuatro proyectos tuvieron un carácter colaborativo. En conjunto, ello implicó la adjudicación de un monto total del MM\$ 22.243. El monto promedio adjudicado por proyecto llegó a MM\$ 124. Se trata del instrumento que concentra el menor nivel de recursos para el financiamiento de proyectos de mejora y desarrollo dentro del marco del MECESUP, y su distribución, es por tipo de proyecto. Al igual que en los demás instrumentos analizados, los mayores niveles de asignación de recursos se concentran en el currículo de pregrado y el desarrollo docente. A diferencia de ellos, ganan preminencia los proyectos de gestión en detrimento de los asociados al doctorado. En conjunto, estos tres rubros concentran el 74,91% del financiamiento distribuido. Es conveniente hacer notar también que el financiamiento distribuido durante 2011 casi duplica la asignación hecha en 2013. Dentro de los proyectos asociados al currículo de pregrado, las mayores asignaciones de recursos se concentran en proyectos relativos a la actualización (MM\$ 1.474), innovación (MM\$ 1.428) y rediseño (MM\$ 1.103). En el ámbito del desarrollo docente, los mayores niveles de adjudicación de recursos se producen en los campos de capacitación (MM\$ 2.262), tecnología (MM\$ 1.663) e innovación (MM\$1.197).

5. Análisis de resultados institucionales

A continuación, sintetizamos los principales resultados producidos por estos tres instrumentos entre las universidades que integran el

10 No hubo convocatoria para la presentación de CD en 2012.

Consejo de Rectores, permitiendo distinguir su evolución a través del tiempo, aplicando la matriz conceptual del Anexo 2.

Con todo, para fines del análisis los resultados, es importante tener presente que se agrupa al FIAC con los CD, mientras que el FC es abordado de manera independiente. Tres razones justifican esta decisión. Por una parte, las series de datos son significativamente distintas. Mientras en el FC existen datos disponibles para seis años, en los casos del FIAC y los CD tales series solo se extienden por tres años (porque esa fue la duración del FIAC y por las limitaciones existentes para el desarrollo de este estudio). Agregar los datos del FIAC y los CD permite contar con una serie de datos equivalente a la que se dispone para el caso del FC, sin que esto conduzca a un traslape de datos, pues el FIAC y los CD operaron consecutivamente. Por otra parte, la cantidad de proyectos adjudicados y los niveles de financiamiento que cada instrumento distribuyó tampoco son equivalentes: el FC competitivo tuvo más del triple del financiamiento que los CD (sumados) y que el FIAC, sin considerar corrección monetaria. Tal desbalance no se resuelve completamente con la agrupación hecha, pero se atenúan significativamente sus efectos (en una relación del tipo 60/100), facilitando las comparaciones entre los recursos recibidos y los proyectos adjudicados en los dos bloques de datos definidos, como se desarrolla en las conclusiones. Finalmente, la cantidad de proyectos financiados por el FC es mucho más grande que aquella adjudicada a través del FIAC y los CD, por lo que tal agregación facilita la realización de los análisis al contar con un número mayor de observaciones disponibles en cada aspecto estudiado.

Tabla 1.

Proyectos y montos adjudicados 1999-2004. Proyectos Individuales (PI) y Montos Adjudicados (MA) por Universidad (en MM\$ del año)

PI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
UMCE	1	0	1	1	1	0	4
UPLA	1	0	1	2	2	0	6
UTA	2	0	1	1	2	0	6
UCSC	2	1	1	2	1	0	7
UCT	1	2	1	2	1	0	7
UDA	1	2	3	0	2	0	8
UCM	1	2	2	3	1	0	9
ULS	0	2	2	3	3	0	10
UMAG	1	3	1	4	1	0	10
ULL	2	3	2	3	1	0	11
TALCA	2	1	3	3	2	0	11
UBB	3	1	1	3	4	0	12
UTEM	1	2	3	4	2	0	12
UAP	2	3	2	3	3	0	13
UV	3	1	1	5	3	0	13
UA	1	3	4	3	3	0	14
PUCV	3	2	3	4	4	0	16
USACH	4	5	8	0	0	0	17
UFRO	3	5	4	3	4	0	19
UTFSM	4	4	6	4	1	0	19
UACH	5	3	6	4	4	0	22
UCN	3	6	4	7	4	0	24
UDEC	7	4	2	6	4	1	24
PUC	2	8	7	9	3	3	32
UCH	4	8	14	12	4	1	43
Total	59	71	83	91	60	5	369

270 GANADORES Y PERDEDORES: EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA (1999-2013)

PI	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	MA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
UMCE	1	0	1	1	1	0	4	UCSC	488	277	30	486	118	0	1399
UPLA	1	0	1	2	2	0	6	UCT	220	548	587	143	316	0	1814
UTA	2	0	1	1	2	0	6	UMCE	110	0	252	697	900	0	1959
UCSC	2	1	1	2	1	0	7	UCM	308	100	534	700	342	0	1984
UCT	1	2	1	2	1	0	7	UPLA	140	0	276	208	1390	0	2014
UDA	1	2	3	0	2	0	8	UTA	423	0	795	50	821	0	2089
UCM	1	2	2	3	1	0	9	ULS	0	735	772	816	465	0	2788
ULS	0	2	2	3	3	0	10	UTEM	230	500	555	1094	480	0	2859
UMAG	1	3	1	4	1	0	10	UDA	446	1175	1025	0	294	0	2940
ULL	2	3	2	3	1	0	11	ULL	320	700	221	1455	600	0	3296
TALCA	2	1	3	3	2	0	11	UAP	692	1092	710	766	508	0	3768
UBB	3	1	1	3	4	0	12	UBB	965	579	200	1096	1119	0	3959
UTEM	1	2	3	4	2	0	12	UMAG	615	871	30	2141	629	0	4286
UAP	2	3	2	3	3	0	13	TALCA	677	528	1442	926	862	0	4435
UV	3	1	1	5	3	0	13	UTFSM	931	933	1752	852	425	0	4893
UA	1	3	4	3	3	0	14	UA	220	1261	1668	737	1172	0	5058
PUCV	3	2	3	4	4	0	16	UV	1375	259	483	2648	802	0	5567
USACH	4	5	8	0	0	0	17	PUCV	969	857	1077	1586	1105	0	5594
UFRO	3	5	4	3	4	0	19	USACH	1278	1400	3393	0	0	0	6071
UTFSM	4	4	6	4	1	0	19	UFRO	956	1946	1700	622	1325	0	6549
UACH	5	3	6	4	4	0	22	UCN	865	1790	1386	2866	805	0	7712
UCN	3	6	4	7	4	0	24	UACH	1308	1477	3235	1457	1262	0	8739
UDEC	7	4	2	6	4	1	24	UDEC	2177	1934	907	2718	901	113	8750
PUC	2	8	7	9	3	3	32	PUC	1857	3057	3664	5575	1160	281	15594
UCH	4	8	14	12	4	1	43	UCH	1960	2296	5864	4124	1464	126	15834
Total	59	71	83	91	60	5	369	Total	19530	24315	32558	33763	19265	520	129951

a. Resultados del Fondo Competitivo

La tabla 1 describe el número de proyectos adjudicados individualmente y los montos otorgados (en MM\$) por institución, a propósito de las asignaciones de las convocatorias anuales del FC durante el periodo 1999-2004 (Anexo 3). Ella da cuenta de que el número de proyectos asignados por año creció de manera constante entre 1999 y 2002, para luego contraerse durante los últimos dos años del periodo. Considerando un universo de 25 universidades CRUCH, cada una de ellas ejecuta un promedio de 14,76 proyectos y obtiene MM\$ 5.194 durante el periodo. Tal resultado esconde importantes diferencias entre instituciones. Las cinco universidades de mejor desempeño se adjudican un 39,3% del número total de proyectos asignados y un 43,6% de los recursos distribuidos. En contraste, las cinco universidades que alcanzan el peor desempeño concentran el 7,9% de los proyectos adjudicados y un 7% del financiamiento.

Los resultados incluidos en la tabla 1 permiten agrupar a las universidades en cuatro grupos diferentes. La clasificación en cuatro grupos sigue criterios basados en el número de proyectos adjudicados y los montos totales asignados. Esta decisión se fundamenta en un análisis descriptivo de los datos, complementado con literatura sobre distribución de recursos en educación superior. Por una parte están las universidades que se adjudican pocos proyectos y acceden a limitados niveles de financiamiento, que constituyen el grupo uno. En él se radican las universidades que se adjudican menos de 10 proyectos y acceden a menos de dos mil millones de pesos durante el periodo. A su vez, en el grupo dos se encuentran aquellas universidades que se adjudican entre 10 y 15 proyectos y que obtienen entre dos mil y cinco mil millones de pesos. En el grupo tres, por su parte, se ubican las universidades que se adjudican entre 16 y 25 proyectos y capturan entre cinco mil un y diez mil millones de pesos. Finalmente, las universidades incluidas en el grupo cuatro se adjudican más de 26 proyectos y logran más de once mil millones de pesos.

Los grupos poseen características comunes. En el grupo uno se encuentran las universidades más pequeñas y que poseen menor prestigio dentro del CRUCH, y que obtienen, en promedio, un financiamiento del FC que alcanza a MM\$ 1.399. En el grupo

cuatro, por su parte, están las dos universidades más antiguas y prestigiosas, que concentran niveles de financiamiento y números de proyectos que están muy por encima de los demás grupos, con un promedio por institución de MM\$ 15.714. Entre ambos extremos se encuentran los grupos dos y tres. En el grupo dos se radican las instituciones que poseen, en general, un prestigio medio-alto, y en el grupo tres se encuentran las que tienden a detentar un prestigio medio-bajo. La diferencia que media entre ambos grupos es que el promedio de recursos del FC adjudicados por las universidades del grupo dos (MM\$ 6.755) dobla el promedio de recursos obtenidos por las universidades del grupo tres (MM\$ 3.393).

La tabla 2 presenta la clasificación de las universidades en cuatro grupos según dos criterios principales: el número total de proyectos adjudicados y los montos acumulados de financiamiento obtenidos a través del Fondo Competitivo (FC). La categoría “Cantidad de proyectos” agrupa a las universidades que comparten rangos similares de adjudicación, con una distribución que va desde menos de 10 proyectos para las instituciones del Grupo 1, hasta más de 26 proyectos en el caso de las del Grupo 4. Por otro lado, los nombres de las universidades se indican mediante sus acrónimos institucionales (por ejemplo, “UCH” para Universidad de Chile, “PUC” para Pontificia Universidad Católica de Chile).

Tabla 2.
FC. Integración de grupos de universidades

Grupo	Monto adjudicado	Cantidad de proyectos
Uno	UCSC, UCT, UMCE, UCM	UMCE, UTA, UPLA, UCT, UCSC, UDA, UCM
Dos	UPLA, UTA, ULS, UTEM, UDA, ULL, UAP, UBB, UMAG, TALCA, UTFSM	UMAG, ULS, TALCA, ULL, UTEM, UBB, UV, UAP, UA
Tres	UA, UV, PUCV, USACH, UFRO, UCN, UACH, UDEC	PUCV, USACH, UTFSM, UFRO, UACH, UDEC, UCN
Cuatro	PUC, UCH	PUC, UCH

Es importante tener presente que la aplicación de ambos criterios, de manera simultánea, hace que el número de universidades

incluidas en cada grupo varíe, tornando evidente que la cantidad de proyectos y los montos asignados por universidad no sean necesariamente coincidentes, como sugiere la tabla 2. Así, en el grupo uno, las universidades que reciben menos recursos solo coinciden parcialmente con las que adjudican el menor número de proyectos. Sin embargo, la variación que exhibe la distribución del FC entre uno y otro criterio no es muy significativa. Tal situación solo afecta a seis universidades y en todos los casos el desplazamiento (ascendente o descendente) que se produce por la aplicación del segundo criterio las ubica dentro el grupo contiguo.

Tabla 3.

Ejemplos de proyectos adjudicados, por grupo de universidades

Grupo	Proyectos sobre MM\$500	Proyectos menos MM\$500	
Cuatro	PUC	Currículo (1999-2001-2003)	Doctorados (mejora/creación/internacionalización) (19)
		Infraestructura (2001)	Desarrollo docente (2)
		Tecnología (2001-2002)	Gestión (2)
		Gestión (académica) (2002)	Infraestructura (1)
Cuatro	UCH	Gestión (1999-2001-2002-2003)	Doctorados (mejora/creación/integración/internacionalización) (21)
		Tecnología (1999)	Currículo (4)
		Desarrollo docente (2001)	Gestión (4)
		Doctorado (integración) (2001[2]-2002)	Desarrollo docente (3)
Tres	UCN		Magíster (2)
		Gestión (2002)	Desarrollo docente (10 proyectos)
		Infraestructura (2002)	Gestión (4)
			Seguimiento y apoyo al aprendizaje (2)
			Doctorado (creación) (3)
Tres	UFRO		Currículo (1)
		Currículo (2000-2001)	Movilidad estudiantil (1)
		Gestión (2003)	Desarrollo docente (3)
			Currículo (6)
			Gestión (3)
		Infraestructura (1)	
		Doctorado (1)	

Dos	UBB	Desarrollo docente (2000-2002-2003)	Desarrollo docente (6) Gestión (1) Currículo (1) Infraestructura (1)
Dos	ULS	Infraestructura (2002)	Desarrollo docente (4) Currículo (3) Gestión (2)
Uno	UMCE	Gestión (2002) Infraestructura (2003)	Desarrollo docente (1) Magíster (1)
Uno	UCSC	Ninguno	Currículum (2) Vinculación con el medio (2) Desarrollo docente (1) Gestión (2)

El perfil de los proyectos que se adjudican las universidades situadas en grupos distintos también difiere, como ilustran los ejemplos incluidos en la tabla 3. Las universidades del grupo uno se adjudican pocos proyectos de más de MM\$ 500 y, cuando lo hacen, estos se enfocan en el desarrollo de condiciones básicas, como la infraestructura. Los proyectos más pequeños que se adjudican se concentran en desarrollo docente, vinculación con el medio y gestión, aunque también incluyen iniciativas centradas en el currículo de pregrado. En un solo caso se apoya el desarrollo del posgrado y solo a nivel de magíster. Las universidades de los grupos dos y tres tampoco se adjudican muchos proyectos de más de MM\$ 500. Sin embargo, presentan una mayor variedad de proyectos adjudicados competitivamente, que abarcan la gestión, la infraestructura y el currículo. El mayor número de los proyectos adjudicados dentro de los grupos dos y tres se concentra en el desarrollo docente. A su vez, los proyectos de apoyo al doctorado solo aparecen dentro del grupo tres. En el grupo cuatro hay una mayor cantidad de proyectos de más de MM\$ 500 y un fuerte énfasis en el doctorado. No obstante, dentro de este mismo grupo también se adjudican proyectos en gestión, currículo, infraestructura, tecnología y desarrollo docente.

La diversidad de proyectos adjudicados con cargo al FC sugiere que en todos los grupos de universidades existían necesidades análogas que cubrían una amplia diversidad de procesos y dimensiones institucionales. Sin embargo, los datos también permiten dar cuenta de una estrategia adoptada en el marco del programa, tendiente a concentrar mayores recursos en el desarrollo de nuevas capacidades dentro de las universidades de mayor prestigio, particularmente en el plano de la formación doctoral. Por el contrario, no parece existir una clara priorización en los proyectos que se asignan a las universidades más pequeñas y frágiles, de manera de subsanar las principales brechas de calidad que ellas presentaban respecto de sus pares del CRUCH. En tales casos se aprecia una amplia dispersión en el tipo de proyectos aprobados. Estas orientaciones, más bien implícitas, parecen ser importantes para explicar la diversidad advertida en la asignación de proyectos con cargo al FC.

b. Resultados del FIAC y los CD

Los resultados combinados del FIAC y los CD ofrecen una perspectiva compleja. Una que sugiere un alto grado de continuidad con los resultados de la adjudicación del FC pero que, al mismo tiempo, ofrece importantes diferencias respecto de este instrumento. La tabla 4 presenta la asignación de proyectos individuales y la adjudicación de recursos realizada en el contexto de estos instrumentos entre los años 2006 y 2013¹¹. La distribución en la asignación de proyectos se mantiene en términos similares: las cinco universidades que menos proyectos obtienen concentran el 6,9% del total (con seis proyectos, en promedio, aprobados para cada una de ellas durante el periodo), mientras las cinco universidades que más proyectos se adjudican concentran el 38% sobre el mismo universo (con un promedio de 33 proyectos por universidad). Con todo, la distribución de los fondos concursables asociados a las distintas convocatorias varía. Las cinco universidades que más recursos atraen concentran un 39,7% del financiamiento asignado al FIAC y los CD (una baja de 2,9 puntos respecto de la distribución observada en el FC), mientras que las cinco instituciones que menos recursos obtienen, en conjunto, un

11 No hubo convocatorias en el FIAC ni de los CD en 2009 y 2010.

3,9% de la distribución (una baja de 2,1 puntos). En promedio, las primeras capturan MM\$ 6.721, mientras las segundas solo se adjudican MM\$ 665.

Aunque sobre una menor base de recursos a distribuir, es posible aplicar la misma lógica de cuatro grupos a la distribución de recursos y proyectos asignados, con el fin de comparar desempeños institucionales. Al igual que en el caso anterior, la agrupación por montos asignados y por proyectos aprobados no coincide plenamente, si bien las variaciones observadas solo se traducen en que algunas universidades quedan un grupo más arriba o un grupo más abajo, comparando ambas clasificaciones.

Tabla 4.
FIAC y CD. Número de proyectos individuales y montos adjudicados por Universidad (en MM\$)

Proyectos	2006	2007	2008	2011	2012	2013	Total
ULS	0	1	0	2	0	0	3
UAP	1	2	0	3	0	0	6
UMCE	0	1	1	2	0	2	6
UTEM	1	1	3	2	0	0	7
UDA	3	2	0	2	0	1	8
UPLA	2	2	1	1	1	2	9
UCM	1	1	3	4	0	1	10
ULL	1	2	3	4	0	1	11
UMAG	3	5	2	1	0	1	12
UBB	1	6	2	3	1	0	13
UCSC	1	5	1	3	0	3	13
TALCA	2	2	6	2	1	1	14
UA	1	4	4	6	0	1	16
UACH	1	7	6	3	1	0	18
UFRO	4	3	2	6	1	2	18
UCT	1	5	3	4	1	4	18
UDEC	3	5	2	5	3	2	20
UTA	3	2	6	8	0	1	20
UV	2	5	7	6	0	3	23
USACH	2	8	6	5	0	3	24

UCN	5	7	5	7	1	2	27
PUCV	4	10	8	5	1	2	30
UTFSM	3	11	10	5	1	4	34
UCH	6	11	6	9	1	4	37
PUC	10	12	9	2	3	1	37
Total	61	120	96	100	16	41	434
Montos	2006	2007	2008	2011	2012	2013	Total
ULS	0	247	185	102	0	0	534
UAP	81	217	0	252	0	0	550
UDA	204	115	0	188	0	156	663
UMCE	0	99	152	263	0	247	761
UTEM	60	144	425	188	0	0	817
ULL	41	219	236	422	0	120	1038
UMAG	371	728	62	136	0	182	1479
UCSC	62	447	47	388	0	1050	1994
UCM	46	106	355	399	0	1299	2205
UFRO	327	93	209	770	798	396	2593
USACH	327	746	527	406	0	699	2705
UPLA	261	205	61	107	1707	367	2708
TALCA	346	281	854	142	1506	182	3311
UA	49	572	256	512	0	1991	3380
UBB	74	1096	257	349	1693	0	3469
UTA	335	281	1085	999	0	1299	3999
UV	448	300	856	800	0	2203	4607
UACH	230	1693	1582	354	798	0	4657
PUCV	451	649	1364	534	1299	395	4692
UCN	693	1059	584	464	1698	370	4868
UTFSM	505	952	1015	391	793	1370	5026
UCT	270	216	598	556	1700	1887	5227
UDEC	356	859	643	552	2501	329	5240
UCH	1030	2103	1678	1413	1300	712	8236
PUC	1831	2073	1785	299	3751	140	9879
Total	8398	15500	14816	10986	19544	15394	84638

La tabla 5 refleja su distribución en esta etapa. En el grupo uno se encuentran las universidades que se adjudican menos de 10 proyectos y obtienen menos de MM\$ 1.000. En promedio, ellas ejecutan 6,5 proyectos y MM\$ 665 con cargo al FIAC y los CD. El grupo 2 está conformado por instituciones que se adjudican entre 10 y 19 proyectos, con un promedio de 14,3 iniciativas aprobadas. Ellas reciben entre MM\$ 1.000 y MM\$ 3.999, con un promedio de MM\$ 2.625. Por su parte, el grupo 3 está integrado por universidades que ejecutan entre 20 y 29 proyectos y capturan entre MM\$ 4.000 y MM\$ 6.000. En promedio obtienen 22,8 proyectos y reciben MM\$ 4.902. Finalmente, el grupo 4 está compuesto por instituciones que se adjudican más de 30 proyectos y aseguran más de MM\$ 8.000. Su desempeño es excepcional: en promedio obtienen 34,5 proyectos y MM\$ 9.057. Si estos grupos organizan a las universidades en función de niveles similares de prestigio, entonces, entre la implementación de FC, por una parte, y del FIAC y los CD, por otra, se producen algunos cambios en la percepción del prestigio de las universidades que integran el Consejo de Rectores.

Tabla 5.
FIAC y CD. Integración de grupos

Grupo	Monto adjudicado	Número de proyectos
Uno	ULS, UAP, UDA, UMCE, UTEM	ULS, UMCE, UAP, UTEM, UDA, UPLA
Dos	ULL, UMAG, UCSC, UCM, UFRO, USACH, UPLA, TALCA, UA, UBB, UTA	UCM, ULL, UMAG, UCSC, UBB, TALCA, UA, UCT, UFRO, UACH
Tres	UV, UACH, PUCV, UCN, UTFSM, UCT, UDEC	UTA, UDEC, UV, USACH, UCN
Cuatro	UCH, PUC	PUCV, UTFSM, PUC, UCH

En efecto, se observa tanto movilidad ascendente como descendente en la posición que ocupan distintas universidades en la asignación de proyectos y la distribución de recursos. Quizás el caso más interesante sea el de UCT, que pasa de estar en el grupo 1 en proyectos y montos asignados, al grupo 3 en recursos y al grupo 2 en proyectos. UCSC y UCM, por su parte, pasan del grupo 1 al grupo 2

en proyectos y montos adjudicados. UTA se mantiene en el grupo 2 en montos, pero transita del grupo 1 al 3 en proyectos. UTFSM pasa del grupo 2 al 3 en monto y del 3 al 4 en proyectos. PUCV pasa del grupo 3 al 4 en proyectos, pero se mantiene en el grupo 3 en recursos. Existen también diversas trayectorias a la baja. ULS, UTEM y UAP caen del grupo 2 al 1 en proyectos y recursos. UFRO pasa del grupo 3 al 2 en recursos y proyectos. UA pasa del grupo 3 al 2 en montos asignados, pero se mantiene en el grupo 2 en proyectos. USACH transita del grupo 3 al 2 en montos asignados, pero se mantiene en el grupo 3 en proyectos. UA se mueve del grupo 3 al 2 en recursos y permanece en el grupo 2 en proyectos. Volveremos sobre este punto en la sección siguiente.

La tabla 6 resume los proyectos adjudicados según grupos de universidades, diferenciando entre aquellos de alto financiamiento (más de MM\$ 300) y bajo financiamiento (menos de MM\$ 300).

Tabla 6.

FIAC y CD: Ejemplos de proyectos adjudicados por grupo de universidades

Grupo	Proyectos sobre MM\$ 300	Proyectos menos MM\$ 300
Cuatro PUC	Doctorados (integración/mejora) (2007[2], 2012), Gestión (2007), Equipamiento (tecnología) (2008), Desarrollo Docente (innovación) (2012), Currículo (rediseño) (2012)	Doctorado (mejora/creación/internacionalización) (9) Currículo (innovación/rediseño) (7) Desarrollo docente (innovación/capacitación) (9) Gestión (2) Infraestructura (1) Magister (creación) (2) Movilidad (2008)
Cuatro UCH	Doctorado (creación/mejora) (2007, 2008) Gestión (mejora) (2012) Currículo (rediseño) (2007)	Doctorados (mejora/creación/internacionalización) (16) Currículo (3) Desarrollo docente (4) Gestión (9) Movilidad estudiantil (1)

Tres	PUCV	Doctorado (mejora) (2008)	Currículo (rediseño/innovación) (10) Desarrollo docente (6 proyectos) Doctorado (creación/mejora) (6) Gestión (mejora) (5) Seguimiento y apoyo al aprendizaje (2) Vinculación con el medio (1)
Tres	UACH	Doctorado (internacionalización/mejora) (2007, 2008, 2012) Currículo (innovación) (2007)	Currículo (Innovación/integración) (3) Desarrollo docente (Tecnología/capacitación) (5) Doctorados (mejora/internacionalización) (4) Gestión (2)
Dos	UBB	Doctorado (mejora) (2007) Currículo (armonización) (2012)	Desarrollo docente (3 proyectos) Doctorado (creación) (1) Gestión (3) Seguimiento y apoyo al aprendizaje (2) Movilidad estudiantil (1)
Dos	TALCA	Currículo (2012)	Doctorados (mejora/internacionalización) (3) Desarrollo docente (4) Currículo (1) Gestión (3) Seguimiento y apoyo al aprendizaje (2)
Uno	UMCE	Ninguno	Gestión (2) Currículo (1) Desarrollo docente (2) Seguimiento y apoyo al aprendizaje (1)
Uno	UAP	Ninguno	Currículum (innovación) (3) Seguimiento y apoyo al aprendizaje (1) Desarrollo docente (1) Gestión (1)

Como se sigue de la tabla 6, en la implementación del FIAC y los CD siguen prevaleciendo los mismos criterios implícitos de asignación. Las universidades tienden a adjudicarse proyectos en diversos ámbitos de su quehacer, si bien las universidades de mayor prestigio (grupos 3 y 4) obtienen un mayor nivel de financiamiento, que tiende a focalizarse en el fortalecimiento y expansión de la formación doctoral, ámbito en que se concentran los proyectos

con mayores recursos asignados. Lo nuevo en estos instrumentos consiste en que una parte menor de los recursos asociados a esta línea también benefician a las universidades del grupo 2. Por su parte, las universidades del grupo 1 tienden a no adjudicarse proyectos grandes (de más de 300 millones), y los pocos que aprueban se concentran en la gestión institucional, el desarrollo académico y el currículo. La existencia de una inversión muy limitada de los recursos del programa en el desarrollo de las instituciones más débiles del Consejo de Rectores sugiere que éste tampoco tuvo prioridad, en su segunda etapa, para elevar la base de calidad de este subsector de universidades.

No obstante, un aspecto novedoso de la implementación del FIAC y los CD dice relación con los proyectos asociativos. Ellos fueron relativamente pocos, consideraban recursos limitados y solo se asignaron en el último año del FC (2004). La gran mayoría se centraba en el cambio curricular —en red— en carreras específicas, aunque también abordaron el desarrollo docente y la instalación de doctorados disciplinares. En cambio, el FIAC y los CD adjudican 52 proyectos colaborativos. La mayoría se centra en la implementación de un modelo transversal de reforma curricular, que distribuye MM\$ 4.597 entre diferentes consorcios de universidades. Otros 15 se enfocan en la creación, mejora, integración e internacionalización de los doctorados (por un total de MM\$ 4.875). Además, destacan otros cuatro proyectos en desarrollo docente (capacitación e innovación) por MM\$ 1.614.

6. Conclusiones

Este estudio buscó analizar los efectos distributivos y estratégicos del Programa MECESUP entre las universidades chilenas, evaluando si logró reducir las brechas de calidad y promover capacidades institucionales homogéneas. Los resultados muestran que el objetivo de reducir brechas de calidad fue alcanzado de manera parcial. Si bien el programa introdujo mecanismos competitivos que rompieron con algunas lógicas tradicionales de asignación de recursos, los fondos se concentraron mayoritariamente en universidades de mayor prestigio y capacidad instalada. Este patrón limitó el impacto en las

instituciones menos favorecidas, perpetuando o incluso ampliando algunas desigualdades históricas.

Las universidades con mayor prestigio y tradición captaron una proporción significativa de los fondos, especialmente en proyectos relacionados con programas doctorales e infraestructura de investigación. En contraste, las instituciones más pequeñas o con menor capacidad obtuvieron recursos limitados, destinados mayormente a iniciativas puntuales como la capacitación docente o la gestión. Mientras que el Fondo Competitivo priorizó el desarrollo de capacidades básicas, el FIAC y los CD adoptaron enfoques más estratégicos y orientados a resultados. Sin embargo, estos instrumentos mostraron mayor efectividad en instituciones con equipos robustos de gestión y planificación estratégica, favoreciendo la consolidación de las universidades líderes.

Aunque predominó la concentración de recursos en universidades consolidadas, hubo casos de instituciones con menor prestigio que lograron ascender en términos de financiamiento y adjudicación de proyectos, demostrando la posibilidad de aprovechar las oportunidades del programa bajo ciertas condiciones.

La capacidad para competir por los fondos estuvo condicionada por factores como el tamaño institucional, la calidad de los equipos de gestión y las capacidades de planificación estratégica, lo que penalizó a las universidades más vulnerables. El resultado propendió a beneficiar marginalmente a las universidades que reciben menores niveles de financiamiento y poseen un menor prestigio. Ellas se adjudicaron menos proyectos (que, a su vez, se enfocan más en mejoras puntuales que en el desarrollo de capacidades) y accedieron a niveles de financiamiento mucho más acotados. En una perspectiva de largo plazo, este resultado bien puede haber contribuido a ampliar la brecha de calidad y la consecuente estratificación que existe dentro del CRUCH, y que divide a las instituciones más exitosas respecto de aquellas que no lo son tanto. Ello ratificaría, en el caso chileno, las conclusiones de Zumeta y Li (2016) y Haggod (2019) sobre el efecto que los PBF tienen en la operación de la educación superior en su conjunto.

Con todo, y como se destaca en la sección previa, existen casos de universidades que transitan desde y hacia posiciones menos aventajadas en la distribución de recursos, de donde se sigue que, en determinados contextos, algunas instituciones tuvieron la capacidad de aprovechar las oportunidades que el MECESUP les ofreció, aunque su base de recursos y su prestigio no se comparara con el de las universidades líderes. Al mismo tiempo, universidades relativamente bien posicionadas y que atraen importantes niveles de subsidio público no fueron capaces de aprovechar sustantivamente las oportunidades que el FC, el FIAC y los CD les ofrecieron. El estudio de los factores que inciden en estos resultados podría ser de mucha utilidad para el diseño de nuevos instrumentos de financiamiento.

A estas alturas, parece razonablemente claro que la política pública debiera apostar por diversificar las herramientas de que dispone para apoyar a universidades que se encuentran en situaciones muy distintas, aun dentro de un mismo grupo de instituciones. Persistir en la idea opuesta puede causar importantes perjuicios a las universidades más débiles. Es probable que una estrategia para la mejora sostenida de la calidad de las universidades más postergadas del CRUCH demande de otro tipo de iniciativas en el mediano plazo. Ellas deberían tender a ser más persistentes, focalizadas y no competitivas. Tampoco deberían descansar primariamente en las capacidades de gestión estratégica de sus equipos directivos. En cualquier caso, la experiencia del MECESUP demuestra, una vez más, que aun cuando las políticas tengan un impacto positivo a nivel agregado, sus efectos no buscados pueden ser tan o más importantes que los efectos explícitamente perseguidos por ellas.

Cabe entonces sostener que estos hallazgos prefiguran futuras investigaciones que analicen en mayor profundidad los factores internos de las universidades que condicionaron su éxito o fracaso en la adjudicación de proyectos y, junto con ello, posibiliten a los tomadores de decisiones establecer instrumentos específicos para universidades con capacidades iniciales limitadas, evitando perpetuar desigualdades institucionales.

Referencias

- Araneda, C. (2019). *Implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas y su impacto en los resultados académicos y en la gestión institucional*. (Tesis para optar al grado de Doctor en Educación). España: UAB.
- Araneda, C. y Pedraja, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: análisis conceptual de un instrumento para la educación superior. *Formación Universitaria*, 9(3), 75-86.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. & Vossensteyn, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Enschede: University of Twente, Centre for Higher Education Policy Studies.
- Dougherty, K. J., Jones, S., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L. & Reddy, V. (2016). *Performance funding for higher education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fernández, E. y Stock, M. (2007). Los límites de la gestión. Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum*, 22(2), 108-124.
- Hagood, L. P. (2019). The financial benefits and burdens of performance funding in higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 41(2), 189-213.
- Jongbloed, J. (2018). Higher education for happiness? Investigating the impact of education on the hedonic and eudaimonic well-being of Europeans. *European Educational Research Journal*, 17(5), 733-754.
- Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F. & Westerheijden, D. F. (2018). Performance agreements in higher education: A new approach to higher education funding. In A. Curaj, L. Deca & R. Pricopie (Eds.), *European higher education area: The impact of past and future policies* (pp. 671-687). Dordrecht: Springer
- León, J. J. y Peñafiel, A. (2014). Educación superior en Chile: ¿Un sistema en crisis?. En J. J. Brunner y C. Villalobos (eds.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Li, A. Y. & Zumeta, W. (2015). State support for higher education. In J. Huisman, H. de Boer, D. Dill & M. Souto Otero (Eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 463-482). London, UK: Palgrave/Macmillan.

- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rabovsky, T. M. (2012). Accountability in higher education: Exploring impacts on state budgets and institutional spending patterns. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 675-700.
- Reich Albertz, R., Machuca, F., López Stefoni D., Prieto, J. P., Music, M., Rodríguez-Ponce, E. y Yutronic, J. (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 19(1), 8-18.
- Reich, R. (2012). MECESUP Program in Chile 15 Years Supporting Higher Education Quality Improvement. *Harvard Review of Latin America Fall*, 32-34.
- Salas y Jara (2019). *Cambios en el perfil socio económico de estudiantes de educación superior en Chile*. Santiago, Chile: Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior OPPES-USACH..
- Salazar, J. M., Rifo, M. & Leihy, P. (2022). NPM of the masses: the expansion and modernisation in Chilean higher education, 1999-2016. *Policy Reviews in Higher Education*, 153-177
- Tandberg, D. y Hillman, N. State Higher Education Performance Funding: Data, Outcomes, and Policy Implications. *Journal of Education Finance*, 222-243.
- Vossensteyn, H. & Westerheijden, D. (2016). Performance Orientation for Public Value: Dutch Myths and Realities in an International Perspective. In: R. Pritchard, A. Pausits & J. Williams, eds., *Positioning Higher education institutions: From Here to There* (pp. 227-46). Rotterdam, Boston, Taipei: Sense Publishers.
- Yutronic, J., Reich, R., López, D., Rodríguez, E., Prieto, J. P. y Music, J. (2012). Convenios de desempeño y su aporte en el financiamiento de la Educación Superior en Chile. *Educación Superior y Sociedad*, 16(1), 53-77.

ANEXOS

Anexo I

Año de Convocatoria	Resoluciones de Adjudicación
1999	- Resolución exenta 12291, de 1999, MINEDUC - Resolución exenta 12805, de 1999, MINEDUC
2000	- Resolución exenta 11596, de 2000, MINEDUC - Resolución exenta 11597, de 2000, MINEDUC
2001	- Resolución exenta 13101, de 2001, MINEDUC - Resolución exenta 13102, de 2001, MINEDUC
2002	- Resolución exenta 12902, de 2002, MINEDUC - Resolución exenta 13242, de 2002, MINEDUC - Resolución exenta 14517, de 2002, MINEDUC
2003	- Resolución exenta 14384, de 2003, MINEDUC - Resolución exenta 16028, de 2003, MINEDUC
2004	- Resolución exenta 14650, de 2004, MINEDUC
2006	- Resolución exenta 1911, de 2007, MINEDUC, modificada por la Resolución exenta 8309, de 2007, MINEDUC - Resolución exenta 1454, de 2007, MINEDUC - Resolución exenta 1910, de 2007, MINEDUC
2007	- Resolución exenta 4117, de 2008, MINEDUC
2008	- Resolución exenta 4644, de 2009, MINEDUC - Resolución exenta 5093, de 2009, MINEDUC
2011	- Resolución exenta 6891, de 2011, MINEDUC
2012	- Resolución 584, de 2012, rectificada por la Resolución exenta 69, de 2013, MINEDUC
2013	- Resolución exenta 9047, de 2013, MINEDUC - Resolución exenta 682, de 2013, MINEDUC

Anexo 2

Categoría central	Descripción	Subcategorías	Descripción
Currículo de pregrado	Revisión de propósitos y contenidos de los planes de estudio	Actualización	Adopción de un currículo basado en competencias
		Armonización	Convergencia entre diseños curriculares compatibles que posibilitan articulación entre niveles formativos
		Innovación	Adopción de diseños curriculares en el pregrado que responden a modelos educativos institucionales explícitos
		Integración	Revisión de la articulación de distintas líneas formativas dentro de los currículos de pregrado
Desarrollo docente	Despliegue de nuevas orientaciones reguladoras de la acción formativa	Rediseño	Revisión de los currículos de pregrado siguiendo una metodología participativa que involucra a diferentes grupos de interés
		Acompañamiento	Desarrollo de asesorías docentes focalizadas
		Actualización	Renovación del conocimiento pedagógico de los académicos
		Capacitación	Cursos colectivos de formación en estrategias docentes
Seguimiento y apoyo a los estudiantes	Promoción de acciones dirigidas a monitorear trayectorias estudiantiles	Innovación	Ajuste de metodologías pedagógicas acorde a las orientaciones curriculares institucionales
		Tecnología	Adquisición de tecnologías educativas
Movilidad estudiantil	Promoción del desplazamiento de estudiantes hacia otras instituciones terciarias para complementar su formación		
Vinculación con el medio	Acciones de intervención en la sociedad		

Doctorado	Programas formativos de posgrado de larga duración	Creación	Selección de cuerpo docente y definición del perfil de egreso y el plan de estudios
		Actualización	Modernización del plan de estudios y revisión del cuerpo docente
		Integración	Articulación formal con otros programas doctorales compatibles
		Internacionalización	Vinculación estable de programas nacionales con otros internacionales
		Mejora	Ajuste progresivo de plan de estudio en función de deficiencias observadas
Magíster	Programas formativos de posgrado de nivel intermedio	Creación	Selección de cuerpo docente y definición del perfil de egreso y el plan de estudios
		Mejora	Ajustes progresivos al plan de estudios
		Integración	Articulación formal con otros programas magister compatibles
Gestión	Reorganización de procesos de desarrollo institucional	Mejora	Actualización progresiva de procesos y estructuras organizacionales
		Tecnología	Adquisición e implementación de tecnologías de gestión
Equipamiento	Desarrollo de nuevas posibilidades materiales y tecnológicas para la práctica de la docencia y/o la investigación	Laboratorios	Creación de nuevos espacios dedicados exclusivamente a la investigación y la docencia
		Tecnología	Dotación de equipamiento tecnológico para la investigación
Infraestructura	Expansión o mejora de los espacios institucionales	Material	Ampliación o reutilización de espacios institucionales
		Tecnológica	Expansión de las tecnologías para una mejor operación de los espacios institucionales

Anexo 3

Acrónimo	Nombre completo de la universidad
UCH	Universidad de Chile
PUC	Pontificia Universidad Católica de Chile
UDEC	Universidad de Concepción
UACH	Universidad Austral de Chile
UCN	Universidad Católica del Norte
UFRO	Universidad de La Frontera
USACH	Universidad de Santiago de Chile
PUCV	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
UV	Universidad de Valparaíso
UA	Universidad de Antofagasta
UTFSM	Universidad Técnica Federico Santa María
TALCA	Universidad de Talca
UMAG	Universidad de Magallanes
UBB	Universidad del Bío-Bío
UAP	Universidad Arturo Prat
ULL	Universidad de Los Lagos
UDA	Universidad de Atacama
UTEM	Universidad Tecnológica Metropolitana
ULS	Universidad de La Serena
UTA	Universidad de Tarapacá
UPLA	Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
UCM	Universidad Católica del Maule
UMCE	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
UTC	Universidad Católica de Temuco
UCSC	Universidad Católica de la Santísima Concepción