



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**MIRADA CRITICA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICENTENARIO BECAS CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

RICARDO ANDRES VASQUEZ QUILODRAN

PROFESOR GUIA:  
MARIA ANGELICA PAVEZ

MIEMBROS DE LA COMISION:  
GABRIELA RUBILAR DONOSO  
MARIA JOSE PEREZ BRAVO

SANTIAGO DE CHILE  
JULIO 2012

## RESUMEN

Los países que han logrado altos niveles de desarrollo económico y social, han sido los que invirtieron en la formación de capital humano de excelencia, alcanzando un fuerte desarrollo científico y tecnológico. Por ello, un desafío propuesto los dos últimos gobiernos de la Concertación (2000-2006 y 2006-2010), fue fomentar la formación de capital humano de excelencia, lo que se enmarca en la meta de construir una sociedad basada en el conocimiento. En su cuenta pública de 2008, la Presidenta de la República, crea un fondo de inversión para el financiamiento de becas en el exterior. **La decisión y la puesta en marcha de la política pública de Capital Humano, es el foco en este estudio de caso.** El análisis central se basará en entender los mecanismos institucionales que creó el gobierno central, para cautelar su operacionalización, y dentro de ellos; los referidos a la institucionalidad, la capacidad instalada en organismos implementadores, y las personas encargadas; además, de analizar las causas que provocaron cambios en las autoridades implementadoras para, finalmente, extraer conclusiones globales y/o genéricas, con el objetivo de identificar dificultades que puedan ser considerados, de manera constructiva, y evitar posibles costos transaccionales en los procesos futuros de implementación de políticas.

A partir de un enfoque de estudio de caso exploratorio y analítico, y combinando métodos interpretativos y descriptivos de investigación, este estudio pretende aclarar situaciones no abordadas por acercamientos experimentales lógico-deductivos, y realiza la pregunta; *¿Cómo logró instalarse el sistema Becas Chile?, ¿Qué factores fueron los gravitantes para que esta política pública fuera puesta en tela juicio por distintos actores de la sociedad civil?*

Las conclusiones y aprendizajes son de dos tipos; las que permiten aprendizajes comunes a otras políticas públicas (generales), y las referidas al futuro de esta particular política pública (específicas).

En relación con el aprendizaje general para futuras políticas, entre otras, señala:

- i. En relación con el arreglo institucional: *Se crea una institucionalidad nueva con todas las atribuciones de un organismo público, o se fortalece la institucionalidad ya existente.*
- ii. Para la institución implementadora líder: *Se debe considerar cual es la capacidad operacional real para implementar los factores críticos de la política.*
- iii. Para el diseño de la Política: *Se debe planificar y analizar si técnicamente es posible hacer lo que se quiere hacer, más allá que sean grandes ideas.*
- iv. Para los implementadores líderes: Cabe responder la pregunta *¿Son las personas adecuadas para hacer lo que tenemos que hacer?.*

En relación al futuro de esta política pública, entre otras, destaca:

- i. Es necesario revisar los aspectos de diseño mal definidos originalmente como: la eliminación del inglés en la postulación, el establecimiento de políticas de retribución y reinserción de becarios, así como la obtención de un equilibrio de las becas nacionales con las internacionales.
- ii. Es el momento propicio para realizar una evaluación de todo el sistema.

# Índice

<b>Introducción</b>	4
<b>Capítulo I: Antecedentes Generales</b>	10
I.1 Sistema Becas Chile	10
I.2 Institución Implementadora: CONICYT	15
I.2.1 Organigrama	18
I.2.2 Evolución de la Dotación y Presupuesto	19
I.2.3 Programa de Capital Humano Avanzado	20
I.3 Antecedentes Complementarios	24
I.3.1 Informe de la Contraloría	
I.3.2 Estudio al Programa de Becas N°1	26
I.3.3 Estudio al Programa de Becas N°2	27
<b>CAPITULO II: Relato del Caso</b>	29
<b>CAPITULO III: Análisis de implementación</b>	41
III.1 Arreglo Institucional	43
III.2 Institución Implementadora (CONICYT)	48
III.3 Diseño Operacional	52
III.4 Liderazgo de los Implementadores Principales	59
<b>Conclusiones y Aprendizajes de la Política</b>	
Conclusiones Generales	61
Conclusiones Específicas	65
<b>Bibliografía</b>	69
<b>Anexos</b>	72

## Introducción

Los países que han logrado altos niveles de desarrollo económico y social, son justamente aquellos que, habiendo invertido de manera decidida en la formación de capital humano de excelencia, lograron alcanzar un fuerte desarrollo científico y tecnológico.

Un estudio realizado en el año 2010<sup>1</sup> por el Banco Mundial y la OCDE<sup>2</sup> indican, en relación con el tema:

- En Chile el nivel de inversión en I+D<sup>3</sup> es bajo y representa sólo un 0,68% del PIB<sup>4</sup>. Siendo un 2,2% promedio en países OCDE y 1,8% en países europeos.
- Se requiere más Capital Humano Avanzado para generar investigación científica de calidad e impulsar una mayor innovación en las empresas, universidades y Estado.
- El “Stock” de Capital Humano Avanzado es reducido comparado con países de la OCDE. Meller (2008) demuestra que en relación a su ingreso per cápita Chile posee un déficit equivalente a un 73% en el número de doctores (investigadores) por cada mil habitantes ocupados, es decir, un déficit de más de 12.500 doctores.

Por estas razones, un desafío propuesto los dos últimos gobiernos de la Concertación, fue fomentar la formación de capital humano de excelencia, lo que se enmarca en la meta de construir una sociedad basada en el conocimiento.

Los primeros pasos en esta línea, fueron dados en el año 2005, al finalizar el gobierno del Presidente Lagos, cuando se creó el Consejo Nacional de la Innovación para la Competitividad (CNIC) cuya principales funciones fueron<sup>5</sup> las de proponer lineamientos para una estrategia nacional de innovación para la competitividad de largo plazo y proponer medidas para

---

<sup>1</sup> Chile's International Scholarship Programme, OECD and IBRD/The World Bank 2010

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

<sup>3</sup> Investigación y desarrollo

<sup>4</sup> Producto Interno Bruto

<sup>5</sup> Lineamientos para la Estrategia de Innovación (2006), [www.cnic.cl](http://www.cnic.cl)

fortalecer el Sistema Nacional de Innovación para mejorar la efectividad de las políticas e instrumentos públicos en el ámbito de la innovación. Los primeros resultados en concreto de este consejo fue la evacuación de tres informes<sup>6</sup>.

En el libro *Hacia una Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad (2007)*<sup>7</sup>, se indica como objetivo en específico para el tema de Capital Humano; Fomentar un sistema formador de capital humano que integre la formación de técnicos y profesionales y la capacitación laboral. Éste debe ser flexible, integrado, basado en competencias y capaz de generar, difundir y apropiar la innovación, especialmente en aquellos sectores en que existe potencial competitivo, realizado o por lograr. Continúa el informe indicando que es necesario fomentar a la formación de capital humano altamente especializado, mediante el apoyo a estudios de postgrado en instituciones de excelencia, definida en base a estándares internacionales, y sobre la base de la demanda que surja a partir de las brechas existentes en las áreas y sectores de mayor potencial para el país. Asimismo, considera la generación de políticas migratorias que permitan complementar el capital humano doméstico en áreas deficitarias.

Para operacionalizar esta intención de contar con una estrategia País, en materia de innovación, se creó en la Ley de Presupuestos del año 2006, el Programa “Fondo de Innovación para Competitividad”<sup>8</sup>, con un presupuesto de gastos de \$ 43.432 millones<sup>9</sup> los que se incrementan al año 2011 a \$ 125.296 millones<sup>10</sup>, y a \$ 127.539 millones<sup>11</sup> al año 2012. Estos recursos fueron y son canalizados fundamentalmente por CORFO (orientado a la Empresa, CONICYT (orientado a

---

<sup>6</sup> [www.cnic.cl](http://www.cnic.cl) (1.- Lineamientos para la Estrategia de Innovación en Febrero de 2006. 2.- Estrategia Nacional de Innovación, Volumen 1 en el año 2007. 3.-Estrategia Nacional de Innovación, Volumen 2, en el año 2008.)

<sup>7</sup> [www.cnic.cl](http://www.cnic.cl); Hacia una estrategia nacional de innovación, Volumen 1, Gobierno de Chile.

<sup>8</sup> Dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en la Subsecretaría y Administración General de la Economía. A partir del año 2011, este fondo pasa a depender del Ministerio de Economía Fomento y Turismo, en la subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño.

<sup>9</sup> [www.dipres.gob.cl/574/articles-18474\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-18474_doc_pdf.pdf)

<sup>10</sup> [www.dipres.gob.cl/574/articles-70419\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-70419_doc_pdf.pdf)

<sup>11</sup> [www.dipres.gob.cl/574/articles-83891\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-83891_doc_pdf.pdf)

la ciencia de Base y Becas), y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE, con la finalidad de incluir criterios de descentralización de los recursos), desde el año 2008.

En el año 2006, durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se creó el Comité de Ministros para la Administración y Adjudicación de las Becas de Postgrado<sup>12</sup>, al que se le asignó la misión de asesorar a la Presidencia en la elaboración de políticas públicas que permitan crear un sistema integrado de becas de postgrado, tanto para estudios en Chile como en el extranjero. Dicho Comité está integrado por la Ministra de Educación, quien lo preside; y los Ministros de Planificación, Relaciones Exteriores, Hacienda y de Cultura y las Artes, y tiene como misión *“Asesorar a la Presidenta de la República para el logro de la debida coherencia en la ejecución de las diversas políticas que se acuerden por parte de los Ministerios y Servicios Públicos encargados de programas de administración y adjudicación de becas para estudios de postgrado en el país y en el extranjero”*. (2006: 2)

En cuanto a sus objetivos más específicos, corresponde a este comité; proponer acciones que resulten convenientes para promover la coordinación y articulación de los distintos órganos de la Administración Pública que otorgan financiamiento para becas de postgrado y analizar y formular propuestas para la adopción de políticas dirigidas a:

- Priorizar áreas de especialización.
- Mejorar la gestión de los programas de becas, especialmente respecto a las actividades de difusión, procesos de postulación, criterios de selección y asignación, y mecanismos de determinación de los beneficios entregados.
- Operacionalizar sistemas de monitoreo y evaluación, y actividades de apoyo a la reinserción laboral de los beneficiarios.
- En general, proponer políticas, planes y programas destinados al logro de los objetivos descritos.

---

<sup>12</sup> Instructivo Presidencial. Gab. Pres. N°004, del 21 de junio de 2006.

El 21 de mayo del año 2008, en su cuenta pública, la Presidenta de la República, da comienzo a la política pública de Capital Humano, con la creación de un fondo de inversión para el financiamiento de becas en el exterior. Indicando en su discurso *“...y veamos las cifras, de qué estamos hablando. El año 2005 salieron 172 jóvenes chilenos a estudiar al extranjero con becas del Estado. El año 2007, porque decidimos aumentar esta cifra, fueron 500. Este año doblaremos esta cifra, llegando a mil. Y escúchenme bien: El año 2009 vamos a alcanzar los 2.500.”*

Conforme a análisis de prensa de la época, se puede observar que esta decisión, no fue criticada por los distintos sectores políticos del País, por lo que se concluye, que fue una medida que ocasionó un consenso generalizado, presumiblemente con mayor recepción en el sector profesional joven, quienes serían los potenciales beneficiarios directos por este subsidio a la demanda (beca) ofrecido por el gobierno.

La decisión de implementar una política pública de Capital Humano, en el contexto al cual se ha hecho referencia anteriormente, es el foco en este estudio de caso. La idea central es entender los mecanismos institucionales que creó el gobierno central, para cautelar su operacionalización, entre ellos principalmente; institucionalidad, capacidad instalada en organismos implementadores, y personas encargadas. Analizar las causas que provocaron cambios en las autoridades encargadas de su implementación, lo que finalmente rebotó en un cuestionamiento a todo el sistema bicentenario, con la Ministra de Educación de ese entonces, dando explicaciones en el Congreso por los errores cometidos. Finalmente, y de ser posible, se tiene la intención también, de extraer conclusiones globales y/o genéricas, en relación con futuros procesos de implementación de alguna otra política pública, con el objetivo de identificar aspectos que puedan ser considerados de manera constructiva, y evitar posibles costos transaccionales en los procesos de implementación de políticas.

Se separó la implementación en etapas, definiendo cada etapa, como intervalos de tiempo donde se mantienen las condiciones generales de operación, así, la primera etapa comprende desde que se realiza el discurso del 21 de Mayo de 2008, hasta que se desvinculan todas las autoridades encargadas de su implementación, a finales del 2009. La segunda etapa contempla

un periodo desde que son desvinculados los implementadores líderes, hasta el cambio de gobierno realizado en Marzo de 2010; una tercera propuesta de etapa de la política es la que ha implementado el gobierno del Presidente Sebastian Piñera, periodo de tiempo que no es analizado en este estudio.

En resumen, este estudio, es una profundización de lo ocurrido en la primera y segunda etapa de la implementación, de manera que el informe permita:

- Analizar las ventajas, dificultades y oportunidades de que CONICYT fuese la institución soporte de la política pública.
- Identificar cuales fueron los puntos críticos de la implementación de la política pública.
- Generar propuestas que ayuden a fortalecer la política pública en estudio.

En relación con la metodología, este es un estudio de caso en el ámbito de la gestión de un servicio público, con una mirada empírica en profundidad y multifacética; que combina, de manera flexible, métodos interpretativos y descriptivos de investigación, con el objeto de producir conocimiento en profundidad, además de interpretar situaciones no abordadas por acercamientos experimentales lógico-deductivos<sup>13</sup>, esta investigación contará con un enfoque metodológico de tipo exploratorio y analítico que se basa principalmente en la “guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004)<sup>14</sup>. Esta metodología sugiere, que para analizar las prácticas de gerencia social, resulta conveniente explicar la trayectoria y la operación de la política en cuestión. En este caso concreto, la trayectoria se explica describiendo ¿Cómo logró instalarse el sistema Becas Chile? y la operación se abordará

---

<sup>13</sup> Borges, 1995.

<sup>14</sup> Algunos elementos claves de esta metodología son; *el método narrativo* porque es el que más se adecua a la naturaleza procesual de las prácticas gerenciales, definidas estas como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de los cuales se esperan determinados resultados valiosos.” (página 20), *los eventos y la trama, una estructura narrativa, generar preguntas de investigación para obtener información relevante.*



explicando ¿Qué factores fueron los gravitantes para que esta política pública fuera puesta en tela juicio por la sociedad civil?

Este informe se ha sido dividido en tres capítulos y conclusiones, a saber:

Un primer capítulo denominado: Antecedentes Generales, el cual se subdivide en tres subtemas; el primero de ellos es el denominado: Sistema Becas Chile; que tiene como finalidad indicar el sistema organizativo definió el gobierno para implementar la política pública. Un segundo sub-tema denominado CONICYT; que tiene como objetivo realizar un análisis en relación a la institución que estuvo encargada de la implementación de la política. Un tercer sub-tema denominado Informes Adicionales, que tiene como finalidad revisar información relevante en relación con CONICYT, entre ellos encontramos informes técnicos disponibles al momento de realizar el análisis, informes evacuados de la Contraloría General de la República, informes de auditorías, y un estudio realizado por funcionarios de CONICYT, para el diplomado en Gerencia Pública de la Universidad de Chile, incluyéndose finalmente información en relación al número de reclamos en CONICYT durante el año 2009.

Un segundo capítulo denominado: Relato del Caso, que tiene como objetivo mostrar el caso propiamente tal, de manera de permitir una comprensión en perspectiva global.

Un tercer capítulo denominado Análisis de Implementación; que tiene la finalidad realizar un análisis crítico al proceso de implementación con todos los antecedentes recolectados, incluidos los resultados de las entrevistas semi estructuradas a actores claves denominados también *stakeholders*<sup>15</sup> vinculados a CONICYT (funcionarios y ex funcionarios) y de ex funcionarios tecnocráticos de carácter político del gobierno central.

Finaliza el estudio con conclusiones y oportunidades de mejora.

---

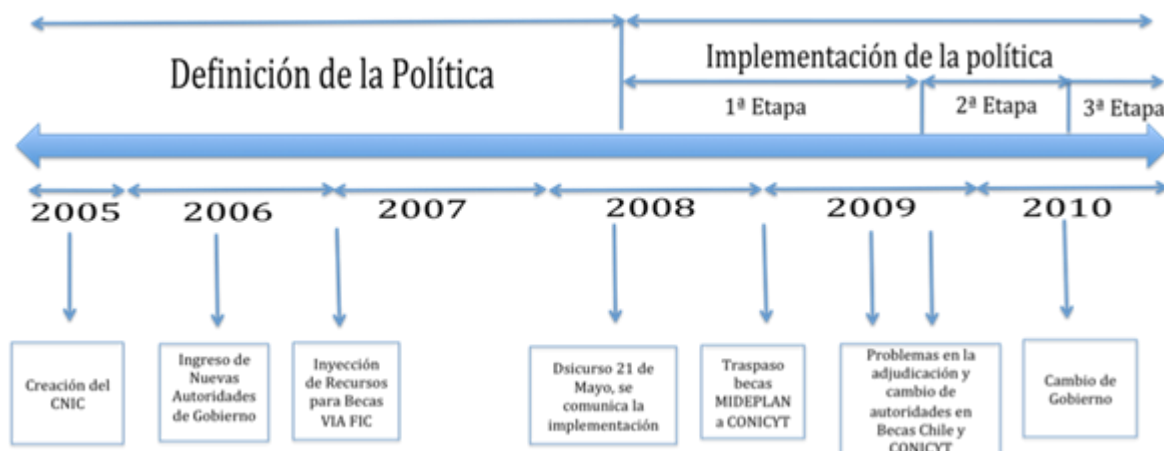
<sup>15</sup> Quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa, Pitman, 1984.

# Capítulo I: Antecedentes Generales

## I.1 El sistema Becas Chile

Con la finalidad de visualizar de mejor forma la evolución esta política pública, se elaboró la siguiente figura que indica en una línea de tiempo, los principales acontecimientos que afectaron al Sistema Becas Chile. Así, se propone dividir esta política en dos grandes temáticas; la primera de ellas relacionada con la definición de la misma, y que contiene hechos trascendentes cuales son; la Creación de CNIC, el ingreso de las nuevas autoridades del Gobierno (el de la Sra. Michelle Bachelet) y la inclusión de recursos al Sistema. Una segunda temática correspondiente a la implementación; que contiene hechos relevantes; como el discurso presidencial del año 2008, el traspaso de las becas desde MIDEPLAN a CONICYT, y los problemas de implementación, finalmente un nuevo cambio de gobierno en el año 2010 (el del Sr. Sebastián Piñera)

Figura N°1 Principales Acontecimientos del Sistema Becas Chile



CNIC : Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad

FIC : Fondo de Innovación para la Competitividad

MIDEPLAN : Ministerio de Planificación

CONICYT : Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica

Fuente: Elaboración Propia

El objetivo central del estudio está en la implementación de esta política, y específicamente en lo que se propone denominar; primera y segunda etapa de implementación, que es el periodo donde efectivamente se generan las condiciones institucionales para implementar.

En el primer informe del Consejo de Innovación, se indica que se debe aumentar el número de doctores en algunas áreas específicas<sup>16</sup>, esta recomendación generó una cierta oportunidad y una sensibilidad en los actores políticos de que era necesario realizar acciones en esa línea. Efectivamente, Sergio Bitar<sup>17</sup>, en una reunión con parte del equipo directivo de CONICYT en el año 2006, ya había mencionado la importancia de incrementar fuertemente los recursos invertidos Becas.

Alejandro Foxley<sup>18</sup>, fue uno de los impulsores en la concreción de las Becas Igualdad de Oportunidades<sup>19</sup>.

Nicolás Eysaguirre<sup>20</sup>, fue un impulsor en la creación del Consejo Nacional de Innovación, y abiertamente proclive al otorgamiento de becas al extranjero.

---

<sup>16</sup> Priorizar decididamente, durante los próximos diez años, la formación de doctorado y postgrado en las ingenierías, por ejemplo mediante becas con estipendio un 20% mayor que en ciencias puras, tal como se hace en Alemania, el Reino Unido y otros países, de modo de alcanzar durante este período una proporción del 25% de doctores graduados anualmente en las ingenierías sobre el total de doctores en ingeniería y ciencias naturales. Estos programas deberán contemplar, como condición para su acreditación, la participación de un número suficiente de profesores visitantes de centros universitarios de reconocido prestigio mundial. Esta propuesta se refiere a las becas para estudios en Chile y el extranjero.

<sup>17</sup> [www.bitar.cl](http://www.bitar.cl); Ministro de Educación entre 2003-2005, Presidente PPD entre 2006-2008, Ministro de Obras Públicas entre 2008-2010.

<sup>18</sup> Ministro de Relaciones Exteriores entre 2006-2009

<sup>19</sup> Beca creada el año 2008, y tiene como finalidad que los alumnos que no saben inglés pueden realizar un curso antes de partir al extranjero.

<sup>20</sup> Ministro de Hacienda 2000-2006, impulsor del impuesto específico a la minería y director del Consejo Nacional de Innovación desde Mayo de 2006 a Noviembre de 2008.

Andrés Velasco<sup>21</sup>, profesor titular en la Universidad de Harvard, es conocido admirador de los beneficios personales, profesionales como para el País, de los beneficios que conlleva estudiar en el extranjero.

Por otro lado, en un plano técnico, o dicho de otro modo, desde distintos sectores de la sociedad (academia y empresariado), se vislumbraba la necesidad del País por contar con mayores tasas de crecimiento<sup>22</sup>, e incrementar la Productividad Total de Factores<sup>23</sup>. Estos antecedentes entregaban una justificación, para proponer al País, una estrategia nacional para la competitividad, que comience a ordenar todo el sistema de innovación.

En este ambiente técnico/político fértil en materia de innovación en general y específico para becas de perfeccionamiento al exterior, se realizó el discurso del 21 de Mayo<sup>24</sup> de 2008. Con este discurso, se da comienzo a la primera etapa de la implementación y es de vital importancia en el estudio, pues oficializa la creación de un sistema de Becas que posteriormente se denominaría “Becas Chile”<sup>25</sup>, y genera un potenciamiento con lo hasta ese minuto realizado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, desde donde se justificaba la

---

<sup>21</sup> Ministro de Hacienda 2006-2010

<sup>22</sup> Evaluation Report of National innovation Strategy for Competitiveness, Chile, Marzo 2010 ([www.cnic.cl](http://www.cnic.cl))

<sup>23</sup> La productividad Total de Factores (PTF), es la diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa de incremento de los factores (trabajo, capital y otros). La PTF constituye una medida del efecto de las economías de escala, en que la producción total crece, a la vez que proporcionalmente al aumentar la cantidad de cada factor productivo.

<sup>24</sup> Documento extraído de la Biblioteca del Congreso Nacional ([www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes\\_presidenciales](http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales)). Esta es una ceremonia pública, en la cual el Presidente de la República presenta un discurso, ante el congreso pleno, a fin de dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación. En específico para ese año 2008, las principales novedades estuvieron relacionadas con el otorgamiento de un bono extraordinario por el alza de los combustibles, la creación de 900 nuevas salas cunas, otorgamiento de 30.000 computadores personales y la creación del Fondo Bicentenario de Capital Humano para el financiamiento de becas de perfeccionamiento de postgrado.

<sup>25</sup> Uno de los objetivos de este sistema fue homologar los beneficios de los becarios de las distintas instituciones que otorgaban becas. Así, el sistema de becas de postgrado, quedó radicado por completo en CONICYT, trasladando las becas MIDEPLAN denominadas Presidente de la República a CONICYT. Esto se explicará con mayor profundidad con posterioridad.

necesidad de invertir recursos en Capital Humano<sup>26</sup>. Se creó finalmente un fondo denominado Bicentenario con US\$ 6.000 millones. (Ver recuadro).

Para la realización del discurso, se solicitó información a CONICYT. Es común que se solicite información a los distintos Servicios Públicos en relación a materias que le son propias. Específicamente en este caso, la información fue administrada discretamente entre el Ministerio de Hacienda, (Subsecretaría de Hacienda), y CONICYT.

*Extracto Discurso 21 de Mayo de 2008*

*... “Hoy quiero anunciar solemnemente las acciones que emprenderemos en tres áreas clave: la formación de las personas, el conocimiento científico y el emprendimiento.*

*A los jóvenes esforzados y talentosos de Chile, a ustedes que han soñado con estudiar un postgrado o formarse en el extranjero, les digo: tendrán esa oportunidad. Podrán conocer otras culturas y traer a Chile el conocimiento adquirido.*

*Sí, porque vamos a hacer un esfuerzo adicional inmenso en materia de formación de postgrado y perfeccionamiento en universidades de prestigio y áreas prioritarias.*

*Y veamos las cifras, de qué estamos hablando. El año 2005 salieron 172 jóvenes chilenos a estudiar al extranjero con becas del Estado. El año 2007, porque decidimos aumentar esta cifra, fueron 500. Este año doblaremos esta cifra, llegando a mil. Y escúchenme bien: El año 2009 vamos a alcanzar los dos mil 500.*

*Pero no queremos detenernos allí. Al año 2012 habrá seis mil 500 compatriotas estudiando en el extranjero. Y en la próxima década formaremos más de 30 mil personas en distintas disciplinas, con los más altos estándares de los países avanzados. Este es un esfuerzo doce veces mayor al realizado en los últimos 20 años.*

*Estas becas serán –y lo digo con toda claridad– para las y los mejores egresados de la educación superior de nuestro país. Para los de excelencia, vengan de donde vengan: Del sector público, de la academia o del sector privado.*

*Contaremos con un solo sistema de becas para estudios en el extranjero. Daremos incentivos para quienes regresen al servicio público, a las academias, a las regiones, a los sectores prioritarios de la economía del conocimiento a entregar lo que han aprendido.*

*Sabemos que muchos jóvenes, a la hora de postular, tienen el desafío del inglés u otro idioma extranjero. Por eso crearemos una beca especial para realizar cursos de nivelación en idiomas. Todo esto lo haremos cooperando estrechamente con algunas de las mayores potencias mundiales en materia de educación y conocimiento. Y para eso estamos trabajando en un nuevo plan Chile-California, y ya hemos lanzado el programa de Becas de Igualdad de Oportunidades a Estados Unidos. Forjaremos programas equivalentes con el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre muchos otros países amigos.*

---

<sup>26</sup> Se incrementan 7 veces los recursos invertidos desde el año 2007 al 2010, según Leyes de Presupuesto 2007 y 2010 de CONICYT.

El siguiente paso en la implementación de la política consiste en la creación del Sistema Bicentenario Becas Chile. Este nace el 23 de octubre de 2008 con la finalidad de contar con más académicos, profesionales y técnicos de excelencia, que no sólo sean más productivos, sino que también sean más creativos, innovadores y emprendedores.

El Sistema Becas Chile, recibe financiamiento público desde el año 2009<sup>27</sup> y tiene como objetivo fundamental la definición de una política pública integral y de largo plazo, en la formación de capital humano avanzado y a través de tres líneas de acción:

- I. Aumentar las oportunidades de formación y perfeccionamiento en el extranjero.
- II. Modernizar y articular los programas de becas gubernamentales.
- III. Fomentar la vinculación y cooperación internacional.

Para ello, se definió una institucionalidad, que se divide en tres partes:

1. Comité de Ministros que define la política, lineamientos, estrategias, integrado por los Ministros (as) de las siguientes carteras: Educación, quien lo presidirá; Hacienda; Economía, Fomento y Reconstrucción; Relaciones Exteriores, Planificación; y el Presidente del Consejo de Innovación.
2. Secretaría Ejecutiva que es un soporte técnico y administrativo para el cumplimiento de los objetivos del Comité; articulando las acciones de las entidades del Ministerio de

---

<sup>27</sup> Dependiente del Ministerio de Educación en la Subsecretaría de Educación en la Partida : 09, Capitulo : 01, Programa : 32, "Becas Chile" en la Ley de Presupuestos ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)). En el año 2009, se le denominó al Programa "Becas Bicentenario de Postgrado" y desde el año 2010 en adelante "Becas Chile"

Educación (MINEDUC): CONICYT, MECESUP<sup>28</sup>, División de Educación Superior, CPEIP<sup>29</sup>, y el Programa Idiomas Abren Puertas.

3. Comité Técnico que apoya al Comité de Ministros en su función e implementa los acuerdos, políticas, estrategias, programas e instrumentos definidos por éste. Está integrado por un representante de las autoridades máximas de las carteras de Relaciones Exteriores; Hacienda; Economía; Consejo Nacional de la Cultura y las Artes; así como los jefes de los programas de Becas de MIDEPLAN; Capital Humano Avanzado de CONICYT; Programa Técnicos al Extranjero de MINEDUC; Programa Inglés Abre Puertas de MINEDUC; y MECESUP de MINEDUC.

El organigrama y evolución presupuestaria del programa Becas Chile<sup>30</sup>, vigente desde el año 2008, se muestra en el anexo N°1.

## **I.2 Institución Implementadora: CONICYT**

En este subtema se realiza un estudio con mayor profundidad de CONICYT, ya que ésta fue la institución responsable de la implementación de la política y foco del análisis. CONICYT es una institución dependiente del Ministerio de Educación, que forma parte del Sistema Público Nacional de Innovación y tiene como principal propósito, impulsar la formación de capital humano y promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica, en coherencia con la Estrategia Nacional de Innovación, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país.

El siguiente esquema muestra la institucionalidad del sistema público de innovación, del cual CONICYT forma parte, donde se indica finalmente que es el Comité de Ministros el cual articula la estrategia de innovación, donde CONICYT opera el tema de Capital humano, ciencia y

---

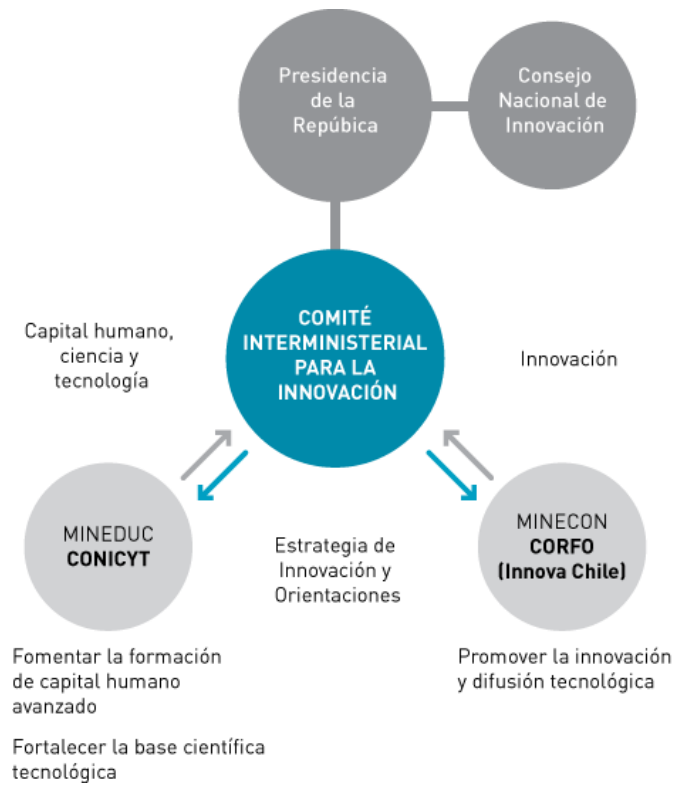
<sup>28</sup> Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior

<sup>29</sup> Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas

<sup>30</sup> [www.becaschile.cl](http://www.becaschile.cl)

tecnología, y por el lado de la innovación lo hace Innova Chile institución dependiente de CORFO.

**Figura N°2 Institucionalidad CONICYT**



Fuente: CONICYT

CONICYT desarrolla sus acciones a través de dos pilares estratégicos y dos políticas transversales, tal como lo muestra la siguiente figura:

**Figura N°3 Pilares Estratégicos CONICYT**



Fuente: CONICYT



CONICYT materializa sus propósitos a través de diferentes programas, entre ellos FONDECYT<sup>31</sup>, FONDEF<sup>32</sup>, EXPLORA<sup>33</sup>, REGIONAL, ASTRONOMÍA y el Programa de Formación de Capital Humano Avanzado (PKHA). Es sobre este último programa que se centrará el análisis que se desarrolla el estudio de caso en general.

En líneas generales podemos decir que CONICYT, posee las siguientes características:

- Selecciona a sus beneficiarios a través de concursos públicos.
- Consigue y conserva a sus beneficiarios mediante subsidios monetarios hacia las personas y/o organismos e instituciones involucrados en ciencia y tecnología.
- La oferta de sus productos y servicios es a través de la entrega de subsidios en áreas que el Estado considera prioritarias para el progreso económico, social y cultural del país.
- Su estrategia de Marketing, es fundamentalmente la administración su página Web, y diarios de circulación nacional, para la difusión de sus concursos. En menor medida la elaboración de dípticos, trípticos y libros para difusión institucional.
- Las tareas que llevan a cabo son definidas en función de los lineamientos que establece el Consejo Nacional de Innovación, definiendo objetivos específicos en CONICYT, y operacionalizando la gestión a través de sus Programas.
- Configura sus recursos, a lo menos por intermedio de tres fuentes de financiamiento, todos fiscales, pero de distintos orígenes: Un aporte regular, un aporte en transferencia denominado Fondo de Innovación para la Competitividad<sup>34</sup> (FIC), y un aporte en transferencia del Fondo Bicentenario de Capital Humano.<sup>35</sup>
- CONICYT cuenta con dos tecnologías: una relacionada con TIC's<sup>36</sup> y otra relacionada con Comunicaciones (equipos servidores y redes) En cuanto a TIC's, cuenta con sistemas de información administrativa y de gestión que no están entrelazados entre sí, en una sola base de datos, operan en forma independiente cada uno de ellos. En cuanto a tecnología

---

<sup>31</sup> Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico

<sup>32</sup> Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico

<sup>33</sup> Programa de divulgación y valoración de la ciencia y la tecnología de Chile

<sup>34</sup> Aporte realizado según la ley de Presupuestos para el Sector Público, en el Subtítulo 24, Transferencias Corrientes proveniente del Ministerio de Economía.

<sup>35</sup> Aporte realizado según la Ley de Presupuestos para el Sector Público, en el subtítulo 24, Transferencias Corrientes provenientes del Ministerio de Educación, específicamente de Becas Chile.

<sup>36</sup> Tecnologías de la información y la comunicación

(infraestructura) cuenta con redes y servidores de punta lo cual permite tener un crecimiento rápido y flexible.

- En general el procedimiento a seguir para los concursos está relacionado con la evaluación por los distintos comités de área y estudios de los distintos Programas de CONICYT; FONDECYT, FONDEF, Regional, Relaciones Internacionales, Explora, Investigación Asociativa, FONDAP<sup>37</sup>, FONIS<sup>38</sup>.
- Se notifica a los usuarios beneficiados y aquellos que no han sido adjudicados. Envío de cartas de respuestas a solicitudes de nuestros usuarios o clientes.

### 1.2.1 Organigrama

El Organigrama de CONICYT, representa la estrategia de segmentar los programas en las dos líneas operativas, sobre las que sustenta su desarrollo; estas son las de base Científica y tecnológica (donde se insertan los programas históricos como FONDECYT y FONDEF entre otros), y la de Capital Humano (con EXPLORA, Capital Humano avanzado y recientemente Atracción e inserción de Capital Humano).

Figura N°4 Organigrama CONICYT



Fuente: CONICYT

<sup>37</sup> Fondo de Investigación Avanzada en Áreas Prioritarias

<sup>38</sup> Fondo Nacional de Investigación en Salud

### ***1.2.2 Evolución de la Dotación y Presupuesto***

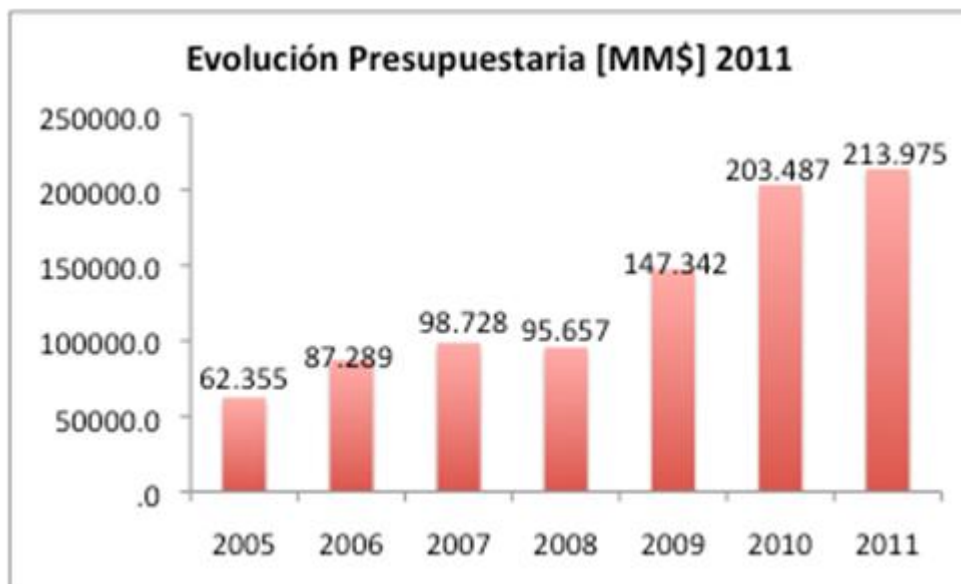
La dotación<sup>39</sup> de CONICYT es de 377 funcionarios distribuidos de acuerdo a los siguientes estamentos, de planta con 17 personas, de contrata con 158 personas y honorarios con 200 personas

La distribución de género<sup>40</sup>, está conforma por un 43% de varones y un 57% de mujeres.

Las profesiones más contratadas son las ingenierías de distintas especialidades (civil, comercial, industrial, etc.), administradores públicos, abogados y bibliotecólogos.

El siguiente gráfico muestra la evolución presupuestaria de CONICYT, en él se puede apreciar el fuerte incremento de recursos, especialmente entre los años 2008 al 2009, y del 2009 al 2010, como lo indicaremos posteriormente este incremento está directamente relacionado con la política de aumentar las becas al extranjero.

**Figura N°6 Evolución Presupuestaria de CONICYT**



Fuente: Balances Presupuestarios CONICYT

<sup>39</sup> A Junio 2011

<sup>40</sup> A Junio 2011

### ***1.2.3 Programa de Capital Humano Avanzado***

El Programa de Formación de Capital Humano Avanzado centra sus acciones en apoyar y fortalecer la formación de capital humano avanzado tanto en Chile como en el extranjero, en todas las áreas del conocimiento. Sus principales líneas de acción son<sup>41</sup>

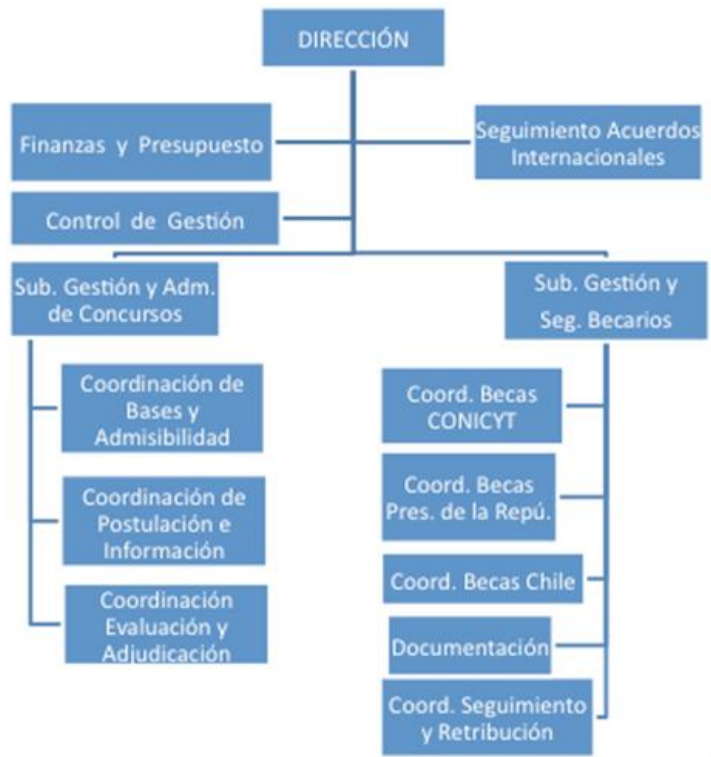
- **Becas Nacionales:** Otorga becas de postgrado nacionales, administra la continuidad de las becas Presidente de la República nacionales y extranjeras traspasadas desde MIDEPLAN y las becas al extranjero que otorgaba CONICYT antes de la creación de Becas Chile. Cabe señalar que si bien su línea de acción es autónoma, se rigen por la aprobación de un reglamento anual que es visado por MINEDUC y el Ministerio de Hacienda antes de tomar razón en Contraloría General de la República
- **Becas Chile:** Otorga becas de postgrado al extranjero desde el año 2009 y se rige por el decreto N° 664 del año 2008 del MINEDUC que establece normas sobre el otorgamiento de las becas, y por el cual CONICYT pierde autonomía al tener que reportar sobre toda la gestión a MINEDUC, entidad que tiene la autoridad en el diseño de este sistema.

En relación con la estructura interna del programa, la podemos apreciar en el siguiente cuadro:

---

<sup>41</sup> Hasta el año 2010, y desde el año 2011 se está desarrollando con mayor fuerza, la función de atracción de investigadores en la industria y en la academia.

**Figura N°7 Estructura programa de Capital Humano Avanzado**



- Fuente: Elaboración Propia

El siguiente cuadro muestra la evolución Presupuestaria del Programa de Capital Humano Avanzado, esto incluye Becas Nacionales de Postgrado y Becas Internacionales, y a partir del año 2009, el ítem presupuestario N° 230 denominado “Becas Chile” en el presupuesto de CONICYT.

**Figura N°7 Evolución Presupuestaria de Capital Humano<sup>42</sup>**

Año	Presupuesto Autorizado M\$ de cada año
2007	11.270.260
2008	10.629.625
2009	48.584.396
2010	82.498.486
2011	97.932.431

Fuente: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

<sup>42</sup> Los Balances presupuestarios de CONICYT, indican que la ejecución final en el año 2007, alcanza los MM\$ 7.529, y en el año 2008 de MM\$15.585 confirmando que existe una gradualidad real de ejecución de los recursos con concepto de becas nacionales e internacionales

En él se puede apreciar un crecimiento exponencial de presupuesto para asignación de Becas de los años 2007 al 2011, de más de ocho veces en pesos nominales.

En relación con la dotación de funcionarios<sup>43</sup>, el siguiente cuadro muestra el número de funcionarios con que cuenta en el Programa de Capital Humano Avanzado

**Figura N°8 Número de Funcionarios en el Programa de Capital Humano**

2006	2007	2008	2009	2010	2011
6	9	14	35	56	60

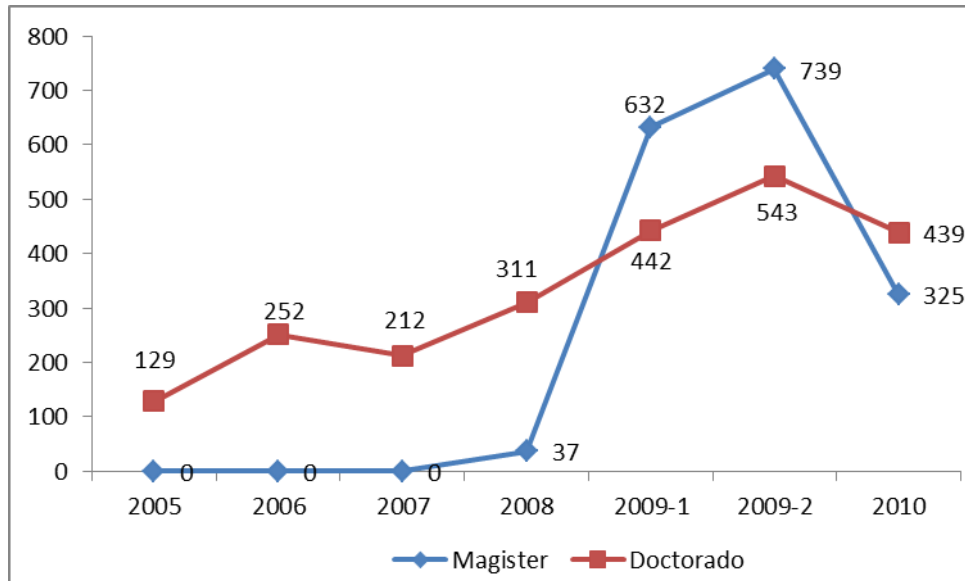
Fuente: CONICYT

En relación con las Becas al extranjero otorgadas, el siguiente cuadro indica la cantidad de becas otorgadas de Magister y Doctorado

---

<sup>43</sup> Incluye todo tipo calidad contractual; planta, contrata y honorarios.

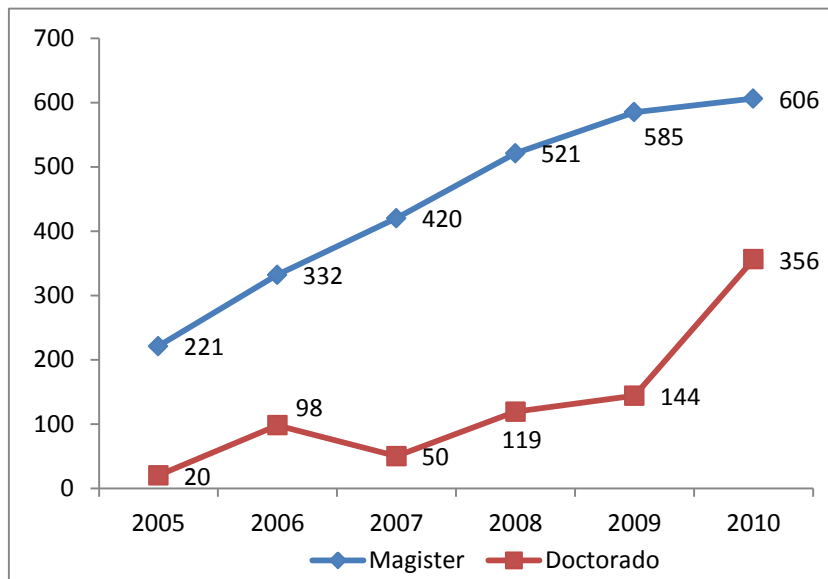
**Figura N°9 Número Becas al Extranjero Otorgadas**



Fuente: Memoria de Gestión CONICYT 2010

En relación con las Becas nacionales, el siguiente cuadro indica la cantidad de becas otorgadas de Magister y Doctorado

**Figura N°10 Número Becas Nacionales**



Fuente: Memoria de Gestión CONICYT 2010

Si analizamos brevemente los cuadros anteriores, se pueden extraer algunas observaciones preliminares:

- En relación a la evolución de las Becas en el Extranjero, se muestra que CONICYT, no otorgaba becas de Magisters, se dedicaba fundamentalmente al otorgamiento de Becas de Doctorado, pero la nueva política que fue intensa en cantidad, necesariamente obligó a otorgar una gran cantidad de Magister para cumplir las metas. El año 2009, fue el único donde se alcanza una cifra cercana a lo establecido en el discurso presidencial de 2.500 becas, una cantidad otorgada final de 2.356.
- En relación con la evolución de las Becas Nacionales, se puede apreciar una relativa estabilidad en los Magisters, pero se genera a partir del año 2010, un incremento en las Becas de Doctorado, esto como lo veremos posteriormente se explica fundamentalmente por la disminución de las Becas al Extranjero.

### **I.3 Antecedente Complementarios**

Con la finalidad de lograr un mayor entendimiento en relación al desempeño de CONICYT, se revisó una serie de informes que ayudan desde distintas perspectivas a entender con mayor profundidad a la institución implementadora, en todos ellos se extrajeron sus principales conclusiones. El primero de ellos es el realizado por Contraloría General de República, y responde a una auditoría realizada en el año 2010, al programa de Capital Humano, producto de los constantes reclamos realizados por postulantes a la Contraloría, el segundo es un informe realizado por la Universidad de Chile, un tercer informe es el realizado por funcionarios de CONICYT para el diplomado de Gerencia Pública.

#### ***1.3.1 Informe de la Contraloría***

Si bien todas las instituciones públicas, reciben constantemente visitas de la Contraloría General de la República, durante todo el año 2008 se realizó la denominada Auditoría Integral



Aleatoria<sup>44</sup>, y ya se identificaron elementos de riesgos en la administración de las becas, sin embargo, cuando se realiza esta auditoría específica al Programa de Becas<sup>45</sup>, sus conclusiones evidencian una falta de mayores proporciones en la gestión global del tema.

- *Cumplimiento parcial de la exigencia establecida en la ley:* (Decreto que autoriza reglamento para becas nacionales sin tramitar). Esto es una suerte de tecnicismo, pero no fue menor para la contraloría, de hecho esta es la causa de la renuncia presentada por la fiscal de CONICYT de ese entonces. Efectivamente en la ley de presupuestos 2010 aparece la glosa N°7 en la asignación presupuestaria de Becas Nacionales<sup>46</sup> : *Respecto de las nuevas becas que se asignen el año 2010, éstas se regirán en todo por lo que se establezca en un Decreto del Ministerio de educación, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, el que se dictará en el mes de diciembre de 2009.*

Sin embargo para el 2011 fue cambiada a: *Respecto de las nuevas becas que se asignen el año 2011, éstas se regirán e todo por lo que se establezca en el Decreto N° 335 del Ministerio de educación de 2010 y sus modificaciones.*

Lo indicado en el año 2010 obedece simplemente a la intención de controlar lo adjudicado por CONICYT, por parte del Ministerio de Hacienda, pero al ser esto impracticable, debió ser cambiado.

El decreto al que se hace mención no fue tramitado en Diciembre de 2009, por la burocracia existente en la relación de CONICYT con el Ministerio de hacienda, pero se asignaron nuevas becas como estaba previsto, esto es lo esperable, pues es imposible no pagar las becas aunque se esté tramitando un decreto.

- *Carencia de herramienta informática adecuada para la gestión de Becas*

---

<sup>44</sup> Auditoría Integral Aleatoria a Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de fecha: Diciembre de 2008. N° Informe: 142-08 por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, División Auditoría Administrativa

<sup>45</sup> Informe Final Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de fecha: 30 de junio de 2010. Informe N°: 53/10 por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, División Auditoría Administrativa

<sup>46</sup> En el ítem presupuestario N°221 se financian, los Becarios CONICYT nacionales y al exterior, los Becarios adjudicados en el sistema Becas Chile son financiados con el ítem presupuestario N°230, vale decir un control presupuestario diferente.

- *Control de pago a becarios se realiza manualmente en planilla Excel*
- *Inexistencia de documentación crítica para la adjudicación de las becas*

Todos estos puntos son ratificados posteriormente por los entrevistados en las consultas realizadas al desempeño de la institución implementadora, y son el reflejo que la institución tenía deficiencias graves en lo operacional. No se pudo utilizar herramientas informáticas para controlar los procesos operativos, que son de radical importancia al momento de implementar una iniciativa tan importante. La decisión institucional en esta materia, fue la de crear un software específico para satisfacer los requerimientos funcionales, con recursos humanos propios.

### ***1.3.2 Estudio al Programa de Becas N°1<sup>47</sup>***

El estudio al que hacemos mención fue realizado por investigadores pertenecientes a la Universidad de Chile, en Noviembre del año 2009 al programa de Becas y se denominó, *“Estudio de Apoyo Estratégico para el Programa de capital humano Avanzado de CONICYT”*

Un resumen de las principales falencias se indica a continuación:

- Falta de procesos, como por ejemplo, seguimiento de becarios.
- Insularidad al interior del Programa, cada uno se preocupa de hacer bien su trabajo pero no hay una visión integral del proceso.
- Profesionales jóvenes y motivados con estudios superiores pero sin experiencia previa en el *know-how* del negocio.
- Escasez de evaluadores en el ámbito científico para evaluar todas las postulaciones.

Este informe es concordante con la visión de la Contraloría en lo operacional, y concuerda además con los principales resultados en una encuesta realizada a los implementadores claves, pero agrega dos elementos adicionales y de importancia para la implementación; que es la de

---

<sup>47</sup> Estudio Realizado a solicitud de CONICYT, por José Inostroza y Mario Waissbluth, Universidad de Chile – Depto. Ingeniería Industrial, realizado en 2009

una visión global de la política, que es otorgada por los líderes del proceso, y un tema técnico no suficientemente abordado inclusive hasta el momento, relacionado con los evaluadores del sistema, simplemente no había una masa crítica disponible al momento de realizar un proceso de mayor magnitud.

### ***1.3.3 Estudio al Programa de Becas N°2***

Un estudio realizado en la Universidad de Chile para el diplomado en gerencia pública, arroja los siguientes resultados.<sup>48</sup>

En relación a aspectos Estratégicos e Interinstitucionales:

- CONICYT no tiene autonomía para gestionar Becas Chile (extranjero) pues sus condiciones las determina MINEDUC, lo que genera rigidez y demoras en los procesos, dado que estos no se pueden homologar a los de CONICYT.
- Dada la demanda creciente por becas, el sistema de evaluación no es sustentable en el tiempo (pocos evaluadores/cantidad de postulaciones).

En relación a aspectos de Sistemas y Control de Gestión:

- Sistema Informático deficiente: Mix de Procesos manuales e informáticos no consistentes ni interoperables, lo que induce a errores en las distintas etapas del proceso.

En relación a aspectos de Organización, Coordinación y Liderazgo:

- Estructura de la organización tiene un enfoque funcional. Se centra en las funciones de las personas más que en la relación y concatenación de procesos.

En relación a aspectos del Proceso de Administración y Soporte

---

<sup>48</sup> Estudio realizado por alumnos Alarcón, M. Arismendi, P. Galvez, J. Muñoz, I y Velasco M: "Taller de Estudio de Casos: Programa de Capital Humano Avanzado", del diplomado de gestión y políticas públicas de la facultad de ingeniería de la Universidad de Chile, año 2009

- Insuficiente seguimiento de becarios, tanto para las becas vigentes como para las concluidas.
- Carencia de Indicadores de Gestión adecuados para la evaluación y rediseño de procesos.

En relación a aspectos de Recursos

- Crecimiento exponencial de recursos para asignación de becas no va alineado con aumento del gasto operacional necesario para la administración de las mismas.

En relación a aspectos de Gestión de Riesgo

- No hay mejora continua. Respuestas reactivas a los errores (vuelven a cometerse continuamente).

En esta sección hemos revisado a CONICYT en general, y al programa de Becas en particular, y sin tener la intención de realizar un estudio FODA<sup>49</sup>, se aprecia que la institución implementadora ofrece una cierta suerte de eficiencia y transparencia en la administración de recursos, (fundamentalmente por el prestigio del programa FONDECYT dentro de la comunidad académica), pero también contaba con un departamento de Becas demasiado pequeño (tal vez la palabra precisa sea inmaduro), para un crecimiento tan exponencial como el que se pretendió dar.

---

<sup>49</sup> FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

## CAPITULO II RELATO DEL CASO

Para la construcción de este estudio de caso, además de contar con la información de prensa y los informes de la propia institución implementadora, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores claves, de manera de contrastar dichas opiniones y lograr obtener conclusiones del proceso de implementación. Como este estudio es posterior a la fecha de implementación, los entrevistados tienen una visión más desarraigada de la situación y la información que entregan es más valiosa aunque siempre subjetiva al ser del tipo personal. En cualquier caso, el tipo de relato que se propone a continuación, es realizado con la intención de identificar hechos esenciales, que afecten la política en el tiempo, para posteriormente revisar si cumple finalmente su objetivo.

Como fue dicho anteriormente, Becas Chile se crea en el año 2008, desde ese momento se define por el gobierno la estructura organizacional para la implementación y el control global de política pública. A pesar que esta estructura no fue creada por ley, el Programa Becas Chile y también conocido como “La Secretaría Ejecutiva”<sup>50</sup> recibe financiamiento público desde el año 2009<sup>51</sup>, y se le encomienda la función de administrar y controlar el otorgamiento de las becas al extranjero. Por otro lado, la institución que tiene como objetivo, adjudicar y administrar las becas de postgrado al exterior es CONICYT, este es uno de los aspectos centrales en la implementación de la política, y que marcará hasta el día de hoy la administración de las Becas, la dualidad de funciones entre ambas instituciones.

La historia de esta secretaría ejecutiva comienza un poco antes, y es en el año 2006, cuando asume como presidenta de la República la Sra. Michelle Bachelet, nombró a Vivian Heyl<sup>52</sup> como presidenta de CONICYT. Hasta ese entonces, CONICYT en el gobierno del Sr. Ricardo Lagos fue administrado por Eric Gales<sup>53</sup>. En el nombramiento Vivian Heyl fue precedido por algunas

---

<sup>50</sup> Nombre coloquial otorgado pues el jefe máximo de este programa recibe el nombre de “Secretario Ejecutivo(a)”

<sup>51</sup> [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-42621\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-42621_doc_pdf.pdf)

<sup>52</sup> Ingeniero Comercial, con estudios en Harvard, Presidenta CONICYT 2006-2009

<sup>53</sup> Presidente de CONICYT entre 2000-2006

polémicas, pues el propio Gales criticó a la presidenta Bachelet, señalando: *“Hay una mirada, desde el comienzo de este gobierno, de bajarle el pelo a la gestión científica, colocando en CONICYT a personas que no son científicos, que no conocen el negocio de ciencia y la tecnología”*.

La Presidenta de CONICYT, cuando asumió, contrató dentro de los primeros funcionarios a Javier González<sup>54</sup>, profesional joven<sup>55</sup>, al cual conoció en el Ministerio de Educación, y lo nombró Jefe del Departamento de Estudios. Posteriormente en el año 2007, seleccionó en el cargo de Jefe del Departamento de Becas a Andrés Molina<sup>56</sup>, otro profesional joven, también funcionario del Ministerio de Educación, que trabajaba en funciones de asesoría en la Subsecretaría de Educación desde el año 2005, con una reconocida amistad con Javier Gonzalez.

Al finalizar el año 2007, se realizó una inédita protesta en Chile, por primera vez en la historia de Chile, se organizaron los científicos para reclamar en relación al presupuesto de CONICYT. Esta protesta estaba relacionada en específico con los pocos recursos asignados al programa FONDECYT<sup>57</sup>, lo interesante en este caso, es que protestaron muchos estudiantes que realizaban estudios de postgrado. En esta protesta, la persona que logra identificarse como coordinador es el Presidente del Consejo de Sociedades Científicos de Chile Jorge Babul<sup>58</sup>.

Antes que se realizara el discurso presidencial del año 2008, y tal como fue comentado anteriormente, se realizaron gestiones en orden a definir las cantidades que se podrían incluir en el mismo. Este intercambio de información, siempre fue muy discreto, de manera que

---

<sup>54</sup> Ingeniero Comercial, Jefe Departamento estudios CONICYT entre 2006-2008, Secretario Ejecutivo Becas Chile entre 2008-2009

<sup>55</sup> El perfil de los implementadores líderes es importante para identificar si fue un factor determinante en el desarrollo de la política. Este aspecto será analizado con profundidad mas adelante en el informe.

<sup>56</sup> Sociólogo, Jefe Departamento de Becas CONICYT, entre 2007-2009.

<sup>57</sup> Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, este es la principal fuente de financiamiento de proyectos de investigación para científicos en Universidades.

<sup>58</sup> Doctor en Bioquímica, Universidad de Iowa, U.S.A, 1971

podiese obtener (estimo) el mejor resultado comunicacional posible. La estrategia dio resultado, pues los hechos posteriores demostraron que una vez realizado el discurso, todos en CONICYT estaban muy contentos, se había conseguido un logro importante, era un gran desafío, pero también una oportunidad para demostrar todo el potencial de profesionales jóvenes a cargo de una importante política pública.

Posteriormente, se anuncian dos temas importantes en octubre del año 2008:

- La nueva institucionalidad pública denominada Becas Chile.
- Traspaso de las Becas Presidente de la República de MIDEPLAN, a CONICYT.

La creación de esta nueva institucionalidad, fue una decisión proveniente desde el Ministerio de Hacienda, no tengo certeza, si fue discutida en profundidad con los distintos actores involucrados (Ministerio de Educación, CONICYT), lo que sí fue conversado es quien sería la persona que estaría a su cargo, es así como Javier González, fue el elegido para esta misión, nombrado Secretario Ejecutivo de Becas Chile.

Algunas noticias del momento:

*Fondo Bicentenario: Conicyt se hará cargo de todas becas*

*Un poco de orden en el sistema de becas de posgrado puso el Gobierno. Antiguamente, Mideplan administraba las tradicionales becas "Presidente de la República". La decisión ahora es que pasen al Ministerio de Educación. La medida forma parte de la estrategia del Sistema Bicentenario de Capital Humano. El Mercurio cuerpo A página 12, de fecha 01 de Octubre de 2008*

*Fondo Bicentenario: Traspasan becas Presidente de la República al Mineduc La idea es hacer más*

*eficiente el sistema que entregará 2.500 becas en 2009. El Mercurio cuerpo C, página 6, de fecha 01 de Octubre de 2008.*

*Becas de Postgrado en el extranjero crecerán un 72%, El Secretario ejecutivo de Becas Bicentenario Javier González, sostuvo que, los requisitos para obtener una beca de este tipo será el mérito académico y se tomará en cuenta que una persona sea de regiones o tenga discapacidad. El inglés no será requisito. La Tercera, página 25, de fecha 24 de Octubre de 2008*

El traspaso de las Becas MIDEPLAN, correspondió a un ordenamiento del sistema, eran aproximadamente 2.000 becarios, 1.000 en el extranjero y 1.000 becarios Nacionales (estudiando doctorado o magíster en Chile), que pasarán a ser administrados desde Enero 2009 por CONICYT. La intención del gobierno (estimo nuevamente) fue la dar una señal de

transparencia en la administración, pues estas becas denominadas Presidente de República, en algún momento se desprestigian por un cierto criterio político en su asignación. Así, desde el año 2009, ninguna Beca pública al exterior tendrá esa denominación. Los beneficio de esta ex Beca, eran diversos dependiendo del programa de estudios en el exterior, con montos y duraciones de Beca no estandarizados.

Hasta esta fecha no se evidenciaban problemas, por el contrario, todos satisfechos o esperanzados por la importancia que se le comenzaba a dar a CONICYT, se comenzaban a entregar los primeros lineamientos operacionales del sistema Becas Chile, comienzan las reuniones de coordinación con la Secretaría Ejecutiva, de manera de planificar los nuevos llamados a concursos y a la vez se lanza el primer concurso en esta modalidad para comenzar estudios en el año 2009, denominado concurso “Nueva Zelandia y Australia”. Se realizan campañas de publicidad televisiva y también en la prensa escrita, de la nueva iniciativa gubernamental.

En Noviembre del año 2008, y después de algunos aplazamientos en la entrega de los resultados oficiales, se otorgan finalmente 91 Becas para Nueva Zelandia y Australia, de un total de 801 postulantes. Con esto, comienzan las primeras críticas al sistema, puesto que habían altas expectativas en que se entregaría un mayor número de becas, específicamente 300 para Nueva Zelandia y 500 para Australia, la explicación institucional del momento *“esto se debe a que las 800 becas es el máximo que pueden entregar para esos países el año 2009, lo cual no significa que tengan la obligación de llenar todos esos cupos.”*

Un análisis de la prensa en ese minuto, tiene básicamente dos miradas; la primera, da cuenta de los efectos positivos que tendrá para el país, la eliminación del idioma ingles como requisito de postulación, indicando que se elimina la principal barrera de entrada, para que un buen alumno de un establecimiento público pueda optar a una beca, indicando que será una buena herramienta de movilidad social. La segunda, con los primeros reclamos en relación vicios de proceso administrativo, tales como; que no se respetó la fecha de cierre del concurso, números extraños de folios reasignados, respuestas contradictorias por parte de la autoridad de



CONICYT. Algunos de los rechazados anuncian que recurrirán a la Contraloría y crean un grupo de Facebook denominado “Estafados por Beca Bicentenario”, acusando publicidad engañosa.

Adicionalmente, comienzan los reclamos y protestas de becarios del sistema MIDEPLAN en el exterior, específicamente en Francia y España, porque hasta el momento no tenían conocimiento de cómo se les va a cancelar la homologación de beneficios<sup>59</sup> indicada por el Ministro de Relaciones Exteriores, en ese entonces Alejandro Foxley. Efectivamente fue el primero que indicó la palabra “homologación”, pues es evidente que los becarios MIDEPLAN, también querían ser beneficiados, con los mayores recursos que comenzaron a entregarse con los nuevos estándares de las becas bicentenario, más aún ahora que es una misma institución la encargada de administrar todas las becas de postgrados del país.

Se indica por parte de CONICYT que para el nuevo concurso de Becas Chile<sup>60</sup>, los resultados estarán a partir del 16 de Enero de 2009. Esto se retrasa y se informan finalmente de los resultados en 31 de Enero de 2009, con 993 seleccionados para magíster y doctorado, de un total de 4.419 postulaciones. Estos retrasos se deben fundamentalmente, a que el sistema de evaluación de becas está colapsado, puesto que se requieren dos evaluaciones de expertos para cada postulación aceptada, homologando un proceso de gestión como el FONDECYT, comités expertos evaluando por áreas temáticas.

Con estos nuevos resultados entregados atrasados, se agudizan las críticas a la gestión administrativa y las protestas por la indefinición institucional en relación a la homologación de los beneficios a los becarios de MIDEPLAN, el panorama comienza a cambiar, y se comienzan a instalar las primeras críticas de fondo al sistema; dentro de ellas, el mecanismo de evaluación por incluir al proyecto de tesis como criterio y la capacidad administrativa de CONICYT de poder implementar la política. Errores y nuevos retrasos en las respuestas para el gran número de

---

<sup>59</sup> La homologación de beneficios, consiste en que para los Becarios ex MIDEPLAN, se les aumenta en un año los beneficios para la realización de su doctorado, aumentar la manutención de 800 a aproximadamente 1.300 dólares americanos, y pagados en forma retroactiva desde Enero de 2009, hasta la fecha en que se encuentre.

<sup>60</sup> Este concurso será denominado Becas Chile 1, pues es el primer concurso que se realiza dentro del decreto que regula las Becas el Número 654, desde ahí en adelante, todas las convocatorias conjuntas a Magister y Doctorado, tienen informalmente un número, el año 2009 se realiza un concurso mas denominado Becas Chile 2, y en el año 2010 solo se realiza un concurso denominado Becas Chile 3.

apelaciones presentadas, para el concurso, provocó un nuevo retraso en la entrega de los nómina de seleccionados definitivos, es así que en Abril de 2009, la Ministra de Educación debe ofrecer disculpas públicas, por los “errores de crecimiento” de CONICYT en el otorgamiento de las Becas, justo cuando asiste al Aniversario Nº 42 de la institución.

Algunas noticias del momento:

*Científicos y postulantes, cuestionan rechazo a candidatos a becas de doctorado CONICYT.* La tercera, página 32 de fecha 18 de Abril de 2009

*Ministra Jiménez pidió disculpas por los problemas de Becas: Se refirió a errores de crecimiento, dio gracias por la comprensión y destacó el aumento en capital humano.* El Mercurio, Cuerpo A, página 15, de fecha 24 de Abril de 2009

Si bien hasta el momento, el sistema había comenzado a dar las primeras señales de su fragilidad, todavía se mantenía en un funcionamiento relativamente normal. Se entiende de alguna manera que el ordenamiento de un sistema genera costos de transacción<sup>61</sup>. En lo práctico, se resaltó los beneficios para el país de un cambio tan radical en la política de Becas, y se puntualizó que los reclamos son dentro de un contexto particular, específicamente postulantes decepcionados, poniendo énfasis en que las nuevas definiciones de la política hacen que se “abra la puerta” hacia segmentos distintos, vale decir segmentos de estudiantes, que nunca habrían tenido la posibilidad de postular sino existiese un mayor número de becas a otorgar.

Para los siguientes meses se realizan nuevos concursos en el marco de Becas Chile pero ahora de pasantías, co-tutelas, y estudios post doctorales. Se desatan nuevamente críticas, pero ahora de algunas asociaciones involucradas en temas de capital humano, tales como ANIP<sup>62</sup>, y del Consejo de Sociedades Científicos de Chile, críticas orientadas fundamentalmente al retraso en

---

<sup>61</sup> Costos de instalación y operación de la estructura de gobernación a la que se asigna el monitoreo y a la que se canalizan las disputas; los costos de regateo originados por los ajustes (o su ausencia), y los costos de aseguramiento de los compromisos. (Williamson, 1985; 388)

<sup>62</sup> ANIP, Asociación Nacional de Investigadores de Postgrado

la entrega de los resultados de los concursos, retraso en los pagos, y falta de información a los becarios MIDEPLAN, pues hasta el momento todavía no se confirmaba oficialmente, si se homologarían los beneficios.

Para el mes de Mayo de 2009 el gobierno anuncia la tan esperada homologación de beneficios, lo que permite en parte disminuir la reclamos de los Becarios MIDEPLAN, esto ayuda a descomprimir las tensiones en las cuales estaba involucrada CONICYT.

Algunas noticias del momento:

*Gobierno anuncia mejoras en becas de postgrado para cursar estudios en extranjero Quienes hayan ganado una Beca Presidente de la República o Conicyt tendrán los mismos beneficios que aquellos que obtuvieron las nuevas Becas Chile. La Tercera digital, de fecha 8 de Mayo de 2009.*

Los siguientes meses son de intenso trabajo en CONICYT y en la Secretaria Ejecutiva para coordinar de mejor forma la implementación de la política, se generan reuniones periódicas y un seguimiento semanal se realizaba desde la Moneda, también desde el Ministerio de Hacienda. Se buscaba cambiar de lógica desde un tradicional y casi artesanal sistema de asignación de becas a uno masivo y con mecanismos de accountability<sup>63</sup>.

Algunas noticias del momento:

*En el último mes y medio Becas Chile, institución creada en 2008 para entregar las becas Presidente de la República, vivió la renuncia de toda su plana mayor, encabezada por su secretario ejecutivo Javier González. El motivo de su salida y de Sebastián Villarreal, director operativo; Victoria Becerra, directora de planificación; Lilian Navia, directora de comunicaciones, y Maximiliano Jarpa, encargado de temas internacionales, fue la existencia de roces con otras reparticiones públicas por el cruce de atribuciones. Radio Cooperativa, de fecha 11 de Septiembre de 2009.*

*Remezón en Becas Chile: Renunciaron sus directivos, y terminó el curriculum ciego: Aunque el exdirector dependía en su puesto del Ministerio de Educación, se dice que era un hombre cercado a Hacienda, cartera que forma parte del comité de Ministros de Becas Chile y que colabora en los grandes lineamientos en la política de Becas. La Presidenta de Conicyt, Vivian Heyl reconoció la existencia de roces y señaló, que nunca es fácil y por supuesto siempre hay que ir haciendo permanentes ajustes en este tipo de trabajos y de coordinaciones entre instituciones. La Segunda, de fecha 11 de Septiembre de 2009.*

El término traducido como rendición de cuenta, es un concepto ético que hace en la cultura anglosajona, pues tanto en lo público como en lo privado, ha surgido la necesidad de transparentar acciones y decisiones, de dar cuenta a la sociedad de políticas de administración, gobierno y funciones; de informar y ser transparentes (www.bcn.cl)

El 31 de Julio de 2009, renuncia a su cargo Javier González Secretario Ejecutivo de Becas Chile y es reemplazado por José Luis Sepúlveda<sup>64</sup>, esta medida fue tomada para evitar los continuos roces operacionales que se ocasionaban con CONICYT. Esto genera un cambio en la dirección de la secretaría pues se prefiere el perfil de un profesional más político, que permitiera dar más estabilidad al sistema.

Para el segundo concurso del año 2009 y para un total de 4.094 postulantes a Magister, se asignan un total de 639 becas. Posteriormente, se reconoce que existió un error en la forma de cálculo de las evaluaciones. Este error consistió en que se realizaban cálculos en planillas Excel, y se utilizó la formula de cálculo de un concurso anterior, que asignaba una menor ponderación a un factor determinado. Este error generó una nueva revisión de los listados y como consecuencia de ello se entregan adicionalmente 138 nuevas becas. La presión ejercida por la ANIP<sup>65</sup>, además del gremio de Sociedades Científicas, prensa y diversos grupos de interés, origina (estimo) la renuncia del director del programa de capital humano avanzado de CONICYT Andrés Molina. A la semana siguiente, se anuncia la renuncia de la Presidenta de CONICYT, Vivian Heyl.

Con la finalidad de entender la temperatura institucional del momento, se incluye el siguiente cuadro, que muestra el número total de reclamos en CONICYT para el año 2009, en él se puede apreciar que mas de un 70% de todos los reclamos son relacionados por insatisfacciones producidas en los concursos del sistema Becas Chile.

---

<sup>64</sup> Ingeniero Comercial, Secretario Ejecutivo Becas Chile entre 2009-2010

<sup>65</sup> ANIP, Asociación Nacional de Investigadores de Postgrado

**Cuadro N°1 Número Total de Reclamos en CONICYT**

<b>Derecho por el cual los usuarios reclamaron Incumplimiento de CONICYT</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>Observación</b>
Derecho a una atención oportuna y de calidad	<b>107</b>	Se refiere principalmente al mal funcionamiento del soporte tecnológico para la postulación en línea a concursos y a la no conformidad con la respuesta entregada
Derecho a recibir respuesta en tiempo prudente	<b>68</b>	Se refiere principalmente a la no conformidad con el tiempo de respuesta a las consultas (máximo: 10 días hábiles); y a la congestión de las líneas telefónicas en los periodos peak de postulación.
Derecho a la información por parte de la autoridad	<b>42</b>	Se refiere principalmente a la demora en el anuncio de los resultados de los concursos y becas.
Derecho a la razonabilidad de la decisión administrativa	<b>501</b>	Se refiere principalmente a la no conformidad con los resultados del Concurso de Becas Chile del Programa de Capital Humano avanzado. También, en menor medida, tiene que ver con la disconformidad con los requisitos que se piden para postular a una beca.
Derecho a criticar políticas públicas	<b>5</b>	Se refiere a críticas contra la gestión de la institución
<b>TOTAL DE RECLAMOS RECIBIDOS: 723</b>		

Fuente: OIRS, CONICYT año 2009

Posteriormente, se nombra en el cargo en calidad de suplencia, a la actual directora del programa FONDECYT, María Elena Boisier, quien entrega el cargo cuando se realiza el cambio de gobierno en Marzo de 2010.

Algunas noticias del momento:

*La ministra de Educación, Mónica Jiménez, le pidió la renuncia a la presidenta de Conicyt. Durante la semana se sabrá el nombre de su reemplazante en el cargo.*

*Para la segunda convocatoria de Becas Chile en 2009, las postulaciones comenzaron en abril, fecha en la que se especificó una tabla de ponderación que fue cambiada en el camino y por la cual se hizo responsable al encargado del programa, Andrés Molina. Para entender qué fue lo que pasó y por qué se produjo el cambio, es que el Ministerio de Educación encargó una auditoría interna cuyos resultados dará a conocer esta semana. Emol.com, de fecha 18 de Octubre de 2009.*

*El rápido colapso de becas Chile: Era un promesa, mas postgrados, mayor transparencia. Las dobles funciones, la falta de claridad institucional de un mecanismo confiable de evaluación y control, tienen en jaque la fe en el sistema. El Mercurio, Cuerpo C, página 9 de fecha 20 de Octubre de 2009.*

Dejemos nuestro relato hasta aquí, específicamente hasta Marzo de 2010, periodo comprendido para este estudio, pero concluyamos indicando que posteriormente se continuó con la realización de distintos concursos (pasantías, co-tutelas y otros), y en su mayoría se entregan con cierto retraso.

Solo como información adicional pero fuera del estudio, en el año 2011, el CNIC elaboró un documento<sup>66</sup> donde indica que se requiere de una “revisión profunda de la lógica de diseño y gestión de los presupuestos públicos y de los mecanismos de gestión y capacidades operativas de las agencias” (CNIC, sept. 2011). Específicamente en el tema de becas el Consejo opta de alguna manera, por privilegiar a los programas nacionales de doctorado, valorando la meta del Gobierno de pasar de aproximadamente 3.500 alumnos matriculados en programas nacionales de doctorado en 2010 a 7.000 matriculados en 2014. Agregando sin embargo, es necesario considerar importantes incrementos de recursos en becas y apoyo en equipamiento, infraestructura, realizando un esfuerzo especial de análisis de las mejores prácticas internacionales para determinar los montos que debieran destinarse a este tipo de apoyos.

En relación con el programa de Becas Chile, hasta hoy, en el año 2012, al parecer no habrá cambios en la estructura institucional, y por ende su relación con CONICYT. Este es un relato que continúa en evolución.

---

<sup>66</sup> Orientaciones sobre el Presupuesto público para el sistema nacional de innovación, Septiembre 2011, documento elaborado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y su Secretaría Ejecutiva.

La siguiente figura resume esquemáticamente los principales acontecimientos relatados en el caso:



Fuente: elaboración propia en base al análisis de las encuestas y otros.

La figura indica con colores azul, los hechos que estuvieron relacionados a un funcionamiento interno y en color anaranjado los que de alguna manera son externos, en ambos casos, relacionados con la institución implementadora. Estos hechos no son buenos ni malos en sí mismos, solo que al ser en su mayoría externos, representan oportunidades o amenazas hacia CONICYT. Para este caso en específico, concluir con críticas de fondo al sistema, y con cambios en las autoridades implementadoras, no es posible concluir que la implementación fue exitosa. Con las secciones avanzadas hasta ahora, veamos si con lo planteado es posible responder las preguntas planteadas originalmente en el estudio, para saber si hemos sido eficaces en clarificar lo sucedido; en efecto frente a la pregunta *¿Cómo logró instalarse el sistema Becas Chile?* Si intentamos responder esto, ajustándonos al relato, veremos que no es posible aún asegurar que esta institucionalidad permanecerá en el tiempo, puesto que todavía se debe evaluar su real justificación, o al menos, su rol ha cambiado de su concepción original, pues no se están entregando las 2.500 becas al exterior indicadas como meta en el discurso presidencial. Y en relación a la pregunta *¿Qué factores fueron los gravitantes para que esta política pública fuera puesta en tela juicio por distintos actores de la sociedad civil?*, aquí el relato entrega luces que,

existieron numerosos aspectos que no fueron considerados en profundidad al momento de lanzar esta política, tales como; la capacidad operativa de CONICYT, los criterios de evaluación, la campaña de difusión, el problema de la homologación para los becarios MIDEPLAN, estos y otros problemas serán mencionados en las entrevistas de este estudio de caso.



### **Capítulo III: Análisis de implementación**

En este capítulo, se analizan en profundidad las principales causas que originan los problemas detectados (y/o detección de aspectos relevantes), en la implementación. Para ello, se desarrolló una entrevista a actores claves, entrevista que se basa en un guion (adjunta como anexo), y segmentada en tres dimensiones; una Técnica, relacionada con los fundamentos técnicos utilizados en definición de la política, una Institucional que está orientada a la implementación de la política y a la estructura organizacional que definió el estado para su puesta en marcha, y finalmente una Política que es mas transversal a lo largo del tiempo y está relacionada con la dirección que fue y que sigue siendo entregada a la política pública, esto último se refleja en un plano práctico en las decisiones adoptadas al momento de la definición como también de la implementación. La idea central de las entrevistas, fue generar un espacio de confianza que permitiera la obtención de información adicional a las preguntas formales. Este objetivo se logró satisfactoriamente pues ninguna entrevista duró menos de dos horas y fueron realizadas entre Marzo y Junio del año 2010. Las entrevistas fueron aplicadas a un grupo de 5 ex funcionarios y funcionarios de CONICYT, y a 2 expertos que formaban parte del gobierno central, la característica principal de estos grupos de funcionarios es que todos participaron directamente en la implementación de la política, ya sea en aspectos operacionales como en aspectos ejecutivos, en relación con el grupo de expertos, estos eran funcionarios ejecutivos dependientes directos del Ministerio de Educación. Por razones de confidencialidad, se omiten los nombres de todos los entrevistados.

En relación con los resultados de las entrevistas, estas fueron todas tabuladas bajo un sistema de codificación abierta, de manera de identificar la existencia patrones comunes, de ser esto posible. Producto de este trabajo se obtuvo que los problemas existentes, podrían también ser segmentarlos por tipos o grupos de problemas, es necesario indicar que nunca existió una intencionalidad de realizar a priori esta subdivisión, sino por el contrario cuando se elaboró la encuesta, existía un cierto grado de aversión a incluir aspectos muy técnicos (como el tema del inglés o la carta de aceptación), pero todos estos problemas fueron auscultados en las conversaciones de forma muy espontánea. Los entrevistados, al tener todos la calidad de

implantadores, tenían muy claro las dificultades que estaban sucediendo. A saber, los grupos o segmentación de problemas son:

- De arreglo institucional,
- De la institución implementadora líder, vale decir en CONICYT,
- De diseño operacional,
- De liderazgo de los implementadores principales.

Al hacer referencia a los problemas del tipo de arreglo institucional, se considera un factor externo a CONICYT, definido por una autoridad superior gubernamental, que define de alguna manera las reglas del juego, la capacidad de CONICYT propiamente tal, para este caso específicamente sus capacidades de administración; el diseño, relacionado con un aspecto mas técnico, y finalmente liderazgo, puesto que son personas las que terminan tomando decisiones acertadas o erradas que determinan el éxito a fracaso de cualquier proyecto.

El siguiente cuadro, resume los principales temas que surgieron a partir del análisis del caso. A continuación se presentará el análisis asociado a cada uno de ellos.

Figura N°14 Principales Problemas de Implementación, Segmentados en Tipos de Problemas

Tipo de Problema	Problemas Principales
Arreglo Institucional	Rol de Becas Chile
	Consejo de Ministros
	Relación de Hacienda con CONICYT
	Relación de MINEDUC con CONICYT
Capacidades de CONICYT	RRHH en el programa
	Sistema informático de postulación, evaluación y seguimiento
	Procesos de pago de beneficios
	Control Administrativo
Diseño Operacional	Inglés
	Carta de aceptación
	Campaña Publicitaria
	Homologación de Beneficios
	Calidad del postgrado
	Recursos a los programas nacionales
	Retribución
Liderazgo de implantadores	Curriculum ciego
	Control Operacional

Fuente: elaboración propia en base al análisis de las encuestas.

### III.1 Arreglo Institucional

El gobierno determinó crear una cierta institucionalidad para la implementación de esta política pública, para este caso, creó una nueva institución dependiente del Ministerio de Educación, que tenía como objetivo principal la generación de políticas y control de implementación. Así, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.<sup>67</sup>

Cuando se define esta institucionalidad para la implementación de la política pública del otorgamiento de becas, conviene más hablar de diseño, que de creación de las políticas

<sup>67</sup> North, 1993. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana, de modo que cuando deseamos saludar a los amigos, manejar un automóvil, comprar naranjas, pedir dinero prestado, establecer un negocio, enterrar a nuestros muertos, o cualquier cosa, sabemos (o podemos averiguar con facilidad) cómo realizar estas actividades.

públicas, ya que rara vez una política nace en el vacío<sup>68</sup>. Las políticas se alimentan en buena parte de sí mismas, de antecedentes y orientaciones anteriores, las que son modificadas<sup>69</sup>. Para nuestro caso en particular, esta institucionalidad incluía un Consejo de Ministros, una Secretaría Ejecutiva denominada “Becas Chile” y CONICYT, los que deben funcionar articuladamente.

En esta materia, los resultados de las entrevistas indican problemas específicos relacionados con el rol del Consejo de Ministros y de la Secretaría Ejecutiva de Becas Chile. Además de problemas adicionales con las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y CONICYT, y problemas de relaciones entre el Ministerio de Educación y CONICYT.

Para una política pública de esta envergadura, la coordinación debe resultar clave para su éxito en el proceso de implementación, y en esa línea uno de los principales desafíos es la coordinación, una coordinación supone el desarrollo de la capacidad institucional y política de establecer prioridades estratégicas<sup>70</sup>, que no estuvieron. En efecto, las entrevistas realizadas indican con un cierto consenso entre los actores claves, que el rol que jugó la Secretaría Ejecutiva de Becas Chile fue ambiguo. En concreto, los principales problemas detectados fueron los siguientes:

- Duplicidad de funciones entre CONICYT y la Secretaría Ejecutiva: La Secretaría Ejecutiva se creó con la intención de operacionalizar las políticas emanadas del comité de ministros, pero en la práctica los que hacían las bases, publican el concurso, coordinar al cuerpo evaluador y adjudican es en CONICYT.
- *La Secretaría Ejecutiva se creó por decreto*: Este no es un tema menor pues a juicio de actores al no ser ley, le quita representatividad pública. En la práctica entonces esta Secretaría es vista como un apéndice del Ministerio de Educación, hecha por la Subsecretaría de Hacienda, realizando un trabajo que le corresponde a CONICYT.

---

<sup>68</sup> Aguilar, 1996.

<sup>69</sup> Lahera, 2002.

<sup>70</sup> Garnier, 2000.

- *Se creó una institución (Secretaría Ejecutiva de becas Chile), en lugar de fortalecer otra (CONICYT):* la pregunta subyacente en este hecho es ¿por qué se hizo así? Una posible aproximación a responder esta situación también es entregada en las entrevistas, y tiene que ver con el desempeño real de CONICYT, pues esta institución no otorgaba las garantías necesarias para una gestión exitosa, en la implementación de la política.
- *Rol del Comité de Ministro:* Se entrega al comité de ministros el control total de la política, aquí podemos indicar que quien define es quien decide, es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales, que han tenido capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión, son los que influyen efectivamente en la decisión<sup>71</sup>. En este caso se asignó en el Comité de Ministros el rol de definir los lineamientos generales, cuestión compleja en una política que requiere de decisiones rápidas para llevar adelante el proceso de implementación. Este planteamiento sugiere la existencia de un problema de agente principal.<sup>72</sup>

Un elemento de consenso entre los entrevistado es el reconocimiento, que este consejo no cumplió el rol esperado, pues en la práctica nunca se reunió, y cuando lo hizo, envió a representantes (asesores u otros profesionales) que no necesariamente están con el conocimiento necesario para enfrentar lo que se requiere, ni poder tomar decisiones en el momento apropiado. Es evidente además que contar con una definición de estructura no asegura su funcionamiento.

Otra conclusión importante tiene relación con los encargados de la dirección de la política, y esto depende de las motivaciones personales de los líderes, esto se grafica en que el primero en liderar el tema de las becas al extranjero fue el Ministro Foxley (cuando estuvo encargado de la cartera de RREE), posteriormente el Ministro Velasco

---

<sup>71</sup> Aguilar, 1993.

<sup>72</sup> El problema del agente-principal designa un conjunto de situaciones cuando un actor económico depende de la acción de otro actor, sobre el cual no tiene información perfecta. (Alchian y Demsetz)

(cuando estuvo encargado de la cartera de Hacienda). Posteriormente en plena etapa de implementación y cuando era evidente un conflicto de intereses por controlar la política, el tema volvió a Educación, donde siempre debió haber estado. Esto queda clarificado en nuestro relato, cuando el Ministro Foxley indica que es necesario homologar los beneficios a los becarios MIDEPLAN, en el continuo roce entre la secretaría y CONICYT, y finalmente el perfil más político del nuevo Secretario Ejecutivo que lleva el tema de

nuevo al Ministerio de educación.

### III.2 Institución Implementadora (CONICYT)

Este punto es el que con más profundidad se trabaja en este estudio, pues la intención es poder identificar las capacidades de la institución implementadora de la política. Específicamente, se requería que CONICYT desempeñara una buena gestión con un volumen de trabajo totalmente

Algunas opiniones que ilustran las opiniones de los distintos entrevistados respecto de estos temas son:

*Hubo una falla al crear la Institución Becas Chile y por tanto se generan duplicidades innecesarias, más vale tener un CONICYT fortalecido a crear un Becas Chile o un CONICYT donde al final, nadie sabe donde está un poco la pelota. Al final, CONICYT tiene un problema grave pues se requieren modernizar, desde la definición de sus autoridades principales hacia abajo, entonces, probablemente lo que se requería era un proyecto de ley pequeño, que digiera 2 o 3 cosas sobre la institucionalidad, como para sacarlo rápido y darle la urgencia necesaria y resolver un tema que se requería, y no crear otra institucionalidad, además, porque los temas quedan ahí firmados por decreto, pero no tienen la fuerza que requiere la institucionalidad pública, entonces, las cosas a media no funcionan, yo creo que esto es un buen ejemplo de que las cosas a media no funcionan, o fortaleces o creas una nueva con todo el poder y las condiciones.*

*(Experto N°1)*

*Yo creo que el Consejo de Innovación, como fue creado, es para generar políticas y no para ejecutarlas. La Secretaría Ejecutiva de Becas Chile se creó entre comillas para ejecutar, al final ellos no ejecutan nada, porque los que ejecutamos somos nosotros CONICYT o el CPEIP, porque ellos no están entregando las becas, ni están entregando políticas, o sea, al final, se desperfiló, lo creo que la idea original pudo haber sido, porque es bueno que cree políticas, pero esto de la Secretaría Ejecutiva con un rol medio ambiguo terminó desperfilándolo todo.*

*(Profesional N°1)*

*Que no sirve para nada. Nunca lo necesité además que es imposible tener ocho jefes. Hay que tener un jefe, que tiene que ser el ministro de educación, pero el consejo de ministro no se justifica, no ayuda en nada, yo creo que si pudiéramos dividir en una etapa, la etapa inicial fue muy perjudicial porque de pendiendo del interés del ministro cambio el dueño, en un comienzo el ministro Foxley fue muy intenso en el tema, lo tenía el, después se lo llevó Velasco y después terminó en educación donde siempre debió haber estado.*

*(Experto N°2)*

*De lo que alcancé a enterarme y a ver, me parece que es una entidad que nunca se reunía y que no generaba ninguna política. Tantas estructuras paralelas, una encima de otra, al final inmoviliza y nadie hace nada.*

*(Profesional N°1)*

distinto. De cualquier manera, existió un consenso en los entrevistados al evidenciar que un salto tan grande y en tan poco tiempo no era posible de ser realizado sin problemas en su implementación, lo que no se calculó fue la brecha que se generaría, pues no solo es cambio de volumen, también la generación de una cultura distinta, esto se demuestra con los principales tipos de problemas detectados:

- *Incremento exponencial en el número de becas a otorgar:* Es indudable que un crecimiento de esa envergadura debió haber sido planificado con mayor detalle. El gobierno quería resultados cuanto antes, y desde la creación de la Secretaría Ejecutiva en Octubre, se estaba adjudicando el concurso de Nueva Zelandia y Australia en Diciembre. Solo tres meses y en términos prácticos era la misma estructura que no había sufrido ningún cambio.
- *No contar con los recursos informáticos adecuados:* Era necesario contar con un mejor soporte informático para administrar las distintas etapas concursales. Por ejemplo; no estaba terminada el sistema de postulación, y el sistema de evaluación a medias, y una parte en Excel, no existían bases unitarias, etc.
- *Finanzas, no estaba preparada para realizar tantos pagos:* Demasiados pagos en un breve plazo, es un esfuerzo complejo revisar uno a uno cada pago realizado al exterior, solucionar los problemas de transferencias internacionales ocupa una mayor cantidad de tiempo que el que se esperaba.
- *Fiscalía no estaba preparada para realizar tantos convenios:* No todos los concursos contienen los mismos beneficios, una vez adjudicado comienza el trámite administrativo para la firma del convenio, estos contratos son gestionados por el departamento legal de la institución. Para su mejor administración existe una tendencia natural a tomar los resguardos necesarios en la firma del convenio no contenga errores. Este proceso es percibido como burocrático por parte de los beneficiarios de las becas



- *Profesionales sin experiencia para administrar los concursos:* Los profesionales contratados para Becas, fueron seleccionados por el equipo directivo del departamento de Becas, de perfil jóvenes, inclusive algunos sociólogos. El perfil de profesional joven, es necesario analizarlo dependiendo del tipo de trabajo a efectuar. Lo que ocurrió en la práctica fue que de parte del equipo administrativo existió demasiada sintonía con los becarios, supuestamente por ser del mismo rango etario, y con las mismas expectativas, se fue traspasando constantemente información a los becarios que debió administrarse de otra forma, mas reservada, pues es evidente que son roles distintos.

Del mismo modo, en este punto también agregan los entrevistados, que los procesos de selección deberían haber sido mas rigurosos, para encontrar profesionales que se ajusten al perfil requerido. En este caso, profesionales con un perfil del tipo ingenieril, que tienen una visión de proceso, se ajusta de mejor forma a las necesidades de contar un equipo más práctico en lo productivo.

- *Liderazgo del Programa de Becas:* Andrés Molina, de profesión sociólogo, con estudios de postgrado en EEUU en políticas públicas, es un profesional joven y talentoso, los entrevistados concuerdan en que siempre estuvo focalizado en el objetivo, desafortunadamente en este caso también agregan la tarea era superior. La función que debía realizar era compleja para cualquier profesional, no solo por el incremento en volumen del trabajo a realizar, sino también por la calidad, cualquier error genera dudas en toda la línea productiva. Indican los entrevistados que se requería de un liderazgo con mayor experiencia para sacar adelante lo encomendado.

También, a juicio de algunos entrevistados, influyó la amistad que tenía con Javier Gonzalez, pues existió siempre un roce o problemas de coordinación entre CONICYT y la Secretaría Ejecutiva, esta amistad no siempre significó mejoras en la comunicación, sino que también generó dudas en relación a un tema de confianza con la jefatura de CONICYT, vale decir se puso en tela de juicio el rol como jefe del programa de becas.

- *Inclusión de Becas MIDEPLAN:* Este factor ayudó más a tensionar a CONICYT, si bien se recibieron algunos funcionarios que provenían de MIDEPLAN y que poseían alguna experiencia en la gestión de becas, los sistemas de control y administración instalados en CONICYT eran distintos, por lo tanto en la práctica también tuvieron que adaptarse a un nuevo esquema de trabajo. La lógica operacional de los equipos de trabajo de CONICYT y MIDEPLAN es distinta. En CONICYT el ejecutivo de Becas tiene un contacto mas directo con el becario, a diferencia de MIDEPLAN, donde sectorialmente se solucionaban los problemas (Finanzas, Legal, por ejemplo).
- *Coordinación entre Departamentos:* A juicio de los entrevistados, no existió nunca una real coordinación entre los distintos departamentos al interior de CONICYT, los flujos de intercambio de información eran ambiguos y burocráticos. La magnitud de la tarea ameritaba un esfuerzo ordenado de gestión de trabajo en equipo, que nunca se pudo dar, pues el otorgamiento de una Beca es un proceso continuo, que comienza con la elaboración de bases, publicación, postulación, adjudicación, reclamos, firma convenio, y finalmente pago. Este proceso que debe ser limpio o transparente para un postulante, es intervenido por muchos actores al interior de la institución (Fiscalía, Finanzas, Informática y el propio Programa al menos), por lo tanto las distintas unidades tendieron a la insularidad<sup>73</sup>, o a lo que se denomina una feudización de la gestión.

---

<sup>73</sup> Generalizada tendencia de grandes organizaciones y sistemas, particularmente públicos, a generar en su interior “islas autónomas”, con agendas propias, con las consecuentes falencias derivadas de la ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes. (Waisbluth, 2008)

Algunas opiniones representativas de las entrevistas son las siguientes:

*Yo creo que CONICYT tiene las competencias y el conocimiento para hacerlo, pero nadie resiste un salto tan grande como el que significó pasar de las becas nacionales a Becas Chile, y además se vinieron las becas MIDEPLAN, y ahí yo creo que no se dio abasto, por mucho que contrates a mil personas y que tienes que capacitar a la gente y no ir haciendo todo sobre la marcha. No estaban los sistemas informáticos adecuados, no estaba Finanzas preparado para hacer los pagos en distintas monedas y aranceles, no estaba Fiscalía preparada para hacer una cantidad X de convenios. Si hubiéramos tenido más capacidad instalada, la cosa hubiera sido un poco más distinta, con gente más capacitada, porque se armó todo con gente joven, que nunca había trabajado. Yo creo que parte de problema de becas es que los ejecutivos, o los que contestan, o sea los que interactúan con los becarios son casi pares, entonces a veces se ponen del lado del otro y los entienden, o no se ponen de parte del otro y no los entienden, porque falta un grado de madurez laboral, de trabajo, de que te capaciten*

*(Profesional N°1)*

*Yo creo que fue un punto pobre, creo que faltó haber hecho otras cosas, creo que faltó haber contratado otro tipo de personas, creo que no fue lo mejor haber contratado recién egresados para que tuvieran una cartera de becarios, no fue la mejor idea. Creo que no potenciar o no traer un Director de capital humano avanzado que se manejara en todo el tema científico, tecnológico o de educación fue otro tema. Yo creo que en la implementación en CONICYT hubo problemas en todos los niveles..... Además creo que no se dimensionó tampoco lo que iba a afectar a los departamentos de apoyo, no estuvimos preparados para recibir 1400 becarios de un día para otro...*

*CONICYT hizo todo lo que pudo con las herramientas que tuvo a su alcance, pero no nos preparamos para esto, haber hecho un trabajo en conjunto, o haber tenido los recursos para haber tenido un buen sistema de control, o sea, estábamos haciendo un sistema sobre la marcha, yo creo que gracias a las personas que estuvimos ahí el sistema no se fue a las pailas, porque eran puros controles manuales, no estaban las herramientas, y con lo que había hicimos mucho.*

*(Profesional N°4)*

*.... si yo creo que faltó es una institución modernizada que esté a la altura de lo que se estaba haciendo, ahora lamentablemente CONICYT pese a todos los pasos que se realizaron, lamentablemente no cumplió a cabalidad sus objetivos.*

*(Experto N°1)*

### III.3 Diseño Operacional

El análisis del diseño operacional de la política, es un elemento clave, pues refleja de muy buena manera los problemas de implementación. Estos se producen fundamentalmente por definiciones defectuosas en la política. Algunas ideas en las políticas públicas suenan grandes y rimbombantes en teoría, bastante característico de un diseño de política tipo top-down. Recordemos que en el discurso del 21 de mayo se indicó que pasaríamos a un régimen de 2.500 becas al exterior, sin embargo la realización de esto solo se dio en el año 2009, y en ningún otro año, pero esto, tampoco es completamente efectivo puesto que no todos podrán concretar la beca, al no poder acreditar el idioma. En efecto, el proceso de puesta en práctica de la política tiene vida propia<sup>74</sup>. Con esto, nos referimos específicamente a todos aquellos aspectos que no fueron considerados originalmente, como también a aquellos que no pueden ser implementados (como la eliminación del idioma inglés)

Las entrevistas levantan temas importantes que se detallan a continuación:

- *Eliminación del requisito del idioma inglés:* El tema de la eliminación de la condición del idioma inglés como pre-requisito para postular a la beca, es un factor muy importante de la política, puesto que va en la dirección de ayudar a disminuir brechas de equidad social. Esto es lógico, si sabemos que en Chile el Estado no garantiza (en la enseñanza primaria y secundaria) el conocimiento del idioma inglés como segunda lengua. Así, se creó la Beca Igualdad de Oportunidades (BIO), que no todos pudieron concretar, se demostró finalmente que es muy difícil aprender inglés en poco tiempo, lo que provocó que se perdieran los beneficios.

Aún en la alternativa más eficiente, algunos individuos o grupos pueden encontrar que sus costos exceden sus beneficios<sup>75</sup>, por ello, desafortunadamente, la implementación de la eliminación de este requisito fue infranqueable, y a partir del año 2011, sólo se podrá postular con carta de aceptación aprobada por la Universidad extranjera, eso significa que deberán acreditar el inglés. Aquí encontramos opiniones divergentes pues

---

<sup>74</sup> Bardach, 2000.

<sup>75</sup> Lasswell, 1951.

los actores expertos, con un perfil más político indican que se debieran seguir explorando en esta idea, sin embargo existe coincidencia entre los entrevistados profesionales en que esto no es aplicable a nuestra realidad.

Algunas opiniones representativas de las entrevistas son las siguientes:

*....solamente podrán postular personas con carta de aceptación, puede ser aceptación incondicional o condicional a recursos financieros o a idioma, pero se tiene que usar en el mismo año.*

*(Profesional N°2)*

*Ahora el 40% de los adjudicados del primer concurso no han concretado su beca porque no quedaron en la universidad, no hablan el idioma y ahora nosotros tenemos que decir en el seguimiento "bueno, esas fueron las reglas" y ahora esas personas, a pesar de que ganaron la beca no pueden hacer uso de ella.*

*(Profesional N°2)*

*Lo que dijo el gobierno de Bachelet, y que para mí es súper válido, es igualdad de oportunidad para todos, y en este tema, estaba esto de qué si no sabes el idioma no importa, te vamos a capacitar, pero hay un rango importante de gente que no quiere hacer el esfuerzo, o que cree que aunque lo haga no va a alcanzar el nivel y prefiere irse a España, y yo creo que hay un número importante de Becas de no tan buena calidad, cuando estás eligiendo países como España masivamente para ir.*

*(Profesional N°1)*

- *Eliminación de carta de aceptación de la universidad extranjera:* En el diseño original de las Becas Chile, no se consideró la carta de aceptación de la Universidad extranjera (no tengo claridad quién lo definió así), pero le asignaban puntaje al menor de los tres programas extranjeros presentados en la postulación. Lo que sucedía en la práctica, era que los postulantes intencionaban en sus postulaciones a programas muy exitosos de Universidades reconocidas internacionalmente, pero cuando se adjudicaban la beca, la cambiaban por programas de dudosa reputación, muchos de ellos de menor calidad que los postgrados chilenos. Este requisito se eliminó, producto que existía una suerte de captura a la beca, existía un cierto riesgo moral<sup>76</sup>, pues el becario obtenía una beca de un programa al cual finalmente no iba, a juicio de los entrevistados, por tener muy pocas posibilidad de ser aceptado.

---

<sup>76</sup> En este caso referido a la obtención de una beca, indicando para ello, antecedentes que no son verdaderos

- *Campaña Publicitaria:* La campaña publicitaria masiva generó expectativas superiores, en relación al número de becas que efectivamente se entregarían. Efectivamente la campaña fue tan agresiva comunicacionalmente, que generó una suerte de derecho adquirido por parte de los postulantes, vale decir, los entrevistado concuerda en que *“existen tantas Becas que por el solo hecho de juntar la documentación necesaria la tienes asegurada.”*
- *Calidad del postgrado en el extranjero:* Un tema de inagotable discusión en la academia, está referido a la calidad del postgrado extranjero. Lo que sí está claro es que no se evaluará la Universidad de destino, sino el programa académico. Lo que sucedió en la práctica según los entrevistados, es que muchos becarios terminaron estudiando en Universidades con programas de menor acreditación que los nacionales.
- *Curriculum ciego:* Cuando se busca implementar una medida novedosa, como el currículo ciego, que otorga en la teoría, mayores garantías de imparcialidad al momento de evaluar a los candidatos, se deben considerar experiencias asimilables, modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias<sup>77</sup>, en caso contrario, podemos darnos cuenta que la solución conlleva más problemas que el problema que busca solucionar, si es que realmente existió la definición de un problema. El reconocimiento y la definición de los problemas afectan sus resultados considerablemente<sup>78</sup>. Esto en la práctica nunca se pudo implementar. Tal vez, habría sido relevante iniciar la implementación de este sistema con un programa piloto que permitiera hacer los ajustes a las modificaciones propuestas y recoger buenos aprendizajes de las experiencias comparadas
- *Retribución de la beca:* Este es un de los aspectos menos considerados en la elaboración de la política, y tal vez uno de los mas importantes. Se debe definir en carácter de

---

<sup>77</sup> Aguilar, 1993.

<sup>78</sup> Cobb, Roger W; Elder, Charles D: “Issues and Agendas”, en Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. Baltimore London, Johns Hopkins University Press. 1983.

urgente políticas de inserción laboral para los estudiantes que regresarán en el futuro, de lo contrario, se debe eliminar la condición de regreso en compensación por el tiempo que estuvieron fuera del país. Lo que sí está claro que las Universidades no pueden absorber la cantidad de becarios que regresarán en los próximos años, por eso es necesario que se inserten en la empresa privada y en ese marco se vincula este programa con la política de innovación y patentamiento. Ahora el CNIC en el año 2011<sup>79</sup>, ya recomienda invertir en mecanismos de seguimiento e información que ayuden a la inserción de los becarios en un sistema nacional y se pueda visibilizar los resultados del programa.

- *Homologación de los beneficios:* Los becarios MIDEPLAN, no recibían la cantidad de recursos para estipendio mensual, de acuerdo a lo que se estableció como criterio para un becario del sistema Becas Chile, este problema de ajuste, se podría haber solucionado antes y no con los costos que tuvo. Es de sentido común entender que no era posible contar con dos clases de becarios, uno claramente en desventaja con respecto del otro. Los entrevistados indican, que los becarios MIDEPLAN realizaron manifestaciones para aumentar su mensualidad, reclamo dirigido directamente a CONICYT, y esta institución estaba en solitario tratando de solucionar el problema, posteriormente el Ministerio de Hacienda resolvió entregar los recursos necesarios para su implementación definitiva.
- *Firma de acuerdos internacionales:* Si bien este no fue un problema de importancia, de acuerdo a los entrevistados, se firmaron algunos acuerdos internacionales, por parte del Ministerio de Educación y la Secretaría Ejecutiva. Acuerdos realizados en un contexto de viajes internacionales protocolares que realizaba la Presidencia de la República. El problema práctico era que después tenía que implementarlos CONICYT, al cual no se había consultado el tenor de los mismos.

---

<sup>79</sup> Orientaciones sobre el Presupuesto público para el sistema nacional de innovación, Septiembre 2011, documento elaborado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y su Secretaría Ejecutiva.

- *Recursos asignados a los programas nacionales:* El criterio del analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada. La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos<sup>80</sup>, sin embargo, cuando los usuarios (becarios nacionales y extranjeros) tienen beneficios notoriamente diferenciados, y buscan un mismo objetivo, la eficiencia es cuestionada. La mayor parte de los entrevistados señala que el Ministerio de Hacienda no tenía bien considerado a los postgrados nacionales, los acontecimientos posteriores demostraron que efectivamente fue así, pues CONICYT institución especializada en el otorgamiento de becas de doctorado, tuvo que otorgar becas de Magister, hasta otorgar en total para el año 2009 mas de 2.300 becas, aproximadamente 2.000 becas mas que el año anterior, en comparación a las 90 becas totales que crecen la becas nacionales desde el año 2008 al 2009. Este fue uno de los principales reclamos de la comunidad científica nacional. Tal fue la presión para CONICYT, que debió incrementar desde 1 a 2 millones anuales el arancel a las universidades nacionales.

---

<sup>80</sup> Lasswell, 1951.



Algunas opiniones representativas de las entrevistas son las siguientes:

*...lo que no teníamos era la capacidad operativa para tal magnitud de becas y estudiantes, fue el triple de las estimaciones, nunca se pensó, jamás, eso tiene que ver con los avisos que se dieron, campañas por televisión, avisos publicitarios que generó una expectativa tal que al final nos jugó en contra. En Australia- Nueva Zelandia salió justo después y todos creían que eran 2000 becas y eran 200 becas, pero claro, como en la publicidad hablaban de 2000 becas al año, nadie entendió que después venían más, entonces, empieza el concurso creyendo que eran 2000 y no, no eran 2000, entonces ahí se generó todo un manejo comunicacional que también falló, nadie entendió el mensaje correcto.*

*(Profesional N°3)*

*Sigo encontrando que es una buena política pero que se hizo una mala difusión, más allá de lo político, acá se le vendió la pomá a la gente, que es llevar y agarrar "Aquí todos tienen becas", y todo el mundo se sintió con el derecho de que "si yo postulo, tengo una beca", y ahí hubo un error de tratar de mostrar que esto era para todos los chilenos, fue tan masivo, que finalmente la gente creyó que "esto es para todos y todos tenemos derecho para irnos para afuera", y ahí yo creo que fue un error comunicacional súper grave,*

*(Profesional N°1)*

*...nadie sabe muy bien lo que es Becas Chile, lo que es CONICYT y tampoco tenemos la capacidad de tener una estrategia comunicacional...*

*...yo no creo que sea bueno crear falsas expectativas ya que postulan 7.000 personas, para que queden seleccionados menos del 10%, yo creo que ese es un error de diseño, uno debería ofrecer siempre posibilidades a un margen de ojala un 40% o 50% y no una proporción tan mínima por el trabajo que involucra.*

*(Profesional N°2)*

*...no hay que descuidar el financiamiento y ofrecer buenas oportunidades para estudiar en Chile, o si no, todo lo que tú has hecho, para que las universidades fortalezcan sus programas de doctorado se te va a las pailas si todos se van para afuera, porque en general si tienes la posibilidad, toda la gente va a preferir eso*

*(Profesional N°1)*

*Mira hay de todo, porque hasta este momento ha sido de libre elección el programa ala universidad en el extranjero, por lo tanto, hay muchos postulantes en países como España, pero también hay muchos postulantes en programas no acreditados por agencias como por ejemplo en España, entonces hemos visto como personas que han quedado seleccionados y que empezaron estudios en programas, yo misma he estudiado y averiguado que han estudiado en programas de menor calidad de los ofrecidos por universidades chilenas y en las mismas áreas*

*(Profesional N°2)*

Todos estos aspectos, de haber sido evaluados de con mayor profundidad, y hubieran sido

mejor planificados en la etapa de diseño, pudieran haber significado en un mejor desempeño de lo que realmente fue. El actor principal en la práctica es la burocracia; la puesta en práctica puede ser vista como la burocratización de política<sup>81</sup>.

Algunas de las visiones de los entrevistados sobre este aspecto indican lo siguiente:

*...los beneficios otorgados en el extranjero a becados Becas Chile, son en mi opinión, demasiado altos comparados con los beneficios otorgados a los becarios nacionales, hay una brecha demasiado grande....*

*(Profesional N°2)*

*Si, no hay entrevista, es que claro esas son las evaluaciones, pero de los criterios para postular yo diría que hay que revisarlos, nosotros cambiamos ponderaciones cuando llamamos otra vez a concurso, y en cuanto a los criterios de evaluación, claro, todavía hay una discusión en cuanto a los criterios Shanghai o Times, el tema de que no hay una entrevista, hay hartas cosas que habría que modificar.*

*(Profesional N°1)*

*Es imposible, el currículum ciego es imposible postularlo bien, es imposible ver las publicaciones, las recomendaciones, es imposible, en la práctica yo lo veo, y no estoy a favor de eso, yo creo que en la práctica no es posible que hacerlo, porque igual se va a saber de alguna forma de donde viene una persona. Yo no creo en eso, creo que en general no se debería hacer, y hay que a nivel internacional tampoco hay currículum ciego.*

*(Profesional N°2)*

*Es súper difícil de operativizar porque tendrías que esconder toda la información que te diga quién es, partiendo por donde vive, donde hizo sus estudios, es muy difícil que sea ciego 100%, pero muy bueno y políticamente correcto.*

---

<sup>81</sup> Theodoulou, 1995.

### III.4 Liderazgo de los Implementadores Principales:

El liderazgo es tal vez uno de los conceptos más utilizados en los análisis sobre la situación de las organizaciones y de nuestras sociedades, en particular cuando éstas enfrentan crisis o situaciones en las que deben cambiar<sup>82</sup>.

Para nuestro caso en particular, los actores claves considerados líderes o la cabeza de este proceso eran la Presidenta de CONICYT, Vivian Heyl, el Secretario Ejecutivo de Becas Chile, Javier González, el jefe del Programa de Becas de CONICYT, Andrés Molina, que son los “implementadores titulares”.

Dijimos anteriormente que Gonzalez llegó con Heyl. a CONICYT, y el trabajo que realizaron en conjunto en CONICYT fue bueno, hasta que Gonzalez llega a la Secretaría Ejecutiva, de acuerdo a las entrevistados, desde ese minuto se generaron roces insoslayables entre ambos, primero con diferencias, pero en el último periodo era evidente que alguien debía ser cambiado, y no existían muchas posibilidades que trabajasen juntos. De las entrevistas se infiere que Gonzalez recibía presiones de la Subsecretaria de Hacienda, María Olivia Recart<sup>83</sup>, y al mismo tiempo Heyl tenía su propia visión de cómo hacer las cosas. Cualquiera fuera el caso, las entrevistas indican que el Presidente de CONICYT no estuvo a la altura de las circunstancias, y existió arrogancia por parte del Secretario Ejecutivo. En relación a Molina, las entrevistas concluyen en que debió haber informado con anterioridad los problemas al interior de Becas, pues trató de resolver todos los problemas, pero, la tarea era de una magnitud mayor, los problemas eran de diversos tipos e índole, e imposibles de resolver en solitario. Los tres fueron reemplazados antes de terminar el gobierno.

---

<sup>82</sup> Contreras, 2004.

<sup>83</sup> Subsecretaria de Hacienda, entre 2006-2010

Algunas opiniones representativas de las entrevistas son las siguientes:

*Es que sabes que, existía un poco de arrogancia, de quienes estuvieron a cargo de un principio en esto, entonces creían que Hacienda se las sabía toda, o que la Secretaría se las sabía todas, no se invitó a conversar a otros organismos que te podrían haber apoyado, el Consejo de Rectores en el caso de Chile, o los vice rectores de post- grado, o las Embajadas que daban becas.*

*(Profesional N°1)*

*Yo creo que faltó un liderazgo fuerte aquí que digiera que podíamos aceptar y que no podíamos aceptar, yo creo que faltó liderazgo desde la cabeza hasta los directores para abajo.*

*(Profesional N°5)*

*ahora, si hubiésemos tenido un jefe de CONICYT a otro nivel, a otra altura, se podría haber tenido otro resultado, porque poner sus propios conflictos personales, eso no puede ser.*

*(Experto N°1)*

En relación con los líderes actuales (año 2012) de CONICYT, podemos decir que su presidente Juan Miguel Aguilera, posee un claro perfil científico, pero que está apoyado por una persona con experiencia en gestión, su director ejecutivo Mateo Budinich. La directora del programa de becas es Denise Saint- Jean de perfil también técnico, pero con mucha experiencia en el tema de becas, pues estuvo 10 años como directora ejecutiva de Fullbright Chile.

## Conclusiones y Aprendizajes de la Política

Para indicar las conclusiones y aprendizajes, resulta pertinente segmentar las conclusiones en dos tipos; primero, todas aquellas conclusiones que son resultados de las entrevistas pero, que de alguna manera, permiten proponer o extraer aprendizajes comunes a otros procesos de implementación de políticas públicas, lo que vamos a denominar para este ejercicio conclusiones generales; un segundo tipo de conclusiones, está relacionado con las conclusiones a futuro de esta particular política pública, que denominaremos conclusiones específicas.

### Conclusiones Generales

Al diseñar la encuesta, no se tenía la intención de establecer segmentaciones a priori por tipos de problemas, esta situación se fue dando a medida que se realizaron las entrevistas, sin embargo, todos pueden ser ubicados dentro de las dimensiones indicadas vale decir ; arreglo institucional, institución implementadora, líderes a cargo de la implementación y diseño de la política.

La siguiente figura permite mostrar lo que se buscó realizar. Se desarrolló un diseño de política pública, que es llevada hacia un estado deseable o meta, por intermedio de factores preponderantes, o dimensiones fundamentales a considerar en un proceso de implementación.

Figura N°15 Tópicos a considerar en un proceso de implantación de una Política Pública



Fuente: Elaboración Propia

- En relación con el **arreglo institucional**, no está muy claro cuáles son las causas que originan que se cree la Secretaría Ejecutiva de Becas Chile, tal vez, fueron las propias deficiencias administrativas de CONICYT, pero en la práctica se demostró que no definen política y tampoco implementan, sólo realizan controles ex post de lo realizado por CONICYT, entonces, más que una ayuda, fue una constante fuente de desavenencias por tener el control de la implementación. La característica común en las relaciones institucionales, de las instituciones implementadoras, era de una cierta ambigüedad, vale decir en específico, de un excesivo proteccionismo, para evitar caer en alguna falta, y por otro, indicar al otro como responsable por lo que sucedido. Nunca se delimitaron, con mayor detalle y especificidad, los distintos roles y en específico las reglas del juego institucional. El aprendizaje en esta línea entonces es: **O se crea una institucionalidad nueva con todas las atribuciones de un organismo público, o se fortalece la ya existente**, de manera de asegurar que no colapse el sistema. Para el futuro, se debería evaluar la generación de valor público de esta institucionalidad, y reorientar su gestión de manera que pueda ser un real aporte, ya sea, en la definición de política pública de Capital Humano Avanzado, o que se transforme en la futura Agencia de Becas.
- En relación con la **institución implementadora** CONICYT, el estudio deja en evidencia que esta institución, no estaba preparada para asumir el desafío de implementar la política pública. A saber; Recurso Humano operativo sin experiencia, carencia de un sistema informático, que permitiese controlar las distintas etapas del proceso de evaluación y adjudicación, departamentos de finanzas y fiscalía no preparados para administrar un volumen mayor de pagos y contratos respectivamente, falta de visión estratégica en el sentido de administrar el otorgamiento, y posterior control, como un proceso integrado y no segmentado y en parcelas (insular) tal como se dio.

La estrategia de homologar los procedimientos de evaluación<sup>84</sup> que se utilizan en FONDECYT, demostró finalmente que fue una decisión acertada, efectivamente los números lo confirman, pues se evaluaron en Diciembre de 2010 más de 12.000 postulaciones y no existieron los volúmenes de reclamos recibidos en concursos anteriores. El aprendizaje en este caso es identificar para la institución implementadora líder: ***Cual es la capacidad operacional real para implementar los factores críticos de la política.*** En este caso en particular, los factores críticos de éxito están relacionados con; la postulación, evaluación, adjudicación, pago y control de una beca.

- En relación al ***diseño*** de la política, y por la cantidad de dificultades en la implementación, podemos concluir que esta política presentó fallas de diseño. Esta dimensión resultó ser gravitante en todo el proceso de implantación, pues es de una cierta lógica que el diseño de una política tenga que ser flexible, y por ello sujeta a modificaciones, en este caso, no se dimensionó adecuadamente la magnitud de ellos.
  - i. Uno de los cambios más importantes, es la eliminación del conocimiento del idioma inglés como requisito de postulación, este punto es tan significativo en la política que marcará un antes y un después. A saber, los próximos concursos de Becas Chile tienen como requisito la carta de aceptación de la universidad extranjera, carta que puede ser incondicional o condicional a recursos o idioma, esto significa que el conocimiento del inglés se mantiene, dicho de otro modo, la barrera del inglés se mantiene. Con esto, no se podrá seguir hablando de igualdad de oportunidades.
  - ii. Otro problema de diseño importante, fue el establecer como criterio de evaluación, la no necesidad de contar con carta de aceptación de la Universidad extranjera, sólo se debía indicar el programa al cual se deseaba estudiar. Esto generó problemas colaterales como no concreciones de becas, o cambios radicales posteriores de programas de estudios.

---

<sup>84</sup> Para la evaluación del concurso Becas Chile N°3, se utilizaron 26 grupos estudios de distribuidos por áreas de conocimiento, cada uno con un coordinador, además se utilizó el sistema LUTHIEN. Todas soluciones que provienen de FONDECYT, lo anterior debido a que la Presidenta de CONICYT en ese entonces fue María Elena Boiser, Directora de FONDECYT.

- iii. La decisión de realizar una campaña agresiva de comunicación, o con un objetivo poco claro, generó una suerte de derecho adquirido con el solo hecho de postular a una beca.
- iv. La no definición oportuna, en relación con la homologación de los beneficios de los becarios MIDEPLAN, generó presiones al equipo implantador, y ayudó a visualizar a Becas Chile, como un sistema desordenado y hecho en la marcha.
- v. La política estaba relacionada fundamentalmente con becas al exterior, pero esto no es posible de realizar sino se realiza un análisis de los programas nacionales.
- vi. No se analizó oportunamente, una política de retribución de los beneficios en el país. Queda todavía pendiente la pregunta ¿Dónde se insertarán los becarios que regresen?
- vii. Técnicamente no es posible implementar el currículo ciego, puesto que es necesario saber en detalle la orientación del postulante.

Actualmente se han hecho cambios de diseño y se continuará en esa línea, puesto que, no es lógico ni eficiente que el 40% de las becas adjudicadas en el concurso Becas Chile N°1, no pudieran concretarse. El aprendizaje en este caso es que ***se debe planificar y analizar si técnicamente es posible hacer lo que se quiere hacer, más allá que sean grandes ideas.*** Todos estos problemas, pudieran de alguna u otra manera, haber sido estudiados con un prisma diferente, y ver como en casos similares han resuelto este tipo de situaciones; revisando la experiencia internacional y/o contando con un equipo asesor con experiencia que definiera las líneas y/o orientaciones principales. En este caso, el diseño fue elaborado con criterios más políticos que técnicos, lo que generó un desequilibrio en la política.

- En relación con los ***liderazgos de los implementadores***, que surge con mucha fuerza en relación a distintos tópicos del estudio, quedó en evidencia que todos, de alguna forma u otra, querían tener el control de la operación (Ministerio de Hacienda, Becas Chile y CONICYT), y en algún minuto el sistema se estaba volviendo ingobernable, tanto así que desde el Palacio de La Moneda, se tuvo que intervenir directamente con reuniones semanales, dirigidas por Rodrigo Egaña, encargado de coordinación y seguimiento del



segundo piso, para re direccionar la implantación. El aprendizaje en este caso se puede resumir en la pregunta “El líder que escogimos **¿Es la persona adecuada para hacer lo que tenemos que hacer?**” (por ejemplo que tenga dentro otras capacidades; habilidades directivas, conocimiento técnico, conocimientos administrativos burocráticos de estado). Efectivamente, no siempre es posible cambiar a los actores que ya están en un determinado puesto, pero se deben establecer entonces, los mecanismos de control que permitan mantener el rumbo, pero con estrategias flexibles de navegación. Ahora, en la administración pública, y específicamente en la dirección de servicios públicos, no sólo es necesario tener conocimiento técnico-administrativo, sino que es necesaria la experiencia política, o al menos entender algo de política, porque es necesario saber que los tiempos son distintos, y que las oportunidades que no se aprovechan, cuando aparece un ventana de oportunidad, pueden ser una pérdida para todo un sistema, y puede costar años, volver a contar con esa posibilidad, en esa línea, por tanto, **un buen técnico o buen administrador no garantiza una gestión exitosa en un servicio público.**

Es necesario también saber que es posible, que existan dificultades en establecer relaciones colaborativas entre los Ministerios de Hacienda y Educación, pero una vez reconocido el hecho, entonces es posible comenzar a realizar estrategias de solución. En esto, es inevitable el hecho que **Hacienda no sólo financia las políticas públicas, sino que también opina en relación a ellas**, con esta información el ejecutivo público ya sabe a quién debe tener de aliado antes de comenzar un proceso de diseño de una política pública.

### **Conclusiones Específicas** (Recomendaciones y orientaciones de la política.)

- En relación con el **arreglo institucional**, no se vislumbran cambios al sistema, posiblemente el tiempo ha disminuido los roces entre las instituciones implementadoras (Becas Chile y CONICYT), o al menos no nos hemos enterado de la existencia de relaciones conflictivas. Es momento oportuno entonces, **para evaluar con calma y detalle, el rol de Becas Chile en el sistema**; evaluar el cumplimiento de los objetivos que originan su creación y evaluar si genera valor público, agregando valor a la gestión global

del sistema de becas. Dependiendo de ese análisis, es posible proyectar al futuro su nicho de negocio, o ámbito de gestión, que desde un comienzo ha estado en entredicho.

- En relación con el **diseño de la política**, existen aspectos como;
  - i. Los entrevistados expertos, concuerdan en que es una pérdida para el país, **mantener el dominio del idioma inglés como condición de postulación**<sup>85</sup>, y concuerdo con dichas afirmaciones. Es posible poder otorgar oportunidades de becas a sectores diversos (o más marginales) y que no tienen ninguna posibilidad de aprender inglés por si solos, pero que son buenos estudiantes. La posibilidad de realizar un concurso sólo para ellos, no dentro de la misma ventanilla de todos, con restricciones de aprendizaje (de no más de un año e inclusive agregar otro tipo de restricciones complementarias), pero ojalá Chile no pierda la posibilidad de ayudar a disminuir las brechas de igualdad. Esto porque la exigencia del dominio del idioma inglés, logrará que postulen sólo un grupo específico de personas, las que en su mayoría, (estimo) tienen un nivel mayor de ingresos o vienen de sectores socioeconómicos más acomodados, puesto que pueden pagar cursos particulares.
  - ii. Es necesario definir con claridad, los **topes de financiamiento** para cada programa académico. No es posible, que se financie un arancel sin tope para programas en el extranjero y que para los programas nacionales sea con tope de dos millones de pesos, es necesario cambiar esta restricción y otorgar financiamiento adicional para los programas de magíster y doctorados nacionales de nivel mundial.
  - iii. Actualmente se están realizando los esfuerzos (aunque aún incipientes) en la **atracción de académicos de nivel mundial en las Universidades Nacionales**, de manera de acrecentar la calidad de los programas académicos. Esto es necesario continuar profundizando esta política, de manera de generar vínculos fructíferos de colaboración entre académicos internacionales y estudiantes nacionales.

---

<sup>85</sup> Esto es para estudiar en universidades que dictan sus programas en dicho idioma, vale decir, para quienes postulen a programas en español, no se exige tal condición.

- iv. Es necesario profundizar en una **política de reinserción de becarios**. Es necesario realizar un seguimiento y búsqueda de oportunidades públicas y privadas, por ejemplo a través del establecimiento de un fondo CORFO<sup>86</sup> de Capital Semilla<sup>87</sup> para la realización de tesis doctorales en la industria. Se ha estado avanzando en el último tiempo en la atracción de expertos internacionales, este es un problema inminente y de extrema complejidad, pues de lo contrario, esta política pública no tendrá sentido alguno, pues no se logra concretar las expectativas que crearon en sus beneficiarios y tampoco logra los ambiciosos objetivos que se propone a nivel institucional.
- v. Sin lugar a dudas que es un avance para Chile, contar con un sistema más ordenado de administración de Becas de postgrado. El tener la posibilidad de contar con una **ventanilla única** ofrece grandes posibilidades, sin embargo es necesario contar con un **desarrollo equilibrado becas nacionales e internacionales**, clarificando las áreas de interés y transparentando las cantidades de becas a otorgar año a año, una vez realizado esto, contar con una campaña publicitarias más específica y abocada a los nichos que se quieren abordar.
- vi. La calidad de los postulantes nacionales, todavía no disminuye en comparación con años anteriores, esto quiere decir que todavía hay espacios para continuar creciendo con oferta interna, la cual es necesario fortalecer y **potenciar en los programas de reconocida excelencia a nivel internacional**.
- En relación con la **institución implementadora** su gran desafío es continuar trabajando **en evitar la insularidad**, así CONICYT, específicamente con las áreas de apoyo, como Finanzas en el tema de los pagos, Fiscalía en convenios, e Informática en la automatización de procesos. Además, en el programa de Becas contar con un área de seguimiento de becarios más profesionalizada. Estos aspectos deben ser evaluados por un organismo competente (ojalá externo), y de no mejorar estos aspectos, podríamos

---

<sup>86</sup> Corporación de Fomento de la Producción-Corfo- es un organismo ejecutor de las políticas del gobierno de Chile en el ámbito del emprendimiento y la innovación.

<sup>87</sup> Subsidio que apoya el despegue y puesta en marcha de proyectos de negocio innovadores con expectativas de alto crecimiento.

estar en la situación de recomendar separar las becas internacionales de CONICYT, con la creación de una agencia específica.

- En relación a lo indicado por **CNIC**<sup>88</sup> en su documento de análisis del presupuesto 2012, para el sistema de innovación *“en materia de fortalecimiento de capital humano avanzado –que es todavía uno de los déficits importantes del país para avanzar en innovación-, el consejo reitera que es necesario revisar el programa Becas Chile con el fin de poder contar con un sistema que : (a) incluya tanto las becas nacionales como las internacionales, (b) cuente con un canal institucional en el fortalecimiento de universidades y centros científico tecnológicos, (c) apoye el fortalecimiento de los programas de doctorado nacionales con énfasis estratégico y en colaboración con las instituciones internacionales, y (d) asegure un mayor espacio para la asignación de becas de post doctorado. Además, es necesario contar con mecanismos de seguimiento e información que ayuden a la inserción de los becarios en el sistema nacional y visibilicen los resultados del programa.”* (CNIC, página 5).
- Finalmente, y si bien la temporalidad de este estudio, tiene como límite el año 2010, y ya se han producido cambios en la operacionalización de la política, es un periodo indicado para **revisar lo realizado hasta el momento y corregir**. Es conveniente traer especialistas internacionales, y conformar mesas de análisis técnico y en conjunto con especialistas nacionales, realizar un análisis en profundidad del sistema completo.

---

<sup>88</sup> Comentarios sobre el presupuesto del sistema nacional de innovación, elaborado en noviembre de 2011

## BIBLIOGRAFIA

1. **Aguilar, Luis:** “Problemas públicos y agenda de gobierno”. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. México 1993. La hechura de las políticas, 1996.
2. **Alchian, A. y Demsetz H.** “Production, Information and Economic Organization”, American Economic Review 62, 1972.
3. **Bardach, E:** “A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving”. New York, Seven Bridges Press. 2000.
4. **Borges, Méndez, Ramón** “El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas.” 1995.
5. **Cobb, Roger W; Elder, Charles D:** “Issues and Agendas”, en Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. Baltimore London, Johns Hopkins University Press. 1983.
6. **Contreras, Manuel:** “El liderazgo en la gestión política: del postulado a la complejidad de su implementación” Trabajo preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.
7. **Garnier, Leonardo:** “Función de coordinación de planes y políticas”. Serie Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile, abril de 2000.
8. **Lahera, Eugenio:** “Introducción a las Políticas Públicas”. Fondo de Cultura Económica. 2002.

9. **Lasswell, Harold:** "The Policy Orientation", en The Policy Sciences. Standford University Press. 1951.
10. **North, Douglas C.:** "Instituciones, Cambio institucional y desempeño economico". México, Fondo de Cultura Económico.
11. **Pittman MA.:**"Strategic Management: A Stakeholder Approach". Boston, 1984.
12. **Theodoulou, Stella; Cahn, Matthew:** "Public Policy, The Esencial Readings". New Jersey, Prentice Hall. 1995.
13. **Waisbluth, Mario:** "Sistemas Complejos y Gestión Pública", Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Febrero 2008

#### OTROS DOCUMENTOS

1. Alarcón, M. Arismendi, P. Galvez, J. Muñoz, I y Velasco M: "Taller de Estudio de Casos: Programa de Capital Humano Avanzado", Estudio realizado por alumnos del diplomado de gestión y políticas públicas de la facultad de ingeniería de la Universidad de Chile. 2010.
2. Auditoria Integral Aleatoria a Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Diciembre de 2008. Informe N°142-08. Contraloría General de la República. División Auditoría Administrativa.
3. Cuenta Pública Presidencial. Discurso 21 de mayo de 2008. Chile.
4. Informe Final, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, Junio de 2010. Informe N°53/10. Contraloría General de la República. División Auditoría Administrativa.

5. Informes de Auditoría, CONICYT.
6. Inostroza, José y Waissbluth, Mario. “Estudio de Apoyo Estratégico para el Programa de Capital Humano Avanzado de CONICYT”. Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial.2009.
7. Instructivo Presidencial. Gab. Pres. N°004, del 21 de junio de 2006.
8. Orientaciones sobre el Presupuesto Público para el Sistema Nacional de Innovación. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y su Secretaría Ejecutiva. Septiembre de 2011.
9. Reviews of National Policies for Education Chile’s International Scholarship Programme OECD and IBRD/The World Bank. 2010.

#### SITIOS WEB CONSULTADOS

1. <http://www.bcn.cl>
2. <http://www.becaschile.cl>
3. <http://www.bitar.cl>
4. <http://www.cnic.cl>
5. <http://www.conicyt.cl>
6. <http://www.cooperativa.cl>
7. <http://www.dipres.cl>
8. <http://www.emol.com>
9. <http://www.facebook.com>
10. <http://www.latercera.cl>
11. <http://www.lasegunda.cl>

# ANEXOS

## ANEXO N°1

### Organigrama Institucional de Becas Chile



Fuente: Becas Chile



Fuente: Becas Chile



## Evolución Presupuestaria de Becas Chile

Año	Presupuesto Autorizado M\$ de cada año
2009	25.477.054
2010	59.660.884
2011	65.536.278

Fuente: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

## ANEXO N°2

### Pauta de Entrevistas

La siguiente pauta de entrevista tiene por finalidad poder realizar un análisis académico en relación a la implementación de la política pública de otorgamiento de becas de perfeccionamiento en el extranjero, específicamente las becas de Doctorado y Magíster. Para ello se ha confeccionado una pauta de entrevistas en dimensiones, con la finalidad de analizar aspectos técnicos de la política, para posteriormente analizar aspectos de implementación políticos y de estructura institucional para su puesta en marcha.

#### Dimensión Técnica

Esta dimensión está relacionada con los fundamentos técnicos utilizados en definición de la política.

#### Dimensión Institucional

Esta dimensión está orientada a la implementación de la política, y a la estructura organizacional que definió el estado para su puesta en marcha.

#### Dimensión Política

Esta dimensión más transversal a lo largo del tiempo está relacionada con la dirección que fue y que está siendo entregada a la política pública, reflejada en las decisiones adoptadas al momento de la definición como también de la implementación.

#### DIMENSION TECNICA

- ¿Qué opinión le merece a usted realizar estudios de postgrado en el extranjero?
- ¿Qué opinión le merece a usted que el Consejo Nacional para la Innovación recomendara invertir recursos en la formación de capital humano para nuestro país?
- Diga cual es su opinión en relación a la calidad de los cursos ofrecidos en el extranjero.
- Indique su opinión en relación a la cantidad v/s excelencia de becas ofrecidas anualmente por esta política pública.
- ¿Qué opinión le merece a usted que no todos los Magíster fueran financiados?
- Indique su opinión en relación al impacto para las Universidades y centros de formación Chilenos que dentro de su oferta de servicios, también imparten cursos de perfeccionamiento de capital humano.
- Esta política todavía está en etapa de implementación, por lo que sus resultados serán analizados en un futuro próximo; aún así indique su opinión en relación al mercado laboral para estos becarios que regresarán a nuestro país después de su proceso de perfeccionamiento.
- ¿Cree usted que faltó algo más, en la definición de esta política pública?

#### DIMENSION DE INSTITUCIONAL

- Cual es su opinión en relación al consejo de ministros.
- Indique su opinión en relación a las capacidades instaladas en CONICYT como institución encargada de implementar la política.
- Indique cual es su posición en relación con las instituciones externas para la implementación de esta política, específicamente Ministerio de Hacienda y Educación.
- Indique su opinión en relación al traspaso de las Becas MIDEPLAN en Enero 2009 a CONICYT.
- Indique su opinión en relación a la coordinación entre CONICYT y Becas Chile.
- ¿Qué opinión tiene usted en relación al curriculum ciego como mecanismo de evaluación de la postulación?
- Indique cual es su opinión en relación a los criterios de evaluación utilizados para un concurso.

#### DIMENSION POLITICA

- Que opinión le merece a usted las condiciones políticas sobre las cuales se implementó esta política?
- Qué opinión le merece que en el mes de Julio de 2009, el equipo directivo de Becas Chile fuera reemplazado.
- Qué opinión le merece la eliminación de los exámenes de conocimiento de inglés como requisito de postulación para una beca.
- Que opinión le merece la renuncia del jefe del programa de Becas y de la presidenta de CONICYT.