



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: UN MODELO DE  
ACOMPañAMIENTO EN RED PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS  
UNIVERSIDADES DEL ESTADO, EN EL MARCO DE LA LEY 21.094.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**GREY NATALY PARRAGUEZ SEPÚLVEDA**

**PROFESOR GUIA:**

SERGIO CELIS GUZMÁN

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:**

LILIANA PEDRAJA REJAS  
ÁLVARO CABRERA MARAY

SANTIAGO DE CHILE

2021

**DEPARTAMENTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: UN MODELO DE ACOMPAÑAMIENTO EN RED PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO, EN EL MARCO DE LA LEY 21.094.**

La Ley 21.094 sobre Universidades del Estado establece un nuevo desafío para estas instituciones, al exigir las funciones de docencia, investigación, postgrado y vinculación con el medio. Esto implica que universidades tradicionalmente enfocadas en la docencia de pregrado deban transformarse en universidades complejas. Para ello, se ha definido un Plan de Fortalecimiento de las Universidades del Estado por un periodo de 10 años, cuyo propósito es apoyar el desarrollo institucional de las Universidades del Estado, ejecutándose vía convenio entre Ministerio de Educación y estas universidades.

Se identifican como problemáticas para la implementación de la política pública dos aspectos: primero, a nivel estratégico, en la actualidad no existen los reglamentos y normas que regulen la relación entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado, por lo que esta seguirá reglamentada, al menos en el corto plazo, por los convenios de desempeño que firmen ambas partes; segundo, a nivel operativo, los cambios en las relaciones interinstitucionales entre el Departamento de Fortalecimiento Institucional y las Universidades Estatales -producto de la implementación del Convenio Marco- no se vieron reflejados en el modelo de seguimiento, y en los instrumentos de gestión que permitieran sistematizar los mecanismos que se utilizan para acompañar a las Universidades del Estado, según su nivel de desarrollo.

El presente estudio tiene un carácter exploratorio, cuyo objetivo general es: Proponer un modelo de acompañamiento en red que le permita al Departamento de Fortalecimiento Institucional gestionar el fortalecimiento de las Universidades del Estado, teniendo en consideración su estadio de desarrollo y los lineamientos que establece la Ley 21.094. La investigación se realizó con una metodología cualitativa, mientras que para el análisis de los resultados se utilizó el enfoque de la fenomenografía, con la intención de conocer cómo perciben el acompañamiento que realiza el Departamento de Fortalecimiento Institucional, tanto los actores internos de la organización como de las Universidades del Estado.

Los resultados de la investigación muestran una maduración en los modelos de seguimiento de los proyectos del Departamento de Fortalecimiento Institucional, pasando de un modelo del Programa MECESUP que instaló lógicas del new public management enfocado en mejorar los resultados de eficiencia del Sistema de Educación Superior, a un incipiente modelo de Estado en red, donde la corresponsabilidad para el desarrollo gradual de procesos será el enfoque predominante para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, en el marco de la Ley 21.094. La incorporación de nuevos actores al proceso de acompañamiento de los proyectos institucionales traerá como desafío equilibrar la flexibilidad y autonomía que requiere el Departamento para generar valor público, y los procesos de toma de decisión participativos que se requiere para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, en el marco de un Estado en red.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a mi profesor guía Sergio Celis quien apoyó constantemente el proceso de reflexión y mejoras para culminar un proyecto de tesis exitoso. Sin su actitud positiva en los momentos difíciles este documento no hubiera visto la luz.

Así también, quisiera manifestar mi profundo agradecimiento a mis compañeros del Departamento de Fortalecimiento Institucional quienes generosamente me traspasaron su experiencia en el acompañamiento de las Universidades del Estado.

En esta misma línea, agradezco a los representantes de las Universidades del Estado cuya disposición para atender a mis solicitudes fue especialmente relevante para culminar la investigación de forma exitosa.

Agradezco a Luis, mi compañero en la vida cuyo apoyo constante me permite mejorar cada día.

Finalmente, agradezco a mi madre por su apoyo, y a mi padre, quien espero pueda ver esté logro donde se encuentre.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	1
2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE .....	4
2.1. Instituciones de Educación Superior .....	4
2.2. Cobertura, acceso y permanencia .....	5
2.3. Financiamiento .....	7
2.3.1. Programa MECESUP (1998-2015) .....	9
2.3.2. Instrumentos de Financiamiento enfocados en Universidades del Estado .....	13
2.4. Universidades Estatales .....	17
3. NUEVA ORGÁNICA PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR .....	25
3.1. Ley 21.091 Sobre Educación Superior .....	25
3.1.1. Subsecretaría de Educación Superior .....	26
3.2. Ley 21.094 Sobre Universidades Estatales .....	26
3.2.1. Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales .....	27
4. MARCO CONCEPTUAL .....	29
5. MARCO METODOLÓGICO .....	36
5.1. Plan de muestreo y recolección de datos .....	36
5.2. Análisis de los datos recopilados .....	43
6. RESULTADOS .....	45
6.1. Rol del Departamento de Fortalecimiento Institucional en un sistema complejo. ....	45
6.2. Analistas académicos como facilitadores en los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las Universidades del Estado .....	65
6.3. Elementos del acompañamiento que aportan a los mecanismos de aprendizaje y control implementados por las Universidades del Estado .....	68
6.4. Consideraciones para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado .....	70
6. CONCLUSIONES .....	87
7. BIBLIOGRAFÍA .....	91
8. ANEXO A: Funciones de los actores que participan en las etapas del acompañamiento .....	95

## INDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> <i>Evolución matrícula de primer año, por tipo de Universidad, periodo 2015 – 2019.</i> .....	5
<b>Tabla 2</b> <i>Montos adjudicados Programa MECESUP, periodo 1999-2015.</i> .....	10
<b>Tabla 3</b> <i>Montos adjudicados por Programa MECESUP, por tipo de Institución, periodo 1999-2015.</i> .....	11
<b>Tabla 4</b> <i>Montos adjudicados Universidades Estatales, Programa MECESUP, periodo 1999-2015.</i> .....	12
<b>Tabla 5</b> <i>Montos adjudicados/ asignados a Universidades Estatales, distribuidos por fondo de financiamiento, periodo 2010-2019.</i> .....	15
<b>Tabla 6</b> <i>Tipo de Formación y Cantidad de Carreras Pregrado y Postgrado, Universidades Estatales.</i> .....	19
<b>Tabla 7</b> <i>Académicos Jornada Completa Equivalente, con Grado de Doctor, Universidades Estatales año 2020.</i> .....	21
<b>Tabla 8</b> <i>Acreditación Institucional Universidades del Estado año 2020.</i> .....	23
<b>Tabla 9</b> <i>Selección de actores claves para entrevistas al interior del Departamento de Fortalecimiento Institucional.</i> .....	37
<b>Tabla 10</b> <i>Caracterización de Universidades del Estado, según indicadores disponibles en el Sistema de Educación Superior año 2018.</i> .....	39
<b>Tabla 11</b> <i>Etapas del proceso de acompañamiento a los proyectos de fortalecimiento de Universidades Estatales.</i> .....	77
<b>Tabla 12</b> <i>Actores que intervienen en los procesos de acompañamiento a los proyectos de fortalecimiento de Universidades Estatales.</i> .....	80
<b>Tabla 13</b> <i>Evolución de los modelos de seguimiento de proyectos institucionales del Departamento de Fortalecimiento Institucional, periodo 2010-2020.</i> .....	83

## INDICE DE ILUSTRACIONES

<b>Ilustración 1</b> <i>Estructura Organización División Educación Superior, periodo 2008- 2014.</i> .....	47
<b>Ilustración 2</b> <i>Estructura Organización División Educación Superior para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, periodo 2015- 2019.</i> .....	53
<b>Ilustración 3</b> <i>Estructura Subsecretaría de Educación Superior para el Plan de Fortalecimiento de las Universidades del Estado.</i> .....	62
<b>Ilustración 4</b> <i>Propuesta de estructura para el seguimiento de los proyectos institucionales de las Universidades del Estado.</i> .....	75
<b>Ilustración 5</b> <i>Propuesta de Modelo de seguimiento para el acompañamiento de las Universidades del Estado, según su estadio de desarrollo.</i> .....	76

## 1. INTRODUCCIÓN

El Sistema de Educación Superior chileno se caracteriza por su desregulación y competitividad, lo que ha producido una heterogeneidad en el desarrollo de las instituciones, las que se enfocan mayoritariamente en la docencia de pregrado. Al respecto, Espinoza y González (2015) indican “un hecho innegable dice relación con el notable aumento que ha experimentado la cobertura neta en el pregrado de educación superior durante las últimas décadas, que pasó de un 8% a un 46% en el periodo 1980-2013. El aumento de cobertura se explica por un crecimiento sostenido de la matrícula y el número de instituciones del sistema de educación superior, que responde a una presión social por mayor educación y a un incremento de la oferta privada impulsada desde comienzos de los años ochenta por la dictadura de Pinochet en el marco de un esquema de libre mercado, cuyos efectos se han prolongado hasta la fecha” (p. 520).

Esto facilitó el acceso de estudiantes de niveles socioeconómicos más vulnerables, lo que no implica necesariamente que existiera equidad en el acceso, permanencia y resultados. En el largo plazo no se pudo garantizar la calidad de la educación que recibían los estudiantes, quienes no siempre pudieron obtener mejores oportunidades laborales e ingresos, por la inversión realizada. A nivel de políticas públicas, se hicieron intentos por mejorar la docencia y aportar al desarrollo de las Instituciones de Educación Superior a través de programas como Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP) y de la implementación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, ambos enfocados en la rendición de cuentas procedimentales y administrativas.

Estos esfuerzos no fueron suficientes para contener un mercado lucrativo que buscaba expandir su oferta formativa de pregrado con el fin de obtener ganancias y mayor influencia, cuya fuente principal de ingresos provenía del endeudamiento excesivo de los estudiantes. Al respecto, Mönckeberg (2013) indica “el lucro en las universidades chilenas está prohibido por ley y, sin embargo, buena parte de las instituciones privadas dedicadas a formar a los estudiantes funcionan como empresas orientadas a obtener el máximo de utilidades. Miles de millones de pesos salen del sistema universitario hacia los bolsillos de unos pocos dueños nacionales y extranjeros. Y lo hacen de las manos de los estudiantes y sus familias y del erario nacional, a través del Crédito con Aval del Estado (CAE), destinado en principio a beneficiar a los estudiantes para financiar carreras en instituciones acreditadas” (p. 8).

En el año 2011, el movimiento estudiantil produjo un cambio de paradigma en el Sistema de Educación Superior Chileno, al relevar la educación como un derecho, donde el Estado debía garantizar el acceso universal y la oferta de educación superior pública y, a su vez, establecer una regulación que certifique la calidad. En este contexto, se crea una ventana de oportunidad para que el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) lleve a cabo reformas, a saber: a) Impulsar la gratuidad en la educación superior; b) Creación de instituciones de educación superior del Estado: 2 universidades y 15 centros de formación técnica; c) Aumento del financiamiento para las Universidades del Estado; d) Regulación del sistema a través del fortalecimiento de la institucionalidad y el aseguramiento de la calidad; y e) Definición de una nueva forma de relacionamiento entre el Estado y sus universidades.

En este contexto, en el año 2014 se crea una nueva fuente de financiamiento denominada “Convenio Marco Universidades Estatales”, cuyo objetivo era elaborar un plan de fortalecimiento a cinco años, que se implementaría anualmente en base a un proyecto estratégico institucional que presentaba cada Universidad del Estado. Allí, el Departamento de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación, debió asumir el desafío de implementar este instrumento de financiamiento, a través de la firma de convenios de desempeño con las Universidades del Estado.

Se debe tener en cuenta que, el Departamento de Fortalecimiento Institucional, y su Unidad Académica eran los responsables del seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño, en el marco del Programa MECESUP, entre el Ministerio de Educación y las instituciones de educación superior. La implementación de los Convenios Marco de Universidades Estatales conllevó cambios en la forma de trabajo de esta unidad, la que debió pasar desde un seguimiento de proyectos basado en el chequeo del cumplimiento de hitos e indicadores hacia el acompañamiento en el desarrollo de capacidades en la institución con una visión estratégica, lo que incluía generar lazos de confianza con las autoridades institucionales.

En paralelo a estos procesos, se promulga, en mayo de 2018, la Ley 21.091 sobre Educación Superior, donde se establece, entorno al fortalecimiento de la institucionalidad, la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Educación, cuya labor se centra en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018). Se debe tener en cuenta que la Subsecretaría de Educación Superior sucedió legalmente a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, lo que significó en la práctica que todas las unidades y departamentos de esta última fueron incorporadas en la Subsecretaría.

Adicionalmente, se crea la Ley 21.094 sobre Universidades del Estado, promulgada en junio de 2018, donde se establece que las Universidades del Estado deben cumplir las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura. Esto conlleva un desafío para las Universidades del Estado dada su heterogeneidad en el desarrollo de capacidades institucionales, que van desde universidades cuya misión se centra en la docencia de pregrado a instituciones que tienen un desarrollo de la investigación y el postgrado. Es decir, universidades que se centran en la formación de pregrado deberán desarrollar capacidades para la investigación y la formación de postgrado, estableciendo mecanismos para aportar al desarrollo regional y nacional.

Otro aspecto relevante de la Ley 21.094, es que establece un Plan de Fortalecimiento para las Universidades Estatales. Este tendrá un carácter transitorio con una duración de 10 años, cuyo propósito será apoyar el desarrollo institucional de las Universidades del Estado, el que se ejecutará vía convenio entre Ministerio de Educación y estas universidades. Para ello, se suscribió un acuerdo de préstamo con el Banco Mundial denominado “Programa de Fortalecimiento de Universidades del Estado de Chile”, por un



monto de 50,126 millones de dólares. El que se visualiza como un espacio clave para el trabajo de planificación a 10 años propuesto por la Ley, reconociendo la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las Universidades del Estado, que les permita abordar los desafíos regionales y nacionales de desarrollo.

Así, el desafío para la implementación de la política pública se produce en dos niveles: primero, a nivel estratégico, en la actualidad no existen los reglamentos y normas que regulen la relación entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado, por lo que esta seguirá reglamentada, al menos en el corto plazo, por los convenios de desempeño que firmen ambas partes; segundo, a nivel operativo, los cambios en las relaciones interinstitucionales entre el Departamento de Fortalecimiento Institucional y las Universidades Estatales, producto de la implementación del Convenio Marco no se vieron reflejados en el modelo de seguimiento de la Unidad, y en los instrumentos de gestión que permitieran sistematizar los mecanismos que se utilizan para acompañar a las Universidades del Estado, según su nivel de desarrollo.

En un contexto, en el que el acompañamiento del Departamento de Fortalecimiento Institucional hacia las Universidades del Estado para alcanzar el nivel de desarrollo que la nueva regulación les exige será fundamental, pues a través de los convenios de desempeño podrán desarrollar y/o consolidar nuevas áreas. El presente estudio tiene un carácter exploratorio, cuyo objetivo general es: Proponer un modelo de acompañamiento en red que le permita al Departamento de Fortalecimiento Institucional gestionar el fortalecimiento de las Universidades del Estado, teniendo en consideración su estadio de desarrollo y los lineamientos que establece la Ley 21.094. Los objetivos específicos son los siguientes: 1) Identificar los procesos de acompañamiento de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional relacionados con el fortalecimiento de capacidades de las Universidades del Estado; 2) Establecer los elementos que deberían constituir el modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de capacidades de las Universidades del Estado, teniendo en consideración sus estadios de desarrollo y los lineamientos que establece la Ley 21.094.

Este estudio se divide en cinco capítulos: primero, los antecedentes generales que permiten comprender el sistema de educación superior en Chile. Segundo, la revisión de la nueva orgánica que busca regular al sistema de educación superior. Tercero, el marco teórico en que se enmarca esta investigación de un sistema complejo. Cuarto, el marco metodológico que fundamenta la metodología cualitativa utilizada, identificando las técnicas de muestreo, recolección de datos y análisis de estos. Quinto, la presentación de los resultados, los que se presentan en torno a las siguientes dimensiones de análisis: rol del Departamento de Fortalecimiento Institucional en un sistema complejo, los analistas académicos como facilitadores en los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las Universidades del Estado, los elementos del acompañamiento que aportan a los mecanismos de aprendizaje y control implementados por las Universidades del Estado, y las consideraciones para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado según su estadio de desarrollo. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación.

## 2. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Para el año 2018 se calcula que un 84% de la matrícula de educación terciaria se encuentra en instituciones privadas (Banco Mundial, 2021). Es por ello, que Brunner (2008), clasifica el sistema de educación superior chileno en el cuadrante de mayor “privatismo”, donde existe un predominio de alumnos matriculados en instituciones privadas, y cuya composición del gasto en educación superior es predominantemente privada (p. 455). Según Halsey (1992:1916) en Brunner (2008), estos sistemas corresponden a un tipo específico de economía política, carente de macroplanificaciones y donde cada institución resuelve sus propios problemas, compitiendo con numerosos otros proveedores por alumnos- compradores, por profesores y por prestigios institucionales (p. 459).

A continuación, presentaremos las principales características de este sistema de educación superior.

### 2.1. Instituciones de educación superior

El sistema de educación superior tiene una estructura jerárquica de atribuciones para conferir certificaciones, donde los centros de formación técnica sólo pueden otorgar títulos de técnico de nivel superior, los institutos profesionales emiten títulos de técnico de nivel superior y títulos profesionales en las carreras que no están reservadas a las universidades, mientras estas últimas, pueden otorgar todos los certificados anteriores, más los títulos profesionales en las carreras exclusivamente universitarias, y los grados académicos de licenciado, magister y doctor (MINEDUC, 2020).

En este contexto, Bernasconi (2018), indica que se produce un desorden de la educación superior, donde se traslapan competencias, pues las universidades pueden actuar en el ámbito de formación académica que les es propio e incursionar en la formación técnico-profesional. Esta última área les es menos cercana, en la medida en que se fortalecen académicamente. A su vez, las universidades presentan una heterogeneidad en sus desarrollos académicos, que van desde no selectivas, enfocadas en la docencia de pregrado y sin investigación, con oferta de carreras técnicas, hasta universidades altamente selectivas orientadas a la investigación, y sin oferta de nivel técnico.

Estas últimas, serían las denominadas “Universidades Complejas”, las que tienen un alto costo de funcionamiento, pero se benefician de un prestigio institucional, como moneda de cambio, que les permite atraer mejores estudiantes, profesores e investigadores (Brunner, 2008). Las universidades se ven presionadas para desarrollar sus capacidades hasta los niveles de investigación, por políticas públicas, donde el Aporte Fiscal Directo, así como el arancel de referencia beneficia a las instituciones que tienen doctores en el cuerpo académico y la producción de artículos científicos. Así también, el Aporte Fiscal Indirecto (vigente hasta el año 2016) premiaba la admisión de estudiantes con altos puntajes PSU<sup>1</sup>.

Sin embargo, la creciente dependencia de recursos privados, especialmente aranceles, para el desarrollo de las instituciones, generó que las universidades privadas se

---

<sup>1</sup> Prueba de Selección Universitaria, hoy llamada Prueba de Admisión Transitoria a la Educación Superior.

concentraran en la docencia de pregrado, estableciéndose sólo en los territorios más rentables para su funcionamiento. Se debe tener en cuenta, que “las universidades privadas tienen poco incentivo para abrir grados con costos de instrucción relativamente altos y alto valor estratégico, en campos donde la demanda de estudiantes para esos títulos es limitada. Por el contrario, las Universidades Estatales tienen muchos más programas de posgrado en áreas tales como ciencia básica, tecnología y salud, en comparación con las universidades privadas y privadas CRUCH” (Banco Mundial, 2017, p. 9). Así también, para el año 2017, faltaban “instituciones privadas CRUCH en 6 de las 15 regiones del país.

## 2.2. Cobertura, acceso y permanencia

El esquema de libre mercado permitió aumentar la cobertura en el pregrado, a través del establecimiento de oferta privada. Según el Banco Mundial, “en los últimos 15 años, Chile ha experimentado una expansión récord en el número de estudiantes que ingresaron a la educación superior, con una tasa bruta de matrícula que aumentó de 37.14 por ciento en 2000 a 86.63 por ciento en 2016. Esta expansión fue mucho más rápida que en muchos países desarrollados. El rápido crecimiento de la educación superior ha sido impulsado principalmente por el sector no universitario (IPs y CFTs) y por universidades privadas no CRUCH” (Banco Mundial, 2017, p. 8). La matrícula total de educación superior para el año 2018 alcanza 1.262.771 estudiantes, considerando los niveles de pregrado, postgrado y postítulos, de la cual el 94,1% corresponde a matrícula de pregrado. Si se considera el tipo de institución, las universidades concentran el 59,4% de la matrícula, seguidas de los institutos profesionales con un 29,7% y los centros de formación técnica con tan solo el 10,8% (SIES, 2018).

La Tabla 1 muestra la evolución de la matrícula de primer año en las universidades, donde se puede observar que en promedio durante el periodo 2015- 2019 un 72% de los estudiantes se matricularon en Universidades Privadas, mientras tan solo un 28% de estudiantes ingresaron a Universidades Estatales.

**Tabla 1**

*Evolución matrícula de primer año, por tipo de Universidad, periodo 2015 – 2019.*

TIPO DE UNIVERSIDAD	2015	2016	2017	2018	2019	% Promedio en el periodo
UNIVERSIDADES ESTATALES	41.539	42.194	42.337	43.131	42.534	27,6 %
UNIVERSIDADES PRIVADAS CRUCH	31.063	32.255	32.109	33.265	39.009	21,9 %
UNIVERSIDADES PRIVADAS	77.434	81.011	81.377	78.960	68.213	50,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>150.036</b>	<b>155.460</b>	<b>155.823</b>	<b>155.356</b>	<b>149.756</b>	<b>100%</b>

Nota. Elaboración Propia, información proveniente Servicio de Información de Educación Superior (SIES), 2020.

Urzúa (2012), indica que el sistema de educación superior en Chile ha crecido significativamente, aumentando la cobertura en todos los estratos de ingresos, aunque crece más rápido el acceso de estudiantes de bajos recursos. En este contexto, la matrícula de las universidades privadas supera aquella de las universidades CRUCH, estas últimas alcanzan en promedio en el periodo 2015-2019 un 49,5% de la matrícula de primer año. Lo que aumenta el financiamiento público para los estudiantes que se encuentran en el sistema privado, no sólo a nivel de créditos como el fondo solidario y becas, sino que también de gratuidad.

Los estudios muestran que el tipo de institución terciaria a la que accede un estudiante es importante. Según Santelices, Galleguillos y Catalán (2015), para los alumnos de bajos recursos los retornos de estudiar en instituciones selectivas son especialmente altos, los que incluso se observarían décadas después de haber asistido a la educación superior. Este tipo de instituciones son consideradas el vehículo más efectivo para acceder a posiciones de poder e influencia y para lograr prosperidad económica (p.583).

Así, no es posible sostener que exista una equidad en el acceso, la permanencia, el desempeño y los resultados de los estudiantes (Espinoza y Gonzalez, 2015). Al respecto Brunner (2015) indica que “a medida que aumenta la cobertura, los alumnos de hogares aventajados por la acumulación de capital socioeconómico y cultural ocupan las mejores plazas disponibles, mientras que los jóvenes provenientes de hogares desventajados acceden también, pero en una secuencia estratificada, ubicándose habitualmente en instituciones de menor selectividad académica o en instituciones no universitarias de educación superior (p. 53).

Según Santelices, Galleguillos y Catalán (2015), los criterios de admisión son habitualmente definidos entorno a su capacidad predictiva del rendimiento académico futuro de los estudiantes en la educación superior, con la intención de seleccionar aquellos candidatos que podrían enfrentar de mejor manera los desafíos académicos. Espinoza y Gonzalez (2015) indican que, si bien ha habido una mejora en cuanto a la cobertura para todos los quintiles en las últimas décadas, lamentablemente los mecanismos para la transición entre la educación media y la educación superior favorecen mayoritariamente a los estudiantes que provienen de los quintiles de mayores ingresos. Esto sería aún más discriminatorio para estudiantes que egresan de la educación media técnico profesional, pues los estudios muestran que acceden en menor cantidad a la educación terciaria debido a su mala preparación, y al sesgo en favor de la educación media científico humanista de la Prueba de Selección Universitaria.

La falta de información sobre los retornos de la educación ha generado que estudiantes altamente vulnerables, cuyos padres no tuvieron acceso a educación superior, ingresaran a universidades menos selectivas, con el único objetivo de quedar en la universidad, bajo la idea de que el acceso a educación superior permitirá tener mejores oportunidades laborales en el futuro y, por tanto, mejores ingresos. Urzúa (2012), indica que el paso por una Institución de educación superior en Chile puede perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en tanto no existen ganancias en productividad asociadas al proceso educativo.

Al respecto el Banco Mundial indica que “hay una heterogeneidad dramáticamente grande en los retornos del mercado de trabajo de la educación superior, con una

proporción significativa de estudiantes que tienen que hacer frente a poco o ningún beneficio de su decisión de invertir en la educación superior. De hecho, alrededor del 10 por ciento de todos los estudiantes en Chile están inscritos en programas con retornos esperados negativos (Ferreyra et al., 2017). Los estudiantes de familias de bajo nivel socioeconómico son particularmente vulnerables a este fenómeno, ya que, entre otras razones, suelen tener niveles más bajos de preparación académica y menos información sobre los retornos económicos privados de la educación terciaria (Hastings et al., 2015). Además, es más probable que los estudiantes de grupos socioeconómicos más vulnerables estén matriculados en grados de bajo retorno en universidades privadas no CRUCH, que a menudo presentan insumos de menor calidad que las instituciones CRUCH” (Banco Mundial, 2017, p. 8).

Las desigualdades en el ingreso a la educación superior no sólo afectan la movilidad social de los estudiantes más vulnerables, sino que también en las instituciones altamente selectivas, originan una disminución de la diversidad del cuerpo estudiantil, afectando la experiencia educacional. Al respecto, Gurin, Dey, Gurin, y Hurtado (2010) indican que la diversidad de los estudiantes facilita los resultados del aprendizaje para el desarrollo cognitivo y social. Por ello, para disminuir estas brechas las universidades han desarrollado Programas Propedéuticos de ingreso especial a la educación superior. Los que, a partir de 2015, se impulsaron como política pública con el denominado Programa de Acceso a la Educación Superior (PACE), cuyo objetivo es permitir el acceso a la educación superior de estudiantes destacados en enseñanza media, provenientes de contextos vulnerables. Para el año 2020, 31 instituciones de educación superior participaban en procesos de acompañamiento y apoyo tanto a estudiantes de enseñanza media como de educación superior.

Así también, la tasa de deserción es alta en educación superior, lo que se relaciona con el nivel socioeconómico de los estudiantes, su mala formación en el sistema escolar y bajo capital cultural (Espinoza y Gonzalez, 2015). Según datos del Servicio de Información de Educación Superior la retención de 1° año del año 2019 alcanza un 73,6% para el sistema de educación superior, lo que implica un aumento promedio de un 2,4 en el periodo 2015-2019. Al analizar los datos de retención de las universidades, se puede observar un aumento de un 2,8 en el mismo periodo, alcanzando para el año 2019 un 79,7%. En este contexto, probablemente el aumento de becas, y posteriormente la gratuidad, incidan en una mayor estabilidad y continuidad de los estudiantes de menores recursos. Sin embargo, los déficits en la formación de educación media de estudiantes vulnerables no les permite proseguir sus estudios. Por ello, las universidades han establecido programas de caracterización y nivelación de los estudiantes con la intención de generar un espacio de transición de los estudiantes a la universidad, y acompañarlos en su progreso académico.

### **2.3. Financiamiento**

El aumento de la cobertura en el Sistema de Educación Superior fue posible con un financiamiento gubernamental a los estudiantes, lo que permitió una demanda latente, que benefició a todas las instituciones del sistema tanto públicas como privadas. En promedio el 63,86% de los recursos que reciben las instituciones de educación superior provienen del cobro de aranceles (Holz, 2018). Se debe tener en cuenta que son

mayoritariamente los estudiantes quienes financian los aranceles, los que son fijados por las propias instituciones de educación superior.

Al respecto, Paredes (2015) señala que no hay diferencias marcadas en los valores de los aranceles entre universidades estatales y privadas, indicando “en las universidades más selectivas (es decir, con mayor exceso de demanda), han operado mecanismos que tienden a contener las alzas de aranceles. Sin una regulación explícita, se balancea la selectividad académica (un mayor arancel excluye a algunos alumnos de excelencia), con contención del descontento estudiantil, y con el cumplimiento de acuerdos implícitos con el Estado que financia a estudiantes. Esta suerte de autocontrol permea en parte al resto del sistema, pero la mayor fuerza contenedora de aranceles parece ser una de mercado, pues ello se da especialmente en instituciones menos selectivas, con menos control estatal” (p. 228).

El Estado puso a disposición de los estudiantes dos tipos de créditos, Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado, dirigidos a estudiantes vulnerables para el financiamiento del arancel de referencia, cuyo valor es fijado por el Estado, correspondiendo al monto máximo a financiar por el crédito anualmente. Ambos créditos consideran el pago de intereses, por un 2% y 5,5% (en el año 2012), respectivamente. Por otro lado, se daría un apoyo estatal indirecto a las universidades, a través de las ayudas estudiantiles, que, mediante un mecanismo de becas otorga un “voucher” de financiamiento asociado a cada estudiante matriculado, según criterios académicos y socioeconómicos. En este contexto “las universidades del CRUCH son las que tienen una mayor proporción de su matrícula cubierta con algún tipo de beca: un 33% en promedio de la matrícula en 2010, en comparación con un 7,4% de la matrícula en IP y un 16,3% en CFT, lo que contrasta con el hecho de que estos últimos, en conjunto, son el segmento institucional que cubre una mayor proporción de la matrícula de pregrado (36%) y tienen a los alumnos de mayor vulnerabilidad” (Paredes, 2015, p. 231).

En cuanto al gasto directo en las Instituciones de Educación Superior, hasta el año 2015, este provenía de tres vías principales: a) Aporte Fiscal Directo (AFD) exclusivo para universidades del CRUCH, consistente en un subsidio de libre disponibilidad que se asigna en un 95% de acuerdo con criterios históricos y en un 5% de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales. Hasta el año 2005 fue, en término de monto, el mayor aporte estatal a la educación superior; b) Aporte Fisco Indirecto (AFI), vigente hasta el año 2016; c) Fondos asociados al desempeño. Para el año 2012, el 21,6% de los recursos correspondían a aportes basales, el 14% a fondos concursables y el 64,4% a ayudas estudiantiles (Paredes, 2015, p. 226). Según Brunner, Labraña y Álvarez (2020), se debe tener en cuenta que el gasto público aumentó a partir del año 2016 con la aplicación de la política de gratuidad, con lo que para el año 2019, el gasto en educación superior, expresado como porcentaje del PIB, corresponde a un 1% de carácter público, y un 1,7% de carácter privado (p. 11).

Así, según Brunner (2015), “la política pública interactúa con los mercados y las instituciones en el punto del financiamiento del sistema. Aquí tiene el gobierno su principal medio para intervenir en la coordinación y gobernanza del sistema” (p.47). Por ello, en esta investigación, nos centraremos en la institucionalidad creada a partir de los fondos asociados al desempeño, específicamente el Programa MECESUP y su aporte al sistema de educación superior. Se debe tener en cuenta que, la División de Educación Superior

del Ministerio de Educación era la encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulaban la educación superior. Siendo el Departamento de Fortalecimiento Institucional la unidad responsable de gestionar la implementación de los diferentes instrumentos de financiamiento en las instituciones de educación superior. Así mismo, debía realizar seguimiento a la implementación de las iniciativas y proveer asistencia técnica a las instituciones beneficiarias.

Se debe tener en consideración que una parte importante de los recursos asignados a la Educación Superior a través de convenios de desempeño, fueron financiados con aportes del Banco Mundial, a través de la firma de acuerdos de préstamos para la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior (MECESUP), cuyos alcances serán revisados en el siguiente apartado.

### **2.3.1. Programa MECESUP (1998-2015)**

En el año 1998, gobierno de Chile decidió establecer un convenio con el Banco Mundial, a través del préstamo N° 4404-CH por un monto cercano a los \$M 142.155.321, para la implementación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP). Según Urbina, Cárdenas, y Cárdenas (2012) su objetivo fue proveer a las instituciones de educación superior de las competencias necesarias que permitieran incrementar su competitividad internacional, y sostener el desarrollo económico y social del país. El Programa entregaba financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucional adjudicados por medios competitivos, a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y de los Convenios de Desempeño. El programa se implementó entre los años 1998 y 2005, teniendo como principales resultados: mayor rendición de cuentas (accountability) respecto de los resultados en la asignación de recursos públicos para la educación superior, fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, mejoramiento de la infraestructura institucional en las 25 universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) y la primera etapa en el diseño e implementación del proceso de acreditación voluntario (MINEDUC, 2013).

La segunda etapa del Programa MECESUP se implementó entre los años 2006 y 2011, a través de la suscripción de un segundo préstamo con el Banco Mundial N° 7317-CH, denominándose MECESUP 2, el que promovió el desarrollo y escalamiento de un sistema de financiamiento incremental basado en convenios de desempeño, la implementación inicial de una nueva arquitectura curricular para la educación superior basada en resultados de aprendizaje y demostración de competencias, la definición e implementación inicial de un sistema para la transferencia de créditos académicos (SCT-Chile) que permitieran la movilidad estudiantil nacional e internacional y el mejoramiento de la calidad de la oferta educacional y su innovación permanente (MINEDUC, 2013).

El Programa vivió un proceso de desarrollo incremental, para los años 2012-2015, se desarrolló la etapa denominada MECESUP 3, donde se profundiza la innovación académica. En esta etapa se implementó un proceso de negociación, facilitado por un negociador profesional asignado, de manera de mejorar las iniciativas. Así, el gobierno de Chile, a través de la División de Educación Superior, implementa por un periodo de 16 años el Programa MECESUP, mediante el cual las instituciones de educación superior se comprometen a incrementar su nivel de excelencia.

El gobierno convoca a un concurso público para presentar propuestas, las que son evaluadas con criterios de impacto y viabilidad, seleccionando, con fines de financiamiento, aquellos que contribuyen de mejor manera al mejoramiento total del sistema terciario de educación, y/o respondan a prioridades específicas. Con respecto a los recursos invertidos en educación superior, los Programas MECESUP adjudicaron cerca de 946 proyecto en el periodo 1999-2015, con un financiamiento de \$269.036.909.000 de pesos, provenientes de recursos de gobierno de Chile y del Banco Mundial, según información publicada en página web del Departamento de Fortalecimiento Institucional. Los recursos adjudicados se distribuyeron según lo muestra la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Montos adjudicados Programa MECESUP, periodo 1999-2015.*

<b>Programas MECESUP</b>	<b>Monto (\$ Nominales)</b>	<b>Adjudicado</b>
MECE1	\$142.155.321.000	
MECE2	\$66.898.336.000	
MECE2 (Técnico)	\$1.593.400.000	
MECE3	\$58.389.852.000	
<b>Total</b>	<b>\$269.036.909.000</b>	

Nota. Elaboración Propia, información proveniente Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

La Tabla 3 muestra la adjudicación de recursos por tipo de institución, donde podemos observar que el Programa invirtió en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Durante el periodo de ejecución del Programa se invirtió el 49,6% de los recursos en las Universidades Estatales, seguidas por las universidades privadas CRUCH con 37,6% de los recursos adjudicados. Mientras las universidades privadas no CRUCH sólo alcanzaron un 3,97% de adjudicación y en conjunto CFT e IP obtuvieron 8,76% de los recursos.



**Tabla 3**

*Montos adjudicados por Programa MECESUP, por tipo de Institución, periodo 1999-2015.*

<b>Tipo Institución</b>	<b>MECE1</b>	<b>MECE2</b>	<b>MECE2 (Técnico)</b>	<b>MECE3</b>	<b>Total</b>
CFT	\$8.409.690.000	\$2.929.065.000	\$1.119.800.000	\$5.451.462.000	\$17.910.017.000
FFAA	-	-	-	\$671.000.000	\$671.000.000
IP	\$1.072.700.000	-	-	\$3.911.842.000	\$4.984.542.000
U. Estatal	\$72.407.206.841	\$34.930.922.000	\$196.400.000	\$25.988.530.000	\$133.523.058.841
U. CRUCH Privada	\$60.265.724.159	\$27.376.731.000	\$277.200.000	\$13.346.972.000	\$101.266.627.159
U. Privada	-	\$1.661.618.000	-	\$9.020.046.000	\$10.681.664.000
<b>Total</b>	<b>\$142.155.321.000</b>	<b>\$66.898.336.000</b>	<b>\$1.593.400.000</b>	<b>\$58.389.852.000</b>	<b>\$269.036.909.000</b>

Nota. Elaboración Propia, información proveniente Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

\*Montos en pesos nominales.

Por otro lado, los recursos distribuidos en universidades privadas CRUCH se concentraron en 9 instituciones, a saber: Pontificia Universidad Católica de Chile (23%), Universidad de Concepción (14%), Universidad Austral de Chile (14%), Universidad Católica del Norte (12%), Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (11%), Universidad Técnica Federico Santa María (10%), Universidad Católica de Temuco (6%), Universidad Católica Santísima Concepción (5%) y Universidad Católica del Maule (4%). Mientras que los recursos restantes, se distribuyeron en 15 universidades privadas no CRUCH, entre las que podemos mencionar: Universidad Adolfo Ibañez (18%), Universidad Alberto Hurtado (16%), Universidad Diergo Portales (14%), Universidad Mayor (12%). Las 11 universidades restantes alcanzaron montos que van desde el 9% al 1%.

Cuando observamos los datos de las Universidades Estatales, podemos darnos cuenta de que el 20% de los recursos fueron asignados a la Universidad de Chile, seguida por las Universidad de Santiago de Chile (9%), Valparaíso (8%), Tarapacá (8%) y la Frontera (8%). Mientras que la menor cantidad de recursos fueron adjudicados a la Universidad de Atacama y la Universidad Tecnológica Metropolitana con un 2%, seguidas por la Universidad de Playa Ancha (3%), la Universidad de La Serena (4%), la Metropolitana de Cs. de la Educación (4%) y la Universidad Arturo Prat (4%), como muestra la Tabla 4.

**Tabla 4***Montos adjudicados Universidades Estatales, Programa MECESUP, periodo 1999-2015.*

<b>Universidades Estatales</b>	<b>Monto Adjudicado Programa MECESUP</b>	<b>Porcentaje recursos adjudicados</b>
U. ARTURO PRAT	\$4.801.815.314	4%
U. DE ANTOFAGASTA	\$7.827.536.176	6%
U. DE ATACAMA	\$2.608.377.392	2%
U. DE CHILE	\$27.077.400.563	20%
U. DE LA FRONTERA	\$10.620.088.279	8%
U. DE LA SERENA	\$5.092.310.384	4%
U. DE LOS LAGOS	\$7.722.849.314	6%
U. DE MAGALLANES	\$7.521.187.235	6%
U. DE PLAYA ANCHA DE CS. DE LA ED.	\$3.407.236.349	3%
U. DE SANTIAGO	\$12.421.554.563	9%
U. DE TALCA	\$6.930.499.563	5%
U. DE TARAPACÁ	\$10.472.480.618	8%
U. DE VALPARAÍSO	\$10.939.287.563	8%
U. DEL BÍO-BÍO	\$8.230.402.176	6%
U. METROPOLITANA DE CS. DE LA ED.	\$4.762.256.176	4%
U. TECNOLÓGICA METROPOLITANA	\$3.087.777.176	2%
<b>Total</b>	<b>\$133.523.058.841</b>	<b>100%</b>

Nota. Elaboración Propia, información proveniente Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

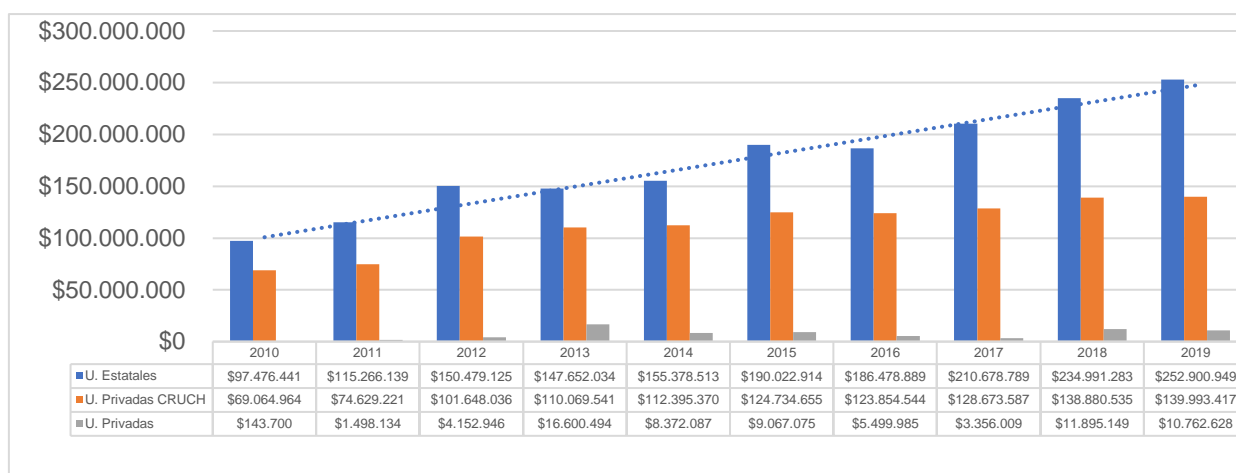
Se debe tener en cuenta que las Universidades del Estado que recibieron una menor cantidad de recursos consecuentemente son las instituciones que, actualmente, tienen menores años de acreditación y un desarrollo institucional centrado en la docencia.

### 2.3.2. Instrumentos de financiamiento enfocados en Universidades del Estado

En el periodo 2010- 2019 el Departamento de Fortalecimiento Institucional ha financiado a las universidades Estatales, Privadas CRUCH y Privadas por un monto total de \$M 2.936.617.153 pesos. En el gráfico 1 se puede observar que entre los años 2010 y 2014 los fondos asignados a las universidades crecieron en promedio un 8% anual. Mientras que en el periodo 2015- 2019 se muestra un aumento significativo de los recursos, incrementando en promedio un 12% al año.

#### Gráfico 1

*Financiamiento otorgado a Universidades, desagregado por año, periodo 2010- 2019. Montos expresados en \$M.*



Nota. Elaboración Propia, información proveniente Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

\* No considera recursos Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), administrado por el DFI desde el año 2018.

\*\* No considera recursos Fondo Desarrollo Institucional General: Emprendimiento estudiantil y Modernización de procesos.

\*\*\* Montos en pesos nominales.

El mismo gráfico muestra que el 59% de los recursos fueron adjudicados o asignados a las Universidades del Estado, seguidas por las universidades privadas CRUCH con un 38% de los recursos, y tan sólo un 2% fueron distribuidos a las universidades privadas. Se debe tener en cuenta que el Departamento de Fortalecimiento Institucional no administra todos los fondos que reciben las instituciones de educación superior. Sin embargo, ha ido sumando la administración de instrumentos de financiamiento paulatinamente, como por ejemplo el Aporte Fiscal Directo (AFD) y, Aporte Fiscal Indirecto (AFI), entre otros. Por lo que, los datos no consideran todos los aportes que realiza el Estado a las universidades en el periodo.

La Tabla 5 muestra los recursos adjudicados o asignados a las Universidades del Estado por la línea de financiamiento en el periodo 2010-2019, donde destacan los recursos basales asignados a través del Aporte Fiscal Directo (AFD) con un 66% de los recursos, seguido por un 11% de recursos transferidos a través de Convenio Marco. Este último, a partir del año 2019, cambia de nombre a “Aporte Institucional Universidades Estatales (AIUE)”, que sólo en un año de implementación asignó el 4% de los recursos recibidos por las instituciones. En conjunto, ambos instrumentos suman un 15% de los recursos asignados en el periodo 2010-2019 a las Universidades Estatales.

**Tabla 5**

*Montos adjudicados/ asignados a Universidades Estatales, distribuidos por fondo de financiamiento, periodo 2010-2019.*

<b>FONDO DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>TOTAL</b>
ACTIVIDADES DE INTERÉS NACIONAL	\$ 92.684.890.000
APORTE FISCAL DIRECTO	\$ 1.149.802.228.456
APORTE FISCAL INDIRECTO***	\$ 28.829.971.000
APORTE INSTITUCIONAL UNIVERSIDADES DEL ESTADO	\$ 64.758.335.000
BECA NIVELACIÓN ACADÉMICA	\$ 9.120.466.000
CONVENIO MARCO	\$ 199.520.025.000
EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL	\$ 11.662.648.000
EDUCACIÓN SUPERIOR REGIONAL – FINANCIAMIENTO BANCO MUNDIAL	\$ 16.050.496.000
FONDO BASAL DE DESEMPEÑO	\$ 26.077.648.000
FONDO DESARROLLO INSTITUCIONAL-NACIONAL	\$ 7.037.062.000
FONDO DE FORTALECIMIENTO	\$ 29.186.111.000
FIAC2	\$ 7.854.775.000
INNOVACIÓN EDUCACIÓN SUPERIOR	\$ 15.845.364.000
INTERNACIONALIZACIÓN	\$ 4.346.700.000
MECE3	\$ 25.988.530.000
PLAN DE FORTALECIMIENTO UNIVERSIDADES ESTATALES	\$ 43.432.618.000
RECONSTRUCCION	\$ 9.127.209.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.741.325.076.456</b>

Nota. Elaboración Propia, información proveniente Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

\* No considera recursos Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), administrado por el DFI desde el año 2018.

\*\* No considera recursos Fondo Desarrollo Institucional General: Emprendimiento estudiantil y Modernización de procesos.

\*\*\* Aporte Fiscal Indirecto se consideran solo los recursos administrados por el DFI en el periodo 2013-2016.

\*\*\*\* Montos en pesos nominales.

Al analizar los datos, se puede observar la relevancia de la fuente de financiamiento denominada “Convenio Marco Universidades Estatales”, creado en el año 2015, por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, dado su compromiso con la educación universitaria estatal, al respecto en su discurso de cuenta pública del año 2014, sobre las Universidades del Estado había indicado “...es el pilar fundamental de sistema universitario chileno. También es un reconocimiento a la labor clave que han tenido, tienen y deben tener las universidades públicas en el desarrollo productivo y cultural del país, en especial en las regiones de Chile” (Archivos Presidenciales, 2019, p. 14). Esta fue una respuesta al movimiento estudiantil del año 2011, el que alzó las ideas del fin al lucro en las universidades y de la gratuidad en la educación, lo que permitió abrir una ventana de oportunidad para que el Estado garantizara la educación como un derecho.

Así, el Departamento de Fortalecimiento Institucional, debió asumir el nuevo desafío de implementar el “Convenio Marco Universidades Estatales”, cuyo objetivo era elaborar un plan de fortalecimiento a cinco años, que implementaría anualmente en base a un

proyecto estratégico institucional presentado por cada universidad pública. “Cada proyecto se estructura en base a una propuesta formulada inicialmente por el Mineduc, la cual es trabajada posteriormente por cada universidad, e incluye los lineamientos para el trabajo en red. El proyecto de convenio marco base se elabora a partir de objetivos institucionales, objetivos en red, hitos, actividades, indicadores y medios de verificación. Siendo uno de los objetivos la elaboración del plan plurianual, el cual se formula en torno a determinadas acciones dentro en los siguientes ejes: Fortalecimiento institucional; Fortalecimiento de la investigación, innovación y postgrado; Fortalecimiento en temas de Vinculación con el Medio, en forma articulada con las otras Universidades del Estado. Finalmente, también se incluye un eje de fortalecimiento de la formación inicial docente (FID)” (Huerta & Gaete, 2019, p. 107).

El convenio marco conllevó un cambio en la manera en que trabajaba el Departamento de Fortalecimiento Institucional, especialmente de la Unidad Académica, desde el seguimiento de acciones puntuales que podían realizarse en una facultad, departamento o Unidad Académica específica. Donde se enfocaba en la supervisión de las adquisiciones que realizaban los proyectos, la asesoría para la construcción de términos referencias y bases de licitación para consultorías y obras, y el monitoreo del cumplimiento de los objetivos mediante la revisión de los medios de verificación de hitos e indicadores comprometidos por convenio. A un seguimiento que debía considerar acompañar a la universidad en el desarrollo de la institución desde una visión estratégica, lo que incluía generar lazos de confianza con las autoridades institucionales. Dado, que para la formulación e implementación de los convenios marco se exigía a la institución de educación superior definir un equipo directivo, el que debía estar conformado por autoridades de alta jerarquía, con la finalidad de asegurar el liderazgo y compromiso institucional, quienes debían velar por obtener los resultados esperados a nivel institucional.

Al respecto, Huerta y Gaete (2019) indican “también se requiere de un comité ejecutivo, el cual debe estar constituido por autoridades y profesionales a cargo del desarrollo de la propuesta, quienes deben estar comprometidos en su ejecución, y son los responsables del buen funcionamiento de la iniciativa. Adicionalmente, forma parte de la ejecución de los proyectos, el responsable de la Unidad de Coordinación Institucional, quien es el encargado de apoyar para el desarrollo financiero de los CM [Convenio Marco] adjudicados. Por último, todo proyecto estratégico, debía considerar un organigrama funcional que represente la forma cómo se inserta en la orgánica institucional, considerando sus relaciones de dependencia y articulación” (p. 107). Para acompañar el proceso de diseño e implementación de la iniciativa, el analista académico debía conocer los instrumentos de planificación de la Institución, tales como: Modelo Educativo, Plan de Desarrollo Estratégico, y políticas de desarrollo internas, de manera de poder acompañar a la Institución en el diseño de un Convenio Marco que aportara al desarrollo institucional. Estas cuestiones no eran consideradas en los proyectos que habían sido implementados hasta esa fecha, por lo que los analistas académicos no conocían las dinámicas a las que se veían enfrentados y no contaban con los instrumentos necesarios para realizar el acompañamiento.

Luego de un pilotaje de tres años, se emite la Resolución Exenta N° 760 donde se formaliza al Departamento en la estructura de la División de Educación Superior, denominándolo Departamento de Fortalecimiento Institucional, cuyas funciones serían:

“Planificar, desarrollar y dirigir procesos de implementación de políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento institucional del sistema de educación superior, gestionar y administrar instrumentos destinados al financiamiento para las instituciones de educación superior, efectuar acompañamiento para la correcta implementación y ejecución de los instrumentos de financiamiento institucional y apoyar estratégicamente la implementación de las políticas públicas, colaborando de manera directa y permanente con las instituciones receptoras de recursos públicos” (Ministerio de Educación, 2018, p. 3).

Estas nuevas atribuciones de acompañamiento permanente para la correcta implementación de instrumentos de financiamiento, consolida un proceso de colaboración con las instituciones de educación superior, especialmente con las Universidades del Estado. Sin embargo, los cambios en las relaciones interinstitucionales entre el Ministerio de Educación, a través del Departamento de Fortalecimiento Institucional, y las Universidades Estatales, no se vieron reflejados en el modelo de gestión interno de la unidad, ni tampoco en los instrumentos de gestión que permitieran caracterizar el nivel de desarrollo de las Universidades del Estado a las que debe acompañar. Es decir, el trabajo que realiza la unidad no se encuentra sistematizado en documentos de trabajo, protocolos o manuales de seguimiento de convenios, y los indicadores que miden los resultados de cada iniciativa son auto reportados por las instituciones de educación superior.

#### **2.4. Universidades Estatales**

Para la clasificación de universidades se considera como criterio fundamental la “propiedad”. Así, las universidades que son de propiedad del Estado son: Universidad de Tarapacá, Universidad de Antofagasta, Universidad Arturo Prat, Universidad de Atacama, Universidad de La Serena, Universidad de Valparaíso, Universidad de Playa Ancha, Universidad de Santiago de Chile, Universidad de Chile, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad de O’Higgins, Universidad de Talca, Universidad del Bío-Bío, Universidad de La Frontera, Universidad de Los Lagos, Universidad de Magallanes y, Universidad de Aysén.

Si bien estas universidades son propiedad del Estado, mantienen un alto grado de autonomía, entendida como la facultad de autogobernarse, establecer sus marcos normativos, elegir sus autoridades y administrar su patrimonio. Así también, tienen libertad de cátedra y de investigación, lo que les permite definir sus proyectos educativos y planes de desarrollo institucional. Sin perjuicio de aquello, según explica el mensaje presidencial para la tramitación de la Ley 21.094 (2017), a partir del año 1981, con la reestructuración de la educación superior, las Universidades del Estado se vieron enfrentadas a un nuevo modelo de financiamiento vinculado a la progresiva competencia por recursos. A su vez, quedaron sometidas a un régimen jurídico y a un sistema de fiscalización propio de los órganos del gobierno central, situación que ha dificultado de sobremanera su gestión administrativa y financiera, debiendo realizar estas labores en abierta desventaja frente a las demás instituciones universitarias.

Como vimos anteriormente, las Universidades del Estado debieron competir en un mercado completamente desregulado, teniendo limitaciones legales que restringen la

oferta de matrícula, lo que explica su baja participación en el mercado de pregrado, tan sólo un 28% de los estudiantes ingresaron a estas instituciones en el periodo 2015-2019. En el entendido que la educación superior es financiada principalmente de forma privada, la baja cantidad de estudiantes que ingresan a las Universidades del Estado impacta directamente en los recursos a los que pueden acceder, y por ende al desarrollo de sus proyectos educativos. En un contexto de desfinanciamiento, los recursos asignados a través de Convenios de Desempeño tuvieron un efecto importante para el desarrollo de sus capacidades. A continuación, se presenta una caracterización de las Universidades del Estado.

La clasificación de las universidades, estableciendo ciertos indicadores, acordados por la comunidad académica, puede generar en el público general una idea de la calidad de la institución de educación superior. Los rankings modelan una universidad ideal, centrando su mirada en la investigación. Así, una universidad de calidad sería: “aquella de mayor tamaño que realiza las funciones de docencia y que también desarrolla intensivamente la investigación; la que hace más y mejor investigación en toda la variedad de disciplinas existentes; aquella que dispone de un cuerpo académico mayoritariamente con grado de doctor o PhD. (lo que supuestamente hace a la institución más productiva en publicaciones indexadas y en patentes de invención); y es también la institución que logra el mayor impacto mundial de esas publicaciones” (Reyes, 2016, p. 175).

En este contexto, al revisar la literatura, no se pueden observar estudios que caractericen solo a las 18 Universidades del Estado, ya que en la mayoría de los casos se les clasifica como parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Por lo que, utilizando la información disponible en el Sistema de Información de Educación Superior para el año 2020, se realizará una caracterización del tipo de formación que ofertan las Universidades del Estado, la cantidad de académicos con grado de doctor jornada completa, y los años de acreditación institucional.

La Tabla 6, muestra el tipo de formación que entrega cada una de las Universidades del Estado, y la cantidad de planes de estudio de pre y postgrado vigentes para el año 2020. Es interesante que 13 universidades entregan formación universitaria y técnico profesional de nivel superior, las que se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional. Las Universidades Estatales que sólo entregan formación universitaria son: Universidad de Chile, Universidad de La Serena, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y las recientemente creadas Universidad de Aysén y Universidad de O’Higgins.



**Tabla 6**

*Tipo de Formación y Cantidad de Carreras Pregrado y Postgrado, Universidades Estatales.*

<b>Universidad Estatal</b>	<b>Tipo de Formación</b>		<b>N° Programas Pregrado</b>	<b>N° Programas Postgrado</b>
Universidad Arturo Prat	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	33	25
Universidad de Antofagasta	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	48	13
Universidad de Atacama	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	46	17
Universidad de Aysén	Universitaria		7	-
Universidad de Chile	Universitaria		77	159
Universidad de La Frontera	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	45	39
Universidad de La Serena	Universitaria		40	15
Universidad de Los Lagos	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	33	7
Universidad de Magallanes	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	35	9
Universidad de O'Higgins	Universitaria		24	-
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	45	13
Universidad de Santiago de Chile	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	72	52
Universidad de Talca	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	45	35

Universidad Estatal	Tipo de Formación		N° Programas Pregrado	N° Programas Postgrado
Universidad de Tarapacá	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	54	14
Universidad de Valparaíso	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	52	40
Universidad del Bío-Bío	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	40	28
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	Universitaria		21	10
Universidad Metropolitana Tecnológica	Universitaria- Nivel Superior	Técnico	28	4

Nota. Elaboración Propia, datos extraídos de Base Oferta Académica SIES, 2020.

\* Carreras Pregrado, considera carreras con codificación DEMRE e Ingreso de nuevos estudiantes.

\*\* Carreras Postgrado, considera programas con ingreso de nuevos estudiantes.

En cuanto a la cantidad de carreras de pregrado ofertadas, la que presenta la mayor oferta se concentra en las regiones del centro del país, donde las universidades que destacan son: Universidad de Chile (77 carreras), Universidad Santiago de Chile (72 carreras), y Universidad de Valparaíso (52 carreras). Mientras que, en la zona norte, destacan la Universidad de Tarapacá (54 carreras), Universidad de Antofagasta (48 carreras) y Universidad de Atacama (46 carreras). En esta misma línea, en la zona sur la Universidad de La Frontera presenta la mayor oferta con 45 carreras de pregrado. A su vez, las universidades con menor oferta de carreras de pregrado son: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (21 carreras), Universidad de O'Higgins (24 carreras) y Universidad de Aysén (7 carreras).

Las dos últimas universidades, se crearon el año 2015, en zonas donde no existía oferta de educación superior estatal permanente. En el caso de la región de O'Higgins, al finalizar la década del 2000, la Universidad de Valparaíso construyó una sede en la región, la que no entregó oferta académica, y posteriormente ha pasado a ser parte del patrimonio de la Universidad Estatal de O'Higgins. En el caso de Coyhaique, la Universidad de Magallanes ha ofertado carreras técnicas en la región durante los últimos 5 años.

En relación, a la oferta de postgrado se concentra en la zona central del país, donde las universidades que destacan son: Universidad de Chile con una oferta de 159 programas de postgrado y la Universidad Santiago de Chile con 52 programas de postgrado. Mientras que, la menor oferta de programas de postgrado se encuentra en zonas extremas o aisladas: la Universidad de Magallanes ofrece 9 programas de postgrado y la Universidad de Los Lagos ofrece 7 programas de este tipo. Llama la atención, que en la

zona centro, la Universidad Tecnológica Metropolitana sólo ofrece 4 programas de postgrado.

La complejidad de una institución de educación superior, puede ser medida a través de la cantidad de académicos con grado de doctor, pues se infiere que generan un aporte a la investigación, al menos a nivel de cantidad de producción científica. La Tabla 7 muestra la cantidad de académicos jornada completa con grado de doctor, la cantidad de académicos jornada completa y la relación entre ambas variables. Podemos observar, que la universidad que informa la mayor cantidad de académicos con grado de doctor jornada completa para el año 2020 es la Universidad de Chile con 1.266 académicos. Este número duplica la cantidad de doctores de la Universidad de Santiago de Chile (457 académicos), y cuadriplica la cantidad de doctores de la Universidad de Valparaíso y la Universidad de Talca, con 310 y 291, respectivamente.

**Tabla 7**

*Académicos Jornada Completa Equivalente, con Grado de Doctor, Universidades Estatales año 2020.*

Universidad Estatal	Nº de Académicos (JCE)*, con grado de Doctor	Nº de Académicos (JCE)*	Porcentaje de Académicos JCE con grado de Doctor/Académicos JCE Total
Universidad Arturo Prat	99	451	22%
Universidad de Antofagasta	155	396	39,18%
Universidad de Atacama	103	382	26,99%
Universidad de Aysén	28	53	51,62%
Universidad de Chile	1.266	2.368	53,46%
Universidad de La Frontera	270	503	53,63%
Universidad de La Serena	112	300	37,37%
Universidad de Los Lagos	128	445	28,74%
Universidad de Magallanes	93	276	33,53%
Universidad de O'Higgins	81	145	55,87%
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	138	383	36,11%
Universidad de Santiago de Chile	457	1.122	40,73%
Universidad de Talca	291	613	47,52%

<b>Universidad Estatal</b>	<b>Nº de Académicos (JCE)*, con grado de Doctor</b>	<b>Nº de Académicos (JCE)*</b>	<b>Porcentaje de Académicos JCE con grado de Doctor/Académicos JCE Total</b>
Universidad de Tarapacá	141	335	42,04%
Universidad de Valparaíso	310	893	34,66%
Universidad del Bío-Bío	269	496	54,15%
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	92	288	31,84%
Universidad Tecnológica Metropolitana	112	381	29,53%

Nota. Elaboración Propia, datos extraídos de Base Personal Académico SIES, 2020.

\* Jornada Completa equivalente (JCE), es la unidad de medida que corresponde a un equivalente de un académico contratado por 44 horas a la semana.

Las universidades que presentan un menor número de académicos con grado de doctor, son: la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (92 académicos), la Universidad de Magallanes (93 académicos), la Universidad Arturo Prat (99 académicos), la Universidad de Atacama (103 académicos). Cuando observamos la relación de la cantidad de académicos con grado de doctor jornada completa respecto del total de académicos jornada completa, encontramos que las universidades que presentan un porcentaje menor son: Universidad Arturo Prat (22%), Universidad de Atacama (26,99%), Universidad de Los Lagos (28,74%) y Universidad Tecnológica Metropolitana (29,53%). Esto muestra una relación directamente proporcional entre la cantidad de académicos con grado doctor y la cantidad de programas de postgrado ofertados por las universidades.

En cuanto a la acreditación institucional, la Universidad Estatal que tiene el máximo de años de acreditación en las 5 áreas, es la Universidad de Chile<sup>2</sup>. Le siguen, la Universidad de La Frontera, la Universidad Santiago de Chile y la Universidad de Talca con 6 años de acreditación, en todas las áreas. Las universidades con menores años de acreditación institucional son: la Universidad de Atacama y, la Universidades Metropolitana de Ciencias de la Educación, ambas con 3 años de acreditación, en 4 y 3 áreas, respectivamente. Es importante mencionar que 5 universidades han obtenido 4 años de acreditación, lo que corresponde al 28% de las Universidades del Estado.

<sup>2</sup> El año 2021, al cierre de este trabajo, la Universidad Santiago de Chile alcanzó 7 años de acreditación

**Tabla 8***Acreditación Institucional Universidades del Estado año 2020.*

Universidad	N° Años Acreditación	G. Institucional	D. Pregrado	Investigación	Vinc. con el Medio	D. Postgrado
Universidad Arturo Prat	4	Si	Si	No	Si	No
Universidad de Antofagasta	5	Si	Si	Si	Si	No
Universidad de Atacama	3	Si	Si	Si	Si	No
Universidad de Aysén			No Aplica**			
Universidad de Chile	7	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad de La Frontera	6	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad de La Serena	4	Si	Si	Si	Si	No
Universidad de Los Lagos	4	Si	Si	No	Si	No
Universidad de Magallanes	4	Si	Si	Si	Si	No
Universidad de O'Higgins			No Aplica**			
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	5	Si	Si	No	Si	No
Universidad de Santiago de Chile	6*	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad de Talca	6	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad de Tarapacá	5	Si	Si	Si	Si	No
Universidad de Valparaíso	5	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad del Bío-Bío	5	Si	Si	Si	Si	Si
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	3	Si	Si	No	Si	No
Universidad Tecnológica Metropolitana	4	Si	Si	No	Si	No

Nota. Elaboración Propia, información proveniente CNA, 2020.

\* Universidad Santiago de Chile alcanzó 7 años de acreditación en el año 2021.

\*\* Universidades creadas en el año 2015, se someterán al proceso de acreditación institucional en el año 2022.

Se puede observar una heterogeneidad en los estados de desarrollo de las Universidades del Estado, donde las universidades que recibieron menores recursos provenientes de convenios de desempeño consecuentemente centran su labor sólo en la docencia de pregrado y una menor acreditación.

Como indica Bosch y Taylor (2011), al referirse a los estadios de desarrollo de las universidades, el problema radica en que conviven en el sistema instituciones con investigación incipiente, algunas que tienen un historial de investigación existente pero deficiente, e instituciones cuya investigación se encuentra bien establecida. Todas ellas, compiten por el mismo financiamiento, contra un conjunto estándar de reglas, que, si bien intentan nivelar el campo de juego, en la práctica amplían la brecha para alcanzar el estado de desarrollo deseado.

En general, se puede observar que las Universidades del Estado han centrado su quehacer en la docencia universitaria de pregrado y la vinculación con el medio, concentrando una gran cantidad de oferta académica a lo largo de todas las regiones del país. Al revisar el panorama en el área de investigación y difusión de esta, a través de programas de postgrado, se puede observar que 4 instituciones no se encuentran acreditadas en el área de investigación. Lo que se incrementa a 10 instituciones, cuando observamos la acreditación del área de postgrado. En tanto se encuentran distribuidas en todas las regiones del país, su menor desarrollo afecta la calidad de la formación de profesionales y de la investigación que pueden aportar al desarrollo territorial, y por ende afectar el aporte de las Universidades del Estado al bien público de la sociedad.

### **3. NUEVA ORGÁNICA PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Las movilizaciones estudiantiles del año 2011 produjeron un cambio de paradigma relevando la educación pública y el rol del Estado en el aseguramiento su calidad y en garantizar el derecho al acceso a la educación superior, a través de la gratuidad. El segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet<sup>3</sup>, estuvo marcado por la intención de implementar reformas al sistema tributario y al sistema de educación, especialmente a la educación superior.

Por ello, se inicia la promulgación de dos leyes para el sistema de educación superior, primero, la Ley 21.091, cuyo objetivo fue la creación de la institucionalidad para la regulación del sistema, a través de la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, y nuevas estipulaciones para el aseguramiento de la calidad. Segundo, la Ley 21.094, que define las obligaciones de las Universidades del Estado, y establece una nueva forma de trabajo colaborativo con los organismos del Estado, para apoyar al desarrollo regional y del país.

A continuación, se presentarán ambas leyes, y sus implicancias en la relación entre el Departamento de Fortalecimiento Institucional y las Universidades del Estado.

#### **3.1. Ley 21.091 Sobre Educación Superior**

El mensaje presidencial de la Presidenta Bachelet (2018) indicaba que la Ley buscaba trabajar en tres ejes conceptuales, los que, a su juicio, constituirían las bases para la construcción de un sistema de educación superior. Estos ejes eran: primero, búsqueda permanente de la calidad; segundo, equidad e inclusión, aludiendo al hecho de que los talentos están igualmente distribuidos entre toda la población, los que son necesarios para la construcción de la sociedad, y que la diversidad social y cultural son elementos esenciales para la construcción de la democracia. En este punto de vista se centra la idea de la gratuidad de la educación superior; tercero, pertinencia del quehacer de la educación superior.

El diagnóstico presidencial indicaba que el crecimiento de la educación superior no había tenido como contrapartida un fortalecimiento de la institucionalidad. Al respecto se señalaba: “El país carece de instancias para la definición de objetivos y horizontes compartidos, capaces de orientar el desarrollo de la educación superior en un horizonte de largo plazo. En consecuencia, las instituciones de educación superior han operado como partes inconexas entre sí y movidas por diferentes intereses” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016; p. 6). En esta misma línea, la calidad se observa en una medida de logro entre la consistencia interna y la externa de las instituciones de educación superior, lo que sería insuficiente para sustentar y orientar al sistema de aseguramiento de la calidad en su conjunto.

En particular, en este apartado nos referiremos a la institucionalidad del sistema de educación superior en las temáticas que aluden al Ministerio de Educación. Al respecto,

---

<sup>3</sup> Periodo 2014-2018, coalición Nueva Mayoría.

la Ley 21.091 indica que este se encuentra integrado por el conjunto de organismos y servicios públicos con competencia en materias de educación superior, así como las instituciones de educación superior, que buscan cumplir con las normas y principios establecidos en la Ley. El Sistema se compone por dos subsistemas: el universitario y el técnico profesional. Será responsabilidad del Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, organismo creado por la Ley, coordinar a los órganos del Estado que componen el sistema y proponer las políticas para la educación superior.

### **3.1.1. Subsecretaría de Educación Superior**

La Subsecretaría de Educación Superior deberá colaborar, con el Ministro de Educación, en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior. En lo específico, en materias relacionadas con el desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento continuo, tanto para el sistema universitario como en el técnico profesional. La Ley establece que la Subsecretaría deberá contar, al menos, con una división de educación universitaria y una división de educación técnico profesional a nivel superior.

La Subsecretaría absorbió a la División de Educación Superior, y por tanto al Departamento de Fortalecimiento Institucional. Este último, ha sido históricamente el mecanismo de comunicación entre el Ministerio de Educación y las instituciones de educación superior, a través de los convenios de asignación de recursos, y el acompañamiento al cumplimiento de los objetivos que estos establecen. Este será el objeto de estudio de la presente investigación, pues el diseño de un modelo de acompañamiento para las Universidades del Estado aportará a la gestión del Departamento de Fortalecimiento Institucional.

### **3.2. Ley 21.094 Sobre Universidades Estatales**

La Presidenta Michelle Bachelet presentó el proyecto de Ley 21.094 sobre Universidades Estatales, el 13 de julio de 2017, indicando en su mensaje presidencial al Congreso: “Una de las motivaciones centrales de mi gobierno ha sido recuperar el rol que el Estado debe cumplir en todos los niveles de enseñanza, a fin de propender hacia una sociedad más inclusiva, diversa, justa y democrática” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, p. 1). El proyecto de ley reconoce y destaca el rol de las Universidades del Estado para contribuir al desarrollo integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y de la cultura.

Se debe tener en cuenta que inicialmente la regulación para las Universidades del Estado estaba inserta en la discusión de la Ley 21.091, sin embargo, dadas las tensiones políticas que genera la definición del rol del Estado en la oferta de educación, se decidió dividir el proyecto de ley sobre Educación Superior, para dar cuenta de la relevancia y particularidades de las Universidades del Estado. Así mismo, se definió que es deber del Estado fomentar la excelencia, promover la calidad, la equidad territorial y la pertinencia de las actividades docentes y de investigación teniendo consideración las necesidades e intereses del país, tanto a nivel nacional como regional. Esto expresa la visión del



gobierno y de los partidos de la coalición con respecto al rol del Estado como proveedor de educación pública.

Luego de las tramitaciones constitucionales, la Ley fue promulgada el 25 de mayo de 2018, después de terminado el periodo presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet. En ella se establece que las Universidades Estatales deben cumplir las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, y vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura. El desafío para las Universidades Estatales, que en su mayoría han desarrollado la docencia y la vinculación con el medio, principalmente, será potenciar la investigación, la innovación y la creación artística, centradas en la pertinencia territorial.

La Ley 21.094 establece la implementación de un plan de fortalecimiento transitorio, que tendrá una duración de 10 años, cuyo propósito será apoyar el desarrollo institucional de las Universidades del Estado. Este plan de fortalecimiento será destinado a los usos y ejes estratégicos que serán estipulados en los convenios, que, para estos efectos, se suscriban entre el Ministerio de Educación con cada una de las universidades. Al respecto, la ley indica “La aprobación, supervisión y seguimiento de las iniciativas y proyectos que se financien en virtud del Plan estará a cargo de un comité interno del consejo, integrado por cinco rectores de Universidades del Estado, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministro a cargo del sector de Ciencia y Tecnología y un representante de la Dirección de Presupuestos. Dichas iniciativas y proyectos serán propuestas por el Consejo de Coordinación o por una o más instituciones, considerando tanto el trabajo en conjunto o en red de las Universidades del Estado como líneas de acción específicas de cada institución. Por su parte, la gestión y administración de los recursos asignados y la rendición de cuentas de estos será de responsabilidad de cada universidad” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018).

Se establece un presupuesto de \$M 300.000 para la implementación de dicho plan de fortalecimiento. Adicionalmente, la Presidenta Bachelet, antes de finalizar su gobierno, suscribió un acuerdo de préstamo con el Banco Mundial denominado “Fortalecimiento de las Universidades del Estado de Chile”, para garantizar la implementación de la Ley. La Unidad encargada de implementar este acuerdo de préstamo, será el Departamento de Fortalecimiento Institucional, donde su desafío será acompañar el fortalecimiento de las instituciones estatales en las áreas de acreditación: docencia, investigación, postgrado, vinculación con el medio y gestión institucional. Para ello, requerirá profundizar el modelo de acompañamiento a las Universidades Estatales, con la intención de garantizar que los recursos sean correctamente ejecutados, y se obtengan los resultados esperados en un periodo de 10 años, desde la entrada en vigencia de la Ley 21.094.

### **3.2.1. Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales**

El acuerdo de préstamo BIRF-8785 para el Fortalecimiento de las Universidades Estatales tiene por objetivo mejorar la calidad y equidad dentro de las Universidades Estatales y fortalecer su capacidad institucional para abordar los desafíos regionales y nacionales de desarrollo. Al respecto, el acuerdo de préstamo indica “Los beneficiarios directos incluyen a 382.000 estudiantes actuales y futuros y 17.000 docentes de las Universidades Estatales, quienes se beneficiarán de mayores recursos dedicados a

investigación e innovación, mayor coordinación entre Universidades Estatales a través de redes estructurales y temáticas, mejoras en la trayectoria estudiantil a través de intervenciones específicas tales como educación correctiva, programas de tutoría y servicios de carrera, mayor capacidad institucional para la gestión y administración, y mejores sistemas de información y monitoreo, entre otros” (Banco Mundial, 2017, p. 11).

El costo total de la implementación del Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales se estima en unos USD \$ 375 millones, de los cuales USD \$ 50.126 millones se financiarán con el préstamo del Banco Mundial. El proyecto se ejecutará utilizando instrumentos de financiación basados en los resultados, a través de indicadores vinculados a los desembolsos.

En la actualidad, los cambios en la institucionalidad que regula y acompaña al sistema de educación superior, establecidos por la Ley 21.091 y 21.094, conllevan nuevos desafíos para el Departamento de Fortalecimiento Institucional, relacionados con los mecanismos de acompañamiento a las Universidades del Estado, por lo que se requieren definiciones entorno al modelo de acompañamiento considerando los nuevos actores que participaran en el proceso. Esto con la intención de aportar al proceso de toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos y los niveles de acompañamiento que requerirá cada institución.

El presente estudio tiene por objetivo proponer un modelo de acompañamiento en red que le permita al Departamento de Fortalecimiento Institucional gestionar el fortalecimiento de las Universidades del Estado, teniendo en consideración su estadio de desarrollo y los lineamientos que establece la Ley 21.094. Los objetivos específicos son los siguientes: 1) Identificar los procesos de acompañamiento de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional relacionados con el fortalecimiento de capacidades de las Universidades del Estado; 2) Establecer los elementos que deberían constituir el modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de capacidades de las Universidades del Estado, teniendo en consideración sus estadios de desarrollo y los lineamientos que establece la Ley 21.094.

## **4. MARCO CONCEPTUAL**

Con la implementación de los convenios de desempeño, desde la década de los noventa, el Ministerio de Educación, implementó un proceso de modernización en la relación entre el Estado y las universidades. A su vez, incentivó la modernización de la gestión al interior de las universidades, lo que se enmarca en la incorporación de lógicas competitivas en el sistema de educación superior.

A continuación, analizaremos la implementación e institucionalización de estas acciones en el Departamento de Fortalecimiento Institucional y en su relación con las universidades, a partir de las teorías del New Public Management y de Sistemas Complejos.

### **4.1. Modernización de los procesos del Estado para la generación de valor público.**

Los cambios en la sociedad occidental, luego de terminada la Guerra Fría, se encuentran marcados, según Chica (2011), por una ciudadanía más activa, donde los Estados deben supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la sociedad civil, con una creciente crisis de la democracia representativa, lo que ha generado que el Estado se reinvente, viviendo una transición desde una administración pública de corte burocrático a una nueva administración pública gerencial (New Public Management). Este último enfoque incentivó la modernización de Estado con la intención de mejorar los resultados del gobierno.

Hoy en día, las organizaciones públicas presentan características de ambos modelos teóricos, por un lado, el modelo weberiano o burocrático y, en paralelo, el New Public Management. El primero, se caracteriza por una estructura jerárquica bien definida, a través de cadena de mando nítida, donde cada uno sabe exactamente de qué es responsable y a quién le reporta, la especialización del trabajo, el empleo y promoción basada en méritos y decisiones basadas en reglas interpersonales (Longo & Ysa, 2008). En este contexto, los marcos jurídicos responden a estos patrones culturales y crean entornos de rigidez, donde los directivos públicos tienen muchas restricciones para su actuación.

El segundo, New Public Management, consiste en la adopción de la gestión privada en las administraciones públicas, incluyendo prácticas empresariales del sector privado a las estructuras de funcionamiento de la administración pública (Longo & Ysa, 2008). Este modelo se caracteriza por un conjunto de orientaciones simplificadoras del aparato de normas, procesos y estructuras que caracteriza a la burocracia pública, introducción de análisis coste beneficio, el uso de la reingeniería de procesos con la finalidad de agilizarlos y el diseño de mecanismos más receptivos para la relación con los usuarios del servicio. Este enfoque se inspira en la elección pública “este paradigma adopta el supuesto del comportamiento racional de los funcionarios de gobierno y recomienda aumentar los mecanismos de control e introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno. Basada en el gerencialismo, la Nueva Gerencia Pública asume que para mejorar la gestión es necesario otorgar mayor flexibilidad y autonomía a las agencias y altos directivos” (Morales, 2014, p. 418). Este

modelo pone énfasis en las responsabilidades de los directivos respecto del desempeño de las organizaciones.

Teniendo en cuenta que en el sector público el financiamiento para realizar actividades de creación de valor no depende de la elección voluntaria del consumidor, sino que de la obligación en el pago de impuestos. Esto crea un problema en la valoración de las actividades del gobierno, según lo explica Moore (1998). Por lo que, los directivos públicos deben encontrar la manera de integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa para cumplir el mandato político -expresado en las ley y políticas públicas- que representa las preferencias de la ciudadanía.

Es así, que el Departamento de Fortalecimiento Institucional inicialmente incorpora lógicas de gestión establecidas por el Banco Mundial para la asignación de recursos a través de la implementación de convenios de desempeño. Posteriormente, integra la dimensión política, al considerar los lineamientos de la política pública para implementar los convenios marco, incentivando cambios al interior de las Universidades del Estado. E incorpora la dimensión sustantiva, al considerar los elementos técnicos necesarios para introducir estos cambios en los procesos académicos de las instituciones de educación superior. Todo lo que se refleja en las bases administrativas y técnicas de los concursos y/o convocatorias.

En este contexto, el rol de la burocracia es dar cumplimiento al mandato político, teniendo siempre en consideración los principios de eficacia, eficiencia y probidad. Moore (1998) indica que el trabajo del gerente público es crear valor público en los organismos del Estado, así como el objetivo del trabajo gerencial en el sector privado es crear valor privado. Para ello, los directivos públicos usan su autoridad y recursos financieros para entregar bienes y servicios públicos apreciados por la ciudadanía. Para definir el valor público se deben realizar evaluaciones de los programas o políticas pública como el análisis costo-efectividad, pues estos permiten definir los objetivos construidos colectivamente, que emergen del proceso de decisión colectiva (Moore, 1998, p. 69).

Este análisis en el caso del Departamento de Fortalecimiento Institucional se realiza, inicialmente, a través de benchmarking nacionales e internacional de elementos técnicos relacionados con procesos académicos, y posteriormente con el análisis de indicadores de las instituciones de educación superior, para la asignación de recursos. Allí, el rol del Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional, es clave para aunar los intereses políticos del gobierno de turno, con las necesidades del sistema de universidades y las obligaciones administrativas tanto con el Banco Mundial como de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Este directivo público debe conocer su entorno (clientes, política, tecnología, etc.), establecer el propósito institucional (visión, valores, misión) y conocer sus capacidades (estructura organización, procesos sustantivos y de apoyo, sistemas de evaluación y control, recursos humanos, finanzas, etc.), de manera de generar una cadena para crear valor público. El directivo público deberá estar dispuesto a permitir que la organización se adapte a las nuevas demandas y que sea innovadora, pues las aspiraciones de los ciudadanos cambiarán y también lo hará el entorno operativo de la organización. Al respecto Moore indica "Este es el objeto de trabajo del directivo en el sector público. Como los directivos privados, los directivos públicos se deben esforzarse en la tarea de

definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos. Además de asegura su continuidad, deben estar preparados para adaptar y reposicionar sus organizaciones en el entorno político y operativo (Moore, 1998, p. 91).

En el caso del Departamento de Fortalecimiento Institucional, se compromete a las instituciones de educación superior a través de la firma de convenios para que realicen mejoras continuas en los procesos de investigación, formación y gestión institucional, de manera que impacte en la calidad de la educación superior. Según Waissbluth (2008), la teoría de agente-principal indica que un actor económico, en este caso el gobierno central, depende de la acción de otro agente/actor, por ejemplo, las Universidades del Estado, para ejecutar los mandatos que surgen centralizadamente, requiriendo información rigurosa sobre el cumplimiento de dichos mandatos. Este último, es una constante en la realidad actual ya que las intervenciones públicas requieren de la colaboración de personas sujetas a diferentes mandos jerárquicos, que pueden pertenecer a la misma institución o a organizaciones diferentes (Longo & Ysa, 2008).

En la sociedad actual, donde existe una alta complejidad en los problemas sociales y múltiples actores implicados, el Estado asume que requiere de la colaboración actividad de la sociedad para conseguir resultados. Waissbluth y Larraín (2009) indican que la tendencia internacional ha sido hacia la descentralización, lo que trae mayor eficiencia y rapidez a los servicios públicos, donde las redes público-privadas adquieren mayor importancia y asumen diversas formas, dependiendo del problema que quieren solucionar. Al respecto indican “De esta forma, toda organización pública debe liderar, forjando lazos duraderos entre las instituciones y los actores del sector privado, con el fin de crear uniones sinérgicas” (Waissbluth & Larraín, 2009, p. 549).

En este nuevo Estado, las administraciones públicas desempeñan un papel clave de liderazgo en la articulación de relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, las que se sitúan en el área de la corresponsabilidad. Lo que será relevante frente a la implementación de la Ley 21.094 sobre Universidades del Estado, que mandata al Ministerio de Educación a establecer una nueva relación con sus universidades, la que debe respetar la autonomía universitaria, pero a la vez generar instancia de colaboración para el fortalecimiento de estas. Al respecto Longo y Ysa (2008) indican que “la construcción del Estado relacional representa un desafío importante tanto para el sistema político y la forma de hacer política como para las administraciones públicas y para la propia sociedad, cuyas dificultades no deben subestimarse. En ese proceso, el fortalecimiento institucional y gerencial de las administraciones públicas, así como la paralela potenciación de una sociedad civil fuerte y autónoma, constituyen aspectos clave” (p. 41). Este aspecto será especialmente relevante para las Universidades del Estado, dado que la Ley, les exige un nivel de coordinación mayor, donde el plan de fortalecimiento deberá ser aprobado por el Consejo de Rectores de Universidades Estatales.

Así, el diseño de un modelo de acompañamiento para las Universidades del Estado que apoye la gestión del Departamento de Fortalecimiento Institucional requerirá considerar la participación de diversos actores tanto del Estado como de las Universidades, para desarrollar y consolidar los lazos de confianza ya existentes, potenciando las sinergias positivas para el acompañamiento del fortalecimiento institucional. Para ello, el rol de dicho Departamento será fundamental para liderar los procesos de colaboración

interinstitucional, generando procesos en que se enfatice la corresponsabilidad en la toma de decisiones para el desarrollo de las áreas estratégicas institucionales. En este contexto, el rol del directivo público será relevante para integrar las instancias políticas, sustantivas y administrativas con la intención de generar valor público.

## **4.2. Universidades: Un sistema complejo**

Gumport (2000) explica que en la actualidad las universidades son vistas como un sector de la economía, visualizándola como una empresa, cuyo modelo de producción consiste en producir y vender bienes y servicios, capacitar a la fuerza laboral, y realizar investigaciones para mejorar el desarrollo económico. Esto genera una tensión al interior de la universidad, pues se le exige mejorar la gestión y realizar ajustes programáticos, que le permitan cierta flexibilidad y eficiencia para la satisfacción de un cliente. Mientras, por otro lado, desde la perspectiva de la educación superior como una institución que aporta al desarrollo social, la universidad debe mantener una amplia gama de funciones sociales, que promuevan valores como el desarrollo de la ciudadanía, la preservación de la cultura, la formación de profesionales integrales, entre otros. La prevalencia de las ideas de mercado al interior de la universidad pone en peligro el interés público a largo plazo, incluyendo la idea del conocimiento como un bien público.

Según Szadkowski (2019) la educación superior fluye más allá de su forma institucional y de todo su sistema para abarcar diferentes actividades de bases en el campo educacional y de la producción de conocimiento las mismas que se realizan más allá del mercado y del Estado. Desde la visión de política que es trazada por los investigadores de educación superior enraizada en su relación antagónica tanto en lo privado como lo público, el mercado y el Estado, presentadas como instituciones que continuamente trascienden el ámbito de lo social, se puede delinear un tipo de universidad atrapada en un círculo vicioso entre el orden del escrutinio público y la presión del mercado. En este contexto, se produce una tensión entre las directrices que el Departamento de Fortalecimiento Institucional entrega a las universidades, relacionadas con mejorar la gestión académica y curricular, para mejorar la calidad de la educación, la rendición de cuentas y la autonomía académica, que debería proteger. Szadkowski (2019) indica “la autonomía, libertad académica y autorregulación democrática de la comunidad académica de investigadores, docentes y estudiantes dentro del público y de las instituciones privadas de educación superior son llevadas a cabo para el bien común de la sociedad en general (Finkin, & Post, 2009). Se espera que la comunidad académica cosmopolita, independientemente de su afiliación institucional, administre democráticamente la producción del conocimiento y la educación, en armonía con el bien común” (p. 234). Desde este punto de vista, el Ministerio de Educación debe ser un garante y defensor del autogobierno de los académicos y de los estudiantes, así como del buen uso de los recursos públicos.

Algunos de los mecanismos que utilizan las autoridades institucionales para gerenciar esta universidad de mercado son, primero, la gestión académica, donde las autoridades universitarias sondan las necesidades del mercado, para que la organización se adapte a estas demandas, gestionando los recursos financieros y humanos (académicos) para cumplir dichas demandas (Gumport; 2000). Por ejemplo, ante la creciente demanda de investigación de alto impacto, las instituciones de educación superior gestionan la

contratación de académicos de alto nivel para el desarrollo de líneas de investigación altamente productivas, evaluando su desempeño constantemente. Si los académicos no cumplen con sus metas de competitividad, son despedidos o reasignados a otras tareas. Esto desplaza la concepción de que la actividad académica busca el desarrollo humano como motor de la universidad, donde cada académico cultiva su área de conocimiento, por razones distintas al simple valor que le entrega el mercado.

Por otro lado, el consumismo académico, la percepción del estudiante como consumidor de educación superior, entendiéndolo como un empleado potencial o como un empleado que busca capacitación laboral o seguridad económica. La universidad debe satisfacer el deseo de los individuos, desplazando la autoridad del académico y el legado de su disciplina. Asimismo, la estratificación académica, dado el mayor valor que otorga la sociedad al conocimiento, y el valor de cambio que este tiene en ciertos mercados, el comercio de ideas pone de relieve la creación y distribución de ideas, donde las universidades pueden competir a nivel global, recibiendo beneficios económicos por este intercambio. En este contexto, el conocimiento es visto como un bien privado, estableciendo políticas de derechos de autor y de propiedad intelectual, restringiendo la enseñanza y la investigación.

Se puede observar que el sistema de educación superior se compone por muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, algunas de estas partes tienden a organizarse localmente de forma espontánea, y de maneras difícilmente predecibles. Estas características definirían al sistema de educación superior como un sistema complejo (Waissbluth, 2008). Para la comprensión de este sistema, se debe tener en cuenta que las universidades tienen algunas características distintivas, una de ellas, es la autonomía académica, variable que afecta las decisiones institucionales.

Según Salancik y Pfeffer (1974), se presume que el poder se usa en las organizaciones para influir en las decisiones relativas a la asignación de recursos que son críticos para la subunidad. Se argumenta que las subunidades adquieren poder en la organización en la medida en que aporten recursos críticos (Salancik & Pfeffer, 1974). Estos recursos críticos pueden estar relacionados con la reducción de incertezas de la organización y con la atracción de recursos importantes para ella, como cantidad de estudiantes de pre y postgrado, número de publicaciones y rankings nacionales e internacionales, proyectos y recursos externos. Esto es relevante para el aumento de capacidades que deberán realizar las Universidades Estatales, especialmente, las universidades que no han desarrollado las áreas de investigación y postgrado, pues pondrá en tensión a unidades académicas dedicadas únicamente a la docencia con nuevos académicos y centros de investigación que atraerán mayores recursos, y por tanto querrán tener mayor participación en la toma de decisiones.

Se debe tener en cuenta que, en la estructura interna de las organizaciones públicas, en especial las Universidades del Estado, cada unidad o funcionario público adquiere un ritmo autónomo. Al respecto Waissbluth señala “esta “aglomeración de autonomías” podría significar la anarquía, excepto si un adecuado diseño de los sistemas de control, y de las interdependencias entre los distintos componentes de una organización, y de ellos con el entorno, mantiene el desorden dentro de límites aceptables y genera productividad, satisfacción, y los otros bienes públicos o privados que ella se proponga generar” (Waissbluth, 2008, p. 5). Este sistema es abierto, es decir interactúa con su

entorno, con la intención de generar valor público, y se desenvuelven en un marco regulatorio e institucional, por lo que es relevante entender la multiplicidad de interacciones que se desarrollan con el entorno.

Otro elemento importante para tener en cuenta en el análisis será el concepto de insularidad, entendido como la “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. En conjunto con la carencia de indicadores de desempeño oportunos, relevantes y confiables, esta es la patología más frecuente del sector público, y es “una propiedad emergente de sistemas complejos” (Waissbluth, 2008, p. 22).

En el caso de la educación superior, según (Clark, 1983; Weick, 1976), la organización de la universidad se sustenta en grupos de especialistas fuertemente fragmentados por sus disciplinas que funcionan con escasos niveles de interdependencia, a diferencia de las organizaciones tradicionales. Esta diferenciación horizontal contribuye a la generación de diversas culturas internas y problemas para establecer formas de autoridad, dada la existencia de diferentes estándares derivados de las distintas especialidades o grupos altamente profesionalizados que conviven al interior de la institución. La naturaleza del trabajo académico asociado principalmente a las tareas de enseñanza e investigación presenta de manera intrínseca altos niveles de incertidumbre y complejidad, que dificultan la incorporación de elementos racionales de gestión, sobre todo aquellos asociados a mecanismos de supervisión y control desde el centro burocrático (Hood, 2004).

Así, la organización de las universidades está determinada por la autonomía del trabajo académico, mayor lealtad de los académicos hacia la disciplina por sobre la institución, tensiones entre los valores académicos y la burocracia y un predominio de la evaluación de pares como mecanismo de gestión. El problema se genera porque los objetivos de la agenda personal de los académicos o del departamento no necesariamente está alineada con el interés y metas de la universidad. Por ello, es difícil indicar que la universidad sea una entidad con un propósito común, por lo que para organizarla en torno a un sistema central se requieren de instrumentos de planificación, regulación y gobernanza que alineen y articulen los diversos intereses académicos.

#### **4.3. Estados de desarrollo de las capacidades de investigación.**

Según Bosch & Taylor (2011) las universidades con un enfoque predominante en la enseñanza muestran, comúnmente, actividades de investigación limitadas, o a veces nulas. Esto dado que la misión institucional tiene un impacto directo en el énfasis e intensidad que se da al área de investigación. La Ley 21.094 establece que la misión de las Universidades del Estado tenga estrecha relación con generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura, por medio de la investigación, la creación, la innovación y de las demás funciones de estas instituciones. El Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales, debería apoyar a las instituciones cuya misión principal, a la fecha, ha sido la docencia, en la inclusión del área de investigación en su misión institucional y relevar la importancia de la investigación como misión central, en las instituciones que la han desarrollado.



En este contexto, se utilizará las ideas de Bosch & Taylor (2011), relacionadas con la definición de fases de desarrollo de una institución de educación superior, como base para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para las Universidades del Estado. Los autores proponen las siguientes fases:

- **Fase Instilar:** Donde la institución tiene muy poco o nada de actividad de investigación existente, y ha tomado la decisión de incluir actividades de investigación como parte de su misión. En ella, la institución debe establecer la investigación en la misión institucional y en las prácticas institucionales. El enfoque de gestión es asegurar el compromiso y mejorar las calificaciones de los académicos, generando mecanismos de estimulación de la investigación. Así también, se deben crear estructuras que gestionan la investigación, intentando hacer que los académicos que ya están en la institución se vuelvan investigadores, poniendo énfasis sobre los resultados de investigación como parte del desempeño académico.

- **Fase ampliación:** La institución ya tiene algunas actividades de investigación y resultados de esta. El foco de la investigación está en la generación de conocimientos, la que ocurre predominantemente en centros de excelencia o podría extenderse más ampliamente entre la mayoría de los departamentos académicos. La investigación es estimulada a nivel de disciplina, dado que existe un número suficiente de investigadores, teniendo la masa crítica dentro de las disciplinas. Pese a ello, la institución no está altamente calificada externamente por su investigación de calidad o excelencia, aunque puede haber algunas unidades de las universidades que son reconocidas externamente. La misión institucional está fuertemente enfocada en la investigación y en la enseñanza, poniendo el foco en aumentar no sólo su producción científica, sino que también ampliar la calidad y los tipos de investigación. Los académicos de la institución consideran la investigación como un mecanismo para mejorar el estatus profesional, esforzándose por convertirse en investigadores. La investigación está dirigida por líderes de investigación, no por gerentes designados.

- **Fase de perfeccionamiento:** La institución tiene una investigación excepcionalmente alta, tanto en actividades como en productos, medidos en comparación con sus instituciones pares nacionales e internacionales. El perfil de investigación de la universidad es ampliamente reconocido, tanto a nivel del país como en el extranjero, dedicándose a la investigación como actividad predominante, la que impregna a toda la institución, con pocas unidades o departamento que no están dedicados a ella. La universidad identifica constantemente nuevas oportunidades de investigación y expansión de las capacidades existentes y centra sus esfuerzos en la difusión del conocimiento.

## **5. MARCO METODOLÓGICO**

El estudio se realizó a través de una metodología cualitativa, entendida según lo establece Sampieri, Fernández, y Baptista (2006) como un enfoque que se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados, cuyo objetivo es obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (p., 8). Mertens (2005), además de Coleman y Unrau (2005) en Sampieri, Fernández, y Baptista (2006) consideran que la investigación cualitativa es particularmente útil cuando el fenómeno de interés es muy difícil de medir o no se ha medido anteriormente (p. 530). Por ello, se eligió este enfoque dado que el diseño de un modelo de acompañamiento implica comprender un fenómeno complejo como son los estadios de desarrollo de las Universidades del Estado con la intención de orientar y acompañar sus procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales.

La investigación tiene un carácter exploratorio pues la caracterización de universidades y clasificación en estadios de desarrollo para el fortalecimiento de capacidades por parte de organismos del Estado es una temática emergente y poco estudiada en Chile. Siendo la unidad de análisis el acompañamiento que realiza la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional a las Universidades del Estado.

Se definió un muestreo no probabilístico, en que la selección de los informantes se realizó de acuerdo con criterios determinados por el investigador, con el objetivo de responder a la pregunta y objetivos investigación. Los criterios de selección se centraron en:

- Heterogeneidad, en lo referido a la elección de tipos representativos de diferentes realidades o contextos, que garantice que la muestra representa la diversidad de estadios de desarrollo de las Universidades del Estado.
- Accesibilidad, referida a los recursos disponibles con que se cuenta para realizar el trabajo de campo.

### **5.1. Plan de muestreo y recolección de datos**

Para identificar los procesos de acompañamiento que realiza la unidad se realizaron 11 entrevistas semi estructuradas tanto a actores claves al interior de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional como a las Universidades del Estado. Esta cantidad de entrevista permite encontrar variación en las experiencias y, al mismo tiempo, un manejo apropiado de la información recolectada. En complemento, se revisaron fuentes secundarias de información, especialmente documentación relacionada con el seguimiento académico tanto de las universidades como del Departamento de Fortalecimiento Institucional.

## Definición de muestra Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional

El Departamento de Fortalecimiento Institucional se compone por una Jefatura, una unidad de coordinación transversal (Coordinación de Operaciones) y 4 unidades (Unidad Académica, Unidad de Fortalecimiento de Universidades Estatales, Unidad de Análisis Institucional y Unidad de Actos y Convenios).

La Unidad Académica se compone por una jefatura denominada Coordinadora Académica y 15 analistas académicos que realizan el acompañamiento a las instituciones de educación superior que tienen convenios vigentes.

Para la recolección de información, se realizaron 6 entrevistas semi estructuradas, teniendo en consideración los criterios que se muestran en la tabla 7.

**Tabla 9**

*Selección de actores claves para entrevistas al interior del Departamento de Fortalecimiento Institucional.*

Criterio	Cargo	Descripción de funciones
<b>Jefaturas</b> Relacionadas con el acompañamiento a Universidades del Estado.	Jefatura del Departamento	Dirige, coordina y articula la estructura interna del DFI. Participa y apoya de manera directa en la gestión institucional del Ministerio de Educación con las distintas instituciones de Educación Superior.
	Ex Jefa del Departamento de Financiamiento Institucional	Coordina y articula a los analistas, estableciendo los lineamientos académicos para el seguimiento de los convenios de cada línea de financiamiento. Lidera las tareas relacionadas con la reformulación de proyectos de asignación directa y el desarrollo de concursos y apoya con insumos para otros procesos estructurales a nivel ministerial.
	Coordinadora Unidad Académica	Realiza seguimiento a los distintos convenios que se celebren con las instituciones de educación superior, de manera de asegurar el cumplimiento de objetivos e indicadores comprometidos y el uso pertinente y eficiente de los recursos públicos involucrados. Mediante el acompañamiento permanente a las respectivas a las instituciones de educación superior asignadas.
<b>Analistas</b> - Periodo de trabajo en la Unidad Académica mayor a 3 años - Dentro de su carga de trabajo tienen asignado el acompañamiento a Universidades del Estado.	3 Analistas Académicos	

Nota. Elaboración propia con información proveniente del Organigrama Institucional, 2020.

El objetivo de las entrevistas fue conocer las estrategias e instrumentos de acompañamiento que utiliza la Unidad Académica, relevando buenas prácticas y aspectos de mejora. Las entrevistas se llevaron a cabo vía video conferencia, en una plataforma previamente acordada con los participantes, y tuvieron una duración de aproximadamente una hora.

Previa autorización del participante, la entrevista fue grabada para facilitar el análisis posterior. Para minimizar los riesgos la identidad de los participantes se mantendrá confidencial durante el curso del estudio.

### **Definición de muestra Universidades del Estado**

Teniendo en consideración la idea de fases de desarrollo de Bosch y Taylor (2011), donde se indica que en el sistema de universidades conviven instituciones nuevas en su participación en la investigación, algunas que tienen un historial de investigación existente pero deficiente e instituciones cuya investigación se encuentra bien establecida. Donde el Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales, podría apoyar a las instituciones cuya misión principal, a la fecha, ha sido la docencia, en la inclusión del área de investigación en su misión institucional y relevar la importancia de la investigación como misión central, en las instituciones que la han desarrollado. Se decidió caracterizar a las Universidades del Estado a través de los indicadores disponibles en plataformas públicas para el área de docencia y la investigación, con la intención de establecer los casos extremos, como muestra la Tabla 10.

**Tabla 10**

*Caracterización de Universidades del Estado, según indicadores disponibles en el Sistema de Educación Superior año 2018.*

Instituciones	Docencia			Investigación				Acreditación
	Tasa retención 1 año	Tasa retención 2° año	Duración Total de la carrera (sem.)	N° Académicos con grado de doctor JC	N° Publicaciones en revistas indexadas	N° proyectos FONDECYT	N° de doctorado acreditados	Años de acreditación Institucional
Universidad Arturo Prat	73,2%	66,3%	15,4	81	89	3	0	4
Universidad de Antofagasta	80,2%	71,7%	14,4	145	252	2	3	5
Universidad de Atacama	73,6%	65,1%	14,4	70	109	0	0	3
Universidad de Aysén	78,2%	SI	SI	13	12	1	0	NA
Universidad de Chile	85,2%	78,0%	14,5	1346	2691	88	36	7
Universidad de La Frontera	85,2%	70,9%	12,4	240	514	13	10	6

Instituciones	Docencia			Investigación				Acreditación
	Tasa retención 1 año	Tasa retención 2º año	Duración Total de la carrera (sem.)	Nº Académicos con grado de doctor JC	Nº Publicaciones en revistas indexadas	Nº proyectos FONDECYT	Nº de doctorado acreditados	Años de acreditación Institucional
Universidad de La Serena	77,8%	68,5%	13,9	132	218	5	2	4
Universidad de Los Lagos	79,3%	72,0%	14	99	135	3	2	4
Universidad de Magallanes	73,0%	70,6%	13,6	69	149	5	1	4
Universidad de O'Higgins	86,4%	SI	SI	28	40	0	0	NA
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	75,2%	70,2%	13,8	153	110	5	0	5
Universidad de Santiago de Chile	76,3%	66,3%	13	593	685	27	12	6
Universidad de Talca	83,7%	79,1%	13,9	263	350	17	7	6
Universidad de Tarapacá	82,5%	69,7%	14,5	132	287	5	2	5

Instituciones		Docencia			Investigación			Acreditación	
		Tasa retención 1 año	Tasa retención 2° año	Duración Total de la carrera (sem.)	N° Académicos con grado de doctor JC	N° Publicaciones en revistas indexadas	N° proyectos FONDECYT	N° de doctorado acreditados	Años de acreditación Institucional
Universidad Valparaíso	de	80,8%	72,7%	14,6	294	451	14	8	5
Universidad Bio-Bío	del	79,0%	77,6%	12,7	242	256	9	4	5
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	de la	83,5%	68,4%	12,6	91	37	0	0	3
Universidad Tecnológica Metropolitana		74,7%	62,8%	16,2	88	83	0	0	4
<b>Mediana Universidades Estatales</b>		<b>79,2%</b>	<b>70,4%</b>	<b>14,0</b>	<b>132,0</b>	<b>183,5</b>	<b>5,0</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>

Nota. Elaboración propia con datos provenientes de:

\*Retención primer año 2018- Informe publicado SIES 2019, FUENTE: [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl), de MINEDUC.

\*\*Retención 2° año 2018- Fuente CNED 2020.

\*\*\*Sobre duración carreras año 2018- Fuente CNED 2020.

\*\*\*\* Datos investigación año 2018 provenientes desde CNED 2019.

\*\*\*\*\* Doctorados Acreditados y acreditación institucional según CNA 2020.

Luego, se determinó la mediana para cada indicador, seleccionando las instituciones que estuvieran en los extremos, exceptuando a la Universidad de Chile, que se comporta como un outlier en el conjunto de Universidades del Estado. Esto debido a que es la más antigua (1842) y una de las instituciones más desarrolladas en el país- según datos del año 2018- cuenta con 1.346 académicos con grado doctor jornada completa, 2.691 publicaciones indexadas, 88 proyectos FONDECYT y 36 doctorados acreditados. Además, para el año 2020, la Universidad de Chile es una de las tres instituciones en el país que cuenta con 7 años de acreditación, situándola en el tope del desarrollo universitario nacional.

La clasificación de casos que muestran de mejor manera los niveles de desarrollo son los siguientes:

- Universidades ubicadas por debajo de la mediana en más de la mitad de los indicadores: Universidad Arturo Prat, Universidad de Atacama, Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Universidades cercanas a la mediana en más de la mitad de los indicadores: Universidad de Los Lagos, Universidad de La Serena, Universidad de Tarapacá.
- Universidades ubicadas por encima de la mediana en más de la mitad de los indicadores: Universidad de La Frontera, Universidad Santiago de Chile, Universidad de Talca, Universidad de Valparaíso.

Una vez contactados a los representantes institucionales, se logró concretar entrevistas con 5 instituciones. Las entrevistas se realizaron al Coordinador Institucional (UCI), figura que actúa como contraparte del Departamento de Fortalecimiento Institucional en las universidades, siendo quien articula la mirada estratégica del desarrollo de los proyectos con la ejecución de actividades y presupuesto. La designación del representante institucional depende directamente de la Rectoría, pudiendo ser Directores o Vicerrectores de Planificación Estratégica o del área de Administración y Finanzas, y en algunos casos en que las instituciones se concentran en la operación se designa a profesionales operativos de estas unidades.

Las entrevistas buscaban conocer la percepción de las Instituciones sobre el acompañamiento que realiza la Unidad Académica a los convenios, relevando buenas prácticas y aspectos de mejora. Estas se llevaron a cabo vía video conferencia, en una plataforma previamente acordada con los participantes, y tuvieron una duración de aproximadamente una hora.

Previa autorización del participante, la entrevista fue grabada para facilitar el análisis posterior. Para minimizar los riesgos la identidad de los participantes se mantendrá confidencial durante el curso del estudio.



## 5.2. Análisis de los datos recopilados

El análisis de las entrevistas se realizó desde el enfoque de la fenomenografía, que tiene por objetivo identificar y describir las formas cualitativamente diferentes como las personas experimentan (comprenden, perciben) fenómenos de su entorno (González, 2014). Este enfoque permite revelar y describir la variación de las experiencias de los sujetos entorno a un mismo fenómeno. Para realizar el análisis de las diferentes formas de experimentar la realidad se establecen categorías de descripción, las que representan un conjunto de elementos que dan cuenta de la forma en que un fenómeno es experimentado.

Según Marton y Booth (1997) (en González, 2014) las categorías se organizan de modo lógico y jerárquico y crean un espacio de resultados, el que se genera a través de los siguientes criterios: a) cada categoría refleja algo distintivo sobre el fenómeno; b) las categorías están lógicamente relacionadas, en una relación jerárquica entre ellas; c) el espacio de resultado se construye de manera parsimoniosa, lo que significa que la variación en la experiencia sea capturada por la menor cantidad de categorías (p. 146).

En este contexto, se debe tener en cuenta que una categoría de descripción se refiere solo a una realidad parcial que el investigador puede construir, basado en los reportes parciales de otros, es decir serían caracterizaciones empíricamente interpretadas de los aspectos clave de la experiencia, pero no son la experiencia misma. Se debe tener en cuenta que las personas incluidas en la muestra han experimentado el objeto del estudio, es decir el acompañamiento que realiza la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional a las Universidades del Estado. Se seleccionaron personas que han experimentado el fenómeno desde diversas perspectivas, al interior del Departamento como en las universidades.

El objetivo de las entrevistas era conocer las percepciones de los integrantes del Departamento de Fortalecimiento Institucional y de las Instituciones de Educación Superior sobre el acompañamiento que realiza la Unidad Académica a los convenios, relevando buenas prácticas y aspectos de mejora. El entrevistador buscó que los participantes reflexionaran sobre sus experiencias, quienes tuvieron la libertad de elegir qué aspectos de las preguntas deseaban responder. Según González (2014) lo que ellos elijen contestar refleja los elementos sobre los cuales están focalmente conscientes en relación con el fenómeno de investigación. Las preguntas formuladas tuvieron relación directa con el objeto de estudio, y se realizaron preguntas de seguimiento para ayudar a que los entrevistados reflexionaran sobre su experiencia, para obtener una comprensión más profunda sobre ella.

Las entrevistas entregaron una gran cantidad de información, según González (2014) para su análisis se debe tener en cuenta los siguientes criterios: a) enfocarse en el análisis de los aspectos referenciales (el qué) o estructurales (el cómo) del fenómeno; b) centrarse en las similitudes o diferencias en y entre las transcripciones; c) iniciar el análisis con un paquete de transcripciones y luego, cuando se han generado categorías provisionarias, avanzar a incorporar todas las transcripciones; d) remover los extractos que parecen irrelevantes, poco útiles o redundantes (p. 150).

Siguiendo las recomendaciones de la literatura, se siguieron los siguientes pasos para realizar el análisis de la información:

1. Las transcripciones de las entrevistas la realizó la investigadora, con el objetivo de familiarizarse con el contenido e identificar las relaciones entre las percepciones de los entrevistados.
2. Las transcripciones de las entrevistas se leyeron varias veces, se seleccionaron dos entrevistas preliminares, una de la universidad y otra del Departamento de Fortalecimientos Institucional centrándose en las similitudes y diferencias en y entre las transcripciones.
3. Posteriormente, se analizó una de las entrevistas de las universidades en conjunto con el Profesor Guía de tesis. A partir de la discusión se definieron las categorías preliminares.
4. Las entrevistas fueron leídas de nuevo en relación con las categorías de descripciones iniciales, de manera de verificar si representaban las experiencias descritas por los entrevistados. Se fueron sumando más entrevistas, en un proceso iterativo en el que se fueron probando las categorías contra los datos.
5. Luego de probar las categorías con todas las entrevistas, se ajustaron las categorías que se contenían en otras, o que se referían a un nivel más simple del mismo fenómeno. Estas se convirtieron en el espacio de resultados final, para luego seleccionar las respuestas de los entrevistados que mejor representaran las categorías.

Se debe tener en cuenta, que la investigadora forma parte del equipo de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional. Esto podría ser positivo para la investigación en la medida que al realizar el levantamiento de información se establezca una relación positiva y cercana con los participantes. Según lo indica Sampieri, Fernández, y Baptista (2006), este sería uno de los mejores roles que se puede tomar en una investigación cualitativa (p. 586). Un aspecto negativo de aquello es que la investigadora pudiera incluir sus creencias, fundamentos y experiencias en el problema de estudio, influyendo en los participantes y/o en el análisis de sus percepciones.

Por ello, con la intención de minimizar esta influencia en la recolección de datos, y obtener la información de los individuos tal y como ellos la revelan, las pautas de entrevista fueron revisadas por el profesor guía. Mientras que para el análisis de los resultados se utilizó el marco teórico de manera referencial con la intención de profundizar en las interpretaciones que emergen de las entrevistas realizadas. Así mismo, dicho marco teórico se utilizó para el diseño de una propuesta de modelo de acompañamiento en red que le permita al Departamento de Fortalecimiento Institucional gestionar el fortalecimiento de las Universidades del Estado.

## 6. RESULTADOS

Los resultados de la investigación se presentan en cuatro tópicos que componen el modelo de seguimiento de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional, con miras a gestionar el acompañamiento a las Universidades del Estado en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales, a saber:

- Rol del Departamento de Fortalecimiento Institucional en un sistema complejo.
- Analistas académicos como facilitadores en los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las Universidades del Estado.
- Elementos del acompañamiento que aportan a los mecanismos de aprendizaje y control implementados por las Universidades del Estado.
- Consideraciones para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado.

### 6.1. Rol del Departamento de Fortalecimiento Institucional en un sistema complejo.

En los últimos 20 años, el Departamento de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación ha vivido un proceso de adaptación a los cambios del sistema de Educación Superior y de las diferentes posiciones políticas de su rol. Así, en los primeros 10 años de su existencia, su implementación se centró en un Programa de Mejoramiento de la Educación Superior en Chile (MECESUP), a través de Convenios de Desempeño, cuya gestión se encontraba separada del Ministerio de Educación, pues su financiamiento provenía exclusivamente de fondos del Banco Mundial, lo que significaba que la Unidad Académica no estaba supeditada a las limitaciones de la administración pública. A partir del primer gobierno del Presidente Piñera (2010-2014), se comenzó un proceso de institucionalización del Departamento, gestionando fondos del presupuesto nacional para educación superior.

Posterior a ello, con el gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018), se establece una nueva forma de trabajar con las Universidades del Estado, basado en la relevancia que quería otorgar a la educación pública, lo que significó implementar un seguimiento entorno a los lineamientos establecidos por los criterios de aseguramiento de la calidad. En este capítulo, revisaremos los principales procesos que ha implementado la Unidad Académica en los últimos 10 años, desde la percepción de las Universidades del Estado y de los integrantes del Departamento, identificando los elementos que componen los distintos modelos de seguimiento, y el rol del Departamento de Fortalecimiento Institucional en el sistema de universidades.

## **Modelo de seguimiento MECESUP: Monitoreo académico de los convenios de desempeño.**

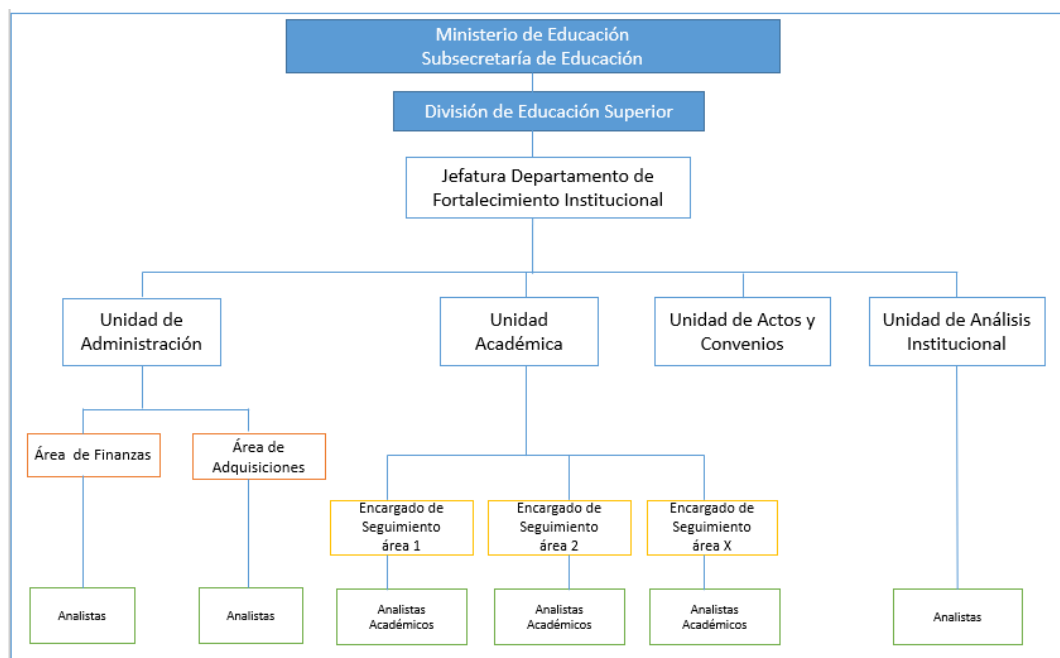
Al consultar a los entrevistados sobre su percepción del seguimiento a proyectos que realiza la Unidad Académica, y su evolución en el tiempo, estos establecen una diferencia entre el modelo de seguimiento del Programa MECESUP, y el que se realizó posteriormente en el Convenio Marco para las Universidades Estatales. Al respecto, se comenta que el modelo de seguimiento MECESUP comenzó en el año 2008, de manera piloto, y luego se extendió a las áreas de financiamiento temáticas de los Convenios de Desempeño durante el gobierno del Presidente Piñera (2010-2014).

El modelo de seguimiento MECESUP tenía su inspiración en la experiencia de Canadá, el que fue adaptado a la realidad chilena por el Jefe del Programa MECESUP de la época. Este modelo se basaba en que el seguimiento lo realizaban profesionales con grado de doctor, dado que el Ministerio de Educación de dicho país contaba con profesionales altamente calificados, lo que distaba bastante de la realidad chilena, pues la División de Educación Superior, no contaba con este tipo de profesionales. En este contexto, se crea la figura del encargado de seguimiento, académicos con grado de doctor, reconocidos en su área de especialización, y que tenían experiencia en la gestión interna de las universidades. Se esperaba que ellos, fueran interlocutores válidos al interior de las instituciones de educación superior, especialmente a nivel directivo para promover cambios en la gestión interna de las mismas, incentivando el crecimiento de áreas académicas como facultades o centros de investigación.

Así, del análisis de las entrevistas se desprende una estructura institucional, como muestra la Ilustración N° 1, donde el Departamento de Fortalecimiento Institucional – en ese momento denominado Departamento de Financiamiento Institucional (DFI)- dependía de la División de Educación Superior.

## Ilustración 1

*Estructura Organización División Educación Superior, periodo 2008- 2014.*



Nota: Elaboración propia, basado en información recopilada en entrevistas a actores claves tanto de las Universidades como el Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

Como se observa en la estructura jerárquica, el Departamento contaba con 4 unidades de gestión interna para los proyectos de mejoramiento institucional, en particular, la Unidad Académica, nuestro objeto de análisis, contaba con varios Encargados de seguimiento por área temática. Esta figura era el eje fundamental del modelo de seguimiento MECESUP, en tanto académicos conocían la cultura al interior de las universidades, que, dado su carácter autónomo, establecían relaciones igualitarias con estos representantes del Ministerio de Educación, lo que permitía generar cambios al interior de las Instituciones.

El encargado de seguimiento tenía uno o varios profesionales de apoyo para su área, denominados analistas académicos, quienes se encargaban de tareas administrativas propias de los convenios, siendo su principal función la revisión y aprobación de los gastos del proyecto, la organización de reuniones de seguimiento y la revisión de los informes de avance, pero sin establecer una relación directa con las autoridades superiores de las instituciones de educación superior. Adicionalmente, estos analistas estaban encargados del seguimiento de los Programas de Mejoramiento (PM), iniciativas de menor envergadura, en tanto su financiamiento era de menor relevancia, y apuntaba a cuestiones puntuales en unidades académicas.

## **Procesos clave modelo seguimiento MECESUP**

En el análisis de las entrevistas, se pueden observar tres grandes procesos en el modelo de seguimiento del Programa MECESUP:

### **i. Proceso de concurso público**

Este proceso era de responsabilidad del Jefe del Departamento de Financiamiento Institucional y de la División de Educación Superior, quienes debían definir las bases concursables por ámbito priorizado, como mecanismos de operacionalización de los lineamientos de la política pública. En ellas, se esbozaban las características técnicas que debían tener los proyectos a presentar, estableciendo los objetivos generales y específicos a implementar, los resultados esperados, e indicadores que permitirían medir los mismos.

De esta manera, se entregaban orientaciones técnicas a las universidades de la forma en que deberían desarrollar las capacidades en el ámbito de acción priorizado, entregando una ruta de acción para la intervención del Estado, la que no consideraba las capacidades internas de la universidad para llevarla a cabo. Al respecto, la Analista N° 1 del Departamento de Fortalecimiento Institucional, indica:

“El departamento – anteriormente- tenía mucho más peso en la definición de la política pública, que ahora ya no lo tiene; o sea, era el departamento el que establecía la base de los concursos, los objetivos..., por ejemplo, las bases de formación inicial docente.... se hicieron en función del análisis del estado del arte, como lo primero que se hizo fue como un benchmarking de los países que estaban más avanzados en el tema... luego con todos los actores relevantes nacionales, o sea, todos los stakeholders de la formación inicial docente, porque en el fondo queríamos... se suponía que era para cambiar las formas de pedagogía... a partir de ese análisis de información se sacaban los objetivos generales” (Analista N° 1, 2020, p.5).

### **ii. Proceso de evaluación y selección de proyectos**

Las bases del concurso establecían los criterios técnicos de selección de las iniciativas a ser financiadas, el proceso era gestionado por el Departamento de Fortalecimiento Institucional y la Coordinación de la Unidad Académica. La evaluación la realizaban académicos externos reconocidos a nivel nacional del ámbito priorizado, quienes analizaban la calidad de la propuesta. Posterior a ello, las instituciones mejor evaluadas eran invitadas a un proceso de negociación para acordar un Programa de Mejoramiento Institucional y el financiamiento para su implementación.

La instancia de negociación de la iniciativa se trataba de un proceso en sí mismo innovador, pues consideraba que los encargados de seguimiento- en esta etapa denominados negociadores- se involucraran en el proceso de diseño de la iniciativa, incentivando que las instituciones comprometieran acciones y metas ambiciosas para el logro de desempeños notables. Este proceso de negociación consideraba la

incorporación o eliminación de estrategias y el establecimiento de actividades para el logro de resultados. Con ello, se buscaba orientar técnicamente a las Instituciones para alcanzar los resultados esperados por la política pública.

“el tema de convenio de desempeño era algo mucho más exigente, que presionaba mucho más a las universidades, era mucho más enfocado en el resultado y no los procesos, que buscaba este tema del desempeño notable; más allá de dar una plata para cumplir un proyecto...” (Analista N° 1, 2020; p. 2).

Los entrevistados reconocen, que la instancia de negociación era una idea interesante, pero se produjo un problema con la sobre exigencia a las instituciones, las que se veían obligadas a establecer metas y acciones que, en muchas ocasiones, superaban las capacidades de sus equipos y académicos.

“...el error que se produjo en eso fue que se puso mucha exigencia a las instituciones y las instituciones ponían datos, números que después no podían lograr...esa es una falla, o sea, de mucho rigor se pasaba a que se pedían cosas que eran imposibles de alcanzar.” (Ex Jefa Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020, p. 5).

### **iii. Implementación y ejecución de los proyectos**

En cuanto al seguimiento de la implementación de los proyectos, se puede extraer de las entrevistas que esta se realizaba en tres áreas específicas, a saber: a) Rendición financiera de recursos públicos, b) Revisión y aprobación de procedimiento para las adquisiciones y c) el Seguimiento académico. Para el análisis, nos centraremos en los dos últimos, pues la rendición financiera se realizaba de la manera establecida por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y la normativa legal vigente.

En este contexto, una de las principales acciones de seguimiento era la revisión de los procedimientos para la contratación de personal y la adquisición de bienes y servicios, pues era un requerimiento del préstamo del Banco Mundial, cumplir con procedimientos transparentes y competitivos en todos los procesos. Para ello, existía un área de adquisiciones al interior del DFI, encargada de revisar y aprobar los procedimientos para la ejecución de gastos. Esta unidad debía estar fuertemente articulada con la Unidad Académica, pues esta última era la encargada de revisar la pertinencia del gasto para el cumplimiento de las actividades comprometidas. Como se indicó anteriormente, esta era una de las principales labores de los analistas académicos, lo que los obligaba a mantener un fuerte vínculo con las unidades operativas dentro de las universidades, a través de la Unidad de Coordinación Institucional (UCI).

Por otro lado, el seguimiento académico se realizaba mediante reuniones semestrales con los equipos directivos y ejecutivos de las iniciativas, donde se revisaban los avances en las actividades comprometidas, la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los indicadores. Aquí, el rol de los encargados de seguimiento era fundamental para destrabar posibles problemas en la implementación a nivel directivo, pues se centraba en promover los cambios al interior de las universidades a través de su influencia en los Directivos Superiores y Académicos líderes de las iniciativas. Mientras que los analistas académicos se ocupaban de las acciones operativas para la ejecución de la iniciativa, y la evaluación de los avances de esta.

Se debe considerar, que muchas veces la figura de los negociadores, posteriormente se transformaba en encargados de seguimiento de las iniciativas acordadas con las instituciones de educación superior, con lo que se esperaba que existiera mayor cercanía entre las partes durante la implementación. Sin embargo, de las entrevistas se devela que no todas las universidades tuvieron una experiencia enriquecedora con la figura del encargado de seguimiento, pues en algunos casos tomaba una posición muy política, cuya interacción no era sistemática con la institución.

“Eran como visitas de pares evaluadores. Lo operativo se trabajan con el analista, y estas visitas que eran como bien estructuradas, como te digo, bien protocolares, tampoco te daban la posibilidad de tener una cercanía, ni de poder mostrar la realidad de nuestra institución es ésta. Sino todo lo contrario, tú, como cuando vienen los pares, pintas todo eso y como que todos se arreglan y se visten bien. Una cosa así. Entonces en el fondo no había esta figura de acompañamiento, qué es lo que buscan hoy día con las visitas de seguimiento.” (Coordinador Institucional N° 1, 2020, p.4).

En otros casos, la figura del encargado de seguimiento era activa y muy cercana con la institución.

“A nosotros no nos tocó tanto eso, tuvimos una experiencia que pillamos cuando fue la última etapa de seguimiento...lo que nos llevó a tener reuniones semanales, teníamos que mandarle las minutas semanales de las reuniones, nos dio rigor en el seguimiento y nos daba retroalimentación y nos cuestionaba y que estaba bien porque nos hacía pensar y nos tensionaba... Entonces fue un gran aporte” (Coordinador Institucional N° 2, 2020, p.5).

Así, se puede visualizar una tensión entre la importancia que le entregan los miembros del Departamento de Fortalecimiento Institucional – desde el diseño del modelo- al encargado de seguimiento y la experiencia de las instituciones de educación superior, quienes relevan al analista académico como una figura cercana que apoya el proceso de implementación de la iniciativa tanto a nivel estratégico como operativo.

En esta misma línea, otro aspecto de seguimiento académico consistía en la evaluación semestral de informes de avance que debían ser presentados por las instituciones de educación superior, donde se detallaba el logro de los compromisos planificados. Aquí, el rol de analista era realizar un chequeo del cumplimiento de hitos mediante la revisión de medios de verificación, el levantamiento de posibles problemas en la ejecución presupuestaria y el resultado de los indicadores. Mientras que el encargado de seguimiento entregaba los lineamientos técnicos para el logro de los resultados finales.

El control de las iniciativas se realizaba por ámbito temático, donde todos los proyectos tenían objetivos similares, y el encargado de seguimiento del área daba lineamientos para el seguimiento y para los informes de avance. El problema se daba en que un analista académico, tenía varias jefaturas de varios ámbitos distintos a las que debía responder al mismo tiempo. Esto repercutía también en las Instituciones, pues tenían diversas instrucciones para la ejecución de los convenios.



“...se abren estas líneas y aparecen estos encargados de seguimiento y los coordinadores de área, entonces ahí tenía jefaturas distintas... si yo veía uno de pedagogía, el proyecto de innovación de esa institución lo veía otro analista con otro encargado, con otra área y nos pasaba que a veces las instituciones nos decían: “oye, por un lado, me dicen que puedo hacer esto y, por otro lado, me dicen que no”. (Jefe Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020, p.8).

Así, mediante la firma del Convenio de Desempeño, la Institución se adjudicaba una suma total para el financiamiento de la iniciativa. Estos fondos eran traspasados en cuotas, las que dependían de evaluación académica anual, lo que actuaba como un mecanismo de control de la implementación de las acciones comprometidas. Otro mecanismo de control era la evaluación de medio término, la que se llevaba a cabo por expertos internacionales en el ámbito.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que este modelo de seguimiento surgió para ser implementado en iniciativas adjudicadas mediante concurso público en que participaban universidades públicas y privadas, para desarrollar una temática particular, por ejemplo: renovación curricular, educación superior regional o innovación en la educación superior. Por ello, en los principios del modelo no se consideraba el estado de desarrollo de la universidad, a través del análisis de indicadores de eficiencia o años de acreditación institucional, sino que sólo buscaba desarrollar capacidades en las áreas temáticas identificadas como prioritarias.

Esto conllevó, a que se sobre exigiera a las instituciones de educación superior con metas que no eran alcanzables dadas sus capacidades académicas e institucionales. Lo que provocaría que, al momento de la implementación, muchas de ellas no tuvieran claro cómo implementar las iniciativas, pues carecían la capacidad técnica, a nivel de equipos, para la ejecución de las acciones, y en el largo plazo el incumplimiento de las metas propuestas.

Finalmente, el modelo de seguimiento fue demasiado costoso al hacerlo extensivo a todos los Convenios de Desempeño, pues los encargados de seguimiento prestaban servicios al Ministerio de Educación sólo por algunas horas, dado que no les era conveniente dejar sus carreras académicas en las instituciones de educación superior. Esto generó que a medida que crecía la cantidad de proyectos se debieran contratar más encargados de seguimiento.

Así también, esta figura fue cuestionada por la Contraloría General de la República, pues estos profesionales – al estar contratados en calidad de honorarios- no tenían responsabilidad administrativa sobre los acuerdos a los que llegaban con las universidades, y a su vez, el Ministerio de Educación no podía garantizar una relación sistemática entre el encargado de seguimiento y la institución de educación superior, por lo que no se lograba el objetivo de acompañar técnicamente los cambios que impulsaban los proyectos al interior de las instituciones. Todo ello, conllevó a que al comenzar el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet la figura del encargado de seguimiento fuera desvinculada del Ministerio de Educación, y comenzara un proceso de seguimiento de transición.

En resumen, el Programa MECESUP instaló un modelo basado en las teorías del new public management, cuyo propósito era alcanzar resultados notables que mejoraran el sistema educación superior, con una mirada internacional. Del análisis de los procesos del programa podemos extraer las siguientes características: Ministerio de educación prioriza y entrega orientaciones para el desarrollo de áreas temáticas en las instituciones, firma de convenios de desempeño que comprometían metas difíciles de alcanzar por las instituciones, control procedimental y administrativo de los gastos de las iniciativas, transferencias de recursos asociadas al logro de los resultados comprometidos (pagos por desempeño), evaluaciones semestrales y de medio término de los proyectos, y la implementación incipiente de mecanismos de seguimiento académico.

### **Modelo de seguimiento para el fortalecimiento de las Universidades Estatales: Enfocado en el acompañamiento de convenios de asignación directa.**

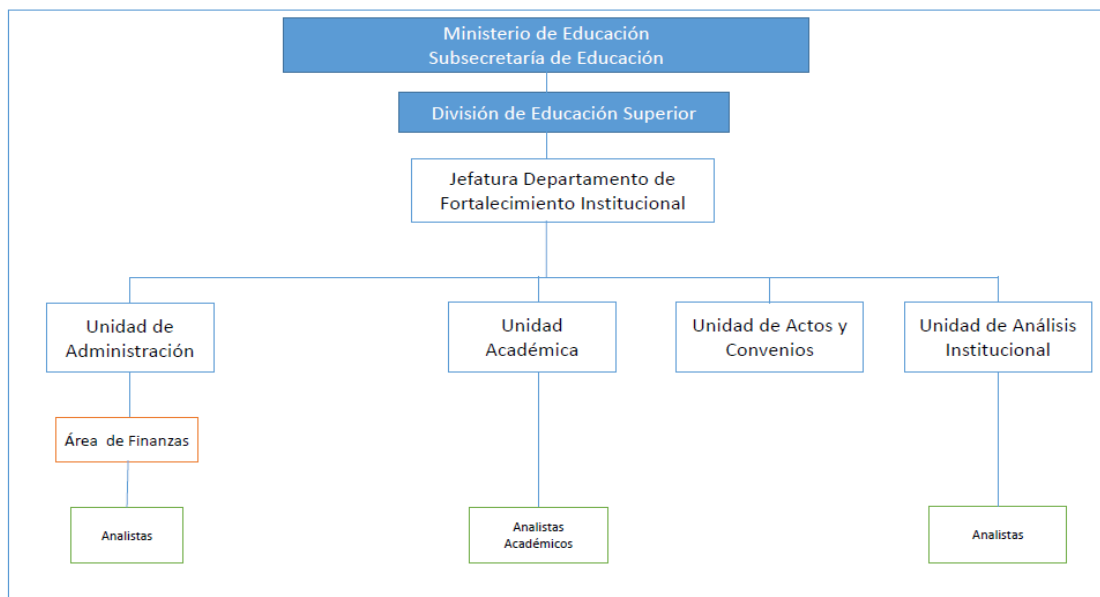
El término del modelo de seguimiento MECESUP, coincidió con una evaluación del Banco Mundial, la que dio cuenta de la centralización de los recursos de financiamiento sólo en algunas instituciones de educación superior. Lo que repercutió en las bases concursables del año 2015, donde se amplió el foco, incluyendo algunas variables relacionadas con la vulnerabilidad de los estudiantes que recibían las instituciones beneficiarias. A partir de este momento, el Departamento de Fortalecimiento Institucional, y la Unidad Académica, deben convivir con dos fuentes de financiamiento: una concursable – con fondos del Banco Mundial- cuyo último concurso es en el año 2015, pero su seguimiento de proyectos se mantiene hasta el año 2019; y la otra, con fondos basales de adjudicación directa - como convenio marco- cuya discusión legislativa se dio durante el año 2014, y comenzó a implementarse durante el año 2015.

En esta investigación, nos centraremos en el modelo de seguimiento para los convenios de asignación directa de las Universidades Estatales. El pilar fundamental era el analista académico, quien se encargaba del seguimiento de los objetivos acordados, con una mirada institucional. Esta mirada institucional, requería un esfuerzo adicional para estos profesionales, pues debían generar lazos de confianza en todos los niveles de las instituciones de educación superior, para conocer su manera de operar, teniendo en cuenta su modelo educativo, plan de desarrollo estratégico y los desafíos institucionales para la acreditación.

Así, la estructura organizacional del Departamento de Fortalecimiento Institucional sufre una serie de adaptaciones, en el periodo 2015- 2019, en lo relacionado al fortalecimiento de las Universidades del Estado, quedando como lo muestra la Ilustración 2.

## Ilustración 2

*Estructura Organización División Educación Superior para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, periodo 2015- 2019.*



Nota. Elaboración propia, basado en información recopilada en entrevistas a actores claves tanto de las Universidades como el Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

El principal cambio es que se elimina la figura del encargado de seguimiento, y las coordinaciones que tenían a cargo, transformando a los analistas académicos – profesionales del Ministerio de Educación- en los responsables del seguimiento del logro de los resultados esperados, poniendo énfasis en el desarrollo de procesos al interior de las Universidades del Estado, y la instalación de capacidades en las áreas estratégicas de acreditación institucional. Estos analistas eran asesorados por expertos externos – los que no son considerados en la estructura – académicos altamente reconocidos en el área de educación superior, en algunos casos ex encargados de seguimiento, quienes apoyaban con orientaciones técnicas a las instituciones, y principalmente a los analistas académicos.

Por otro lado, se elimina el área de adquisiciones – dependiente de la unidad de administración – pues se considera que las Universidades Estatales cuentan con procedimientos institucionales propios, avalados por la Ley de Compras Públicas, por lo que no es necesario realizar un estricto seguimiento de todos los procedimientos para la ejecución de las compras y contrataciones. Así también, comienza a tomar relevancia la Unidad de Análisis Institucional, la que a partir del cálculo de indicadores entrega insumos para la asignación de los recursos.

## **Procesos clave modelo seguimiento para el fortalecimiento de las Universidades del Estado.**

Al igual que en el modelo anterior, del análisis de las entrevistas, se pueden observar tres grandes procesos en el modelo de seguimiento, estos son los siguientes:

### **i. Proceso de convocatoria de presentación de proyectos**

Un primer aspecto para considerar es que la asignación de los recursos viene dada por la Ley de Presupuesto anualmente, en cuya glosa presupuestaria se establece el foco del fondo de financiamiento y las limitantes para su implementación. Por lo que, el Departamento de Fortalecimiento Institucional, pierde la injerencia directa en el diseño de los lineamientos para el fortalecimiento de las áreas institucionales, siendo más bien una cuestión que viene dada desde la discusión parlamentaria. Se debe tener en cuenta que la discusión de la Ley de Presupuesto es conservadora, en tanto la Dirección de Presupuesto, mantiene las glosas todos los años, sin realizar casi modificaciones, pese a las solicitudes con argumentación técnica que pueda realizar el Departamento de Fortalecimiento Institucional.

“Entonces, todo lo que no está por ley, claro, sufre estos cambios y ahí está el ejemplo - creo que en el 2017- en que la glosa del Plan de Fortalecimiento y del Convenio marco son idénticas; entonces legalmente hay una contradicción en la Ley de Presupuesto en cómo implementar dos glosas idénticas con fondos distintos... Entonces todo lo que son cambios, DIPRES tiende a volver a la glosa del año pasado o al monto del año pasado y eso es una complejidad, porque al final lo que les llega a las instituciones es lo que salió y ahí es donde nosotros volvemos un poco a resetear el proceso, que es cuando nos llega la Ley y vemos cómo quedó. (Jefe Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020, p. 5).

En este contexto, el Departamento de Fortalecimiento Institucional, ha debido adaptar sus procesos, y utilizar estrategias remediales para lograr darle sentido técnico a los fondos de asignación directa. Para ello, la Unidad de Análisis Institucional levanta indicadores para la caracterización de las Instituciones y la distribución de los recursos de la línea de financiamiento, en coordinación con la División de Educación Superior, y en consulta con el Consejo de Rectores (CUECH). Mientras que la Jefatura de la Unidad Académica – en conjunto a analistas académicos especializados en la temática- establecen ciertos lineamientos amplios, para adaptar lo indicado por la glosa presupuestaria, de cada línea de financiamiento, a las necesidades de las instituciones de educación superior estatal.

“Porque si bien el trabajo era con instituciones, insistimos en mantener áreas transversales que permitieran darles una cierta homogeneidad a las líneas, más allá que el compromiso básico es de un convenio entre la Institución y el Ministerio. Y así fue el cambio... y eso solo ha ido incrementando más el tema de meternos en la institución mucho más, hoy día conocer el acuerdo de acreditación con las estatales, saber en qué están; ya no solo conocer el proyecto y, en algunos casos, incluso conocer la región. Pero claro, son todas tareas que exceden un poco –o bastante- el mínimo...” (Jefe Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020, p.11).

Todo lo anterior, indicadores para el cálculo de las asignaciones de recursos para cada una de las 18 Universidades del Estado y los lineamientos para la presentación de proyectos, queda definido en el reglamento de cada línea de financiamiento de asignación directa. Una vez definidas estas cuestiones, el Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional, mediante correo formal, solicita a las Instituciones de educación superior del Estado que presenten sus proyectos institucionales.

## **ii. Proceso de reformulación y aprobación de proyectos**

El segundo aspecto relevante es el proceso de reformulación de proyectos, dado su carácter de financiamiento directo para un conjunto heterogéneo de universidades, se utiliza esta figura para darle foco al fondo de financiamiento adaptándolo al estado de desarrollo de cada Universidad del Estado y garantizar el contenido establecido por el reglamento de la línea de financiamiento.

Aquí el analista académico es el centro del modelo, pues son ellos quienes reformulan las iniciativas de las instituciones que tienen a su cargo, para lo cual deben tener en cuenta el estado de desarrollo del área estratégica de la universidad – este diagnóstico institucional lo realiza durante el seguimiento de otras iniciativas vigentes – lo que le permite orientar a la institución en las estrategias a seguir para alcanzar los objetivos planteados por el sistema de aseguramiento de la calidad y las obligaciones establecidas por la Ley – cuando corresponde- y por la política pública.

Este elemento es una innovación en el modelo, en que se conecta el seguimiento académico con el diseño de nuevas iniciativas para la mejora continua de procesos al interior de las instituciones de educación superior. Se toma la idea de la negociación de proyectos del Programa MECESUP, y la transforma en un proceso de diseño participativo de proyectos entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado, a través del cual se pueden traspasar los lineamientos de la política pública y los conceptos técnicos a las instituciones, de manera que puedan desarrollar cambios en sus procesos internos para la mejora continua de las áreas estratégicas.

En esta reformulación, impera la idea de reconocimiento del estado de desarrollo de cada área de las Universidades, y que los fondos de financiamiento aporten a su desarrollo paulatino, a través de la instalación de capacidades permanentes. En tal caso, cada proyecto es único, y responde a la autonomía institucional, y a la capacidad de sus equipos académicos y profesionales para diseñar e implementar estrategias de desarrollo.

“...existe también un cambio de enfoque que va más allá de las visitas de seguimiento, por ejemplo, con los fondos de asignación directa se ha logrado influir de alguna manera o concordar con la institución cuáles son los lineamientos que tienen los fondos, cómo se pueden direccionar de mejor manera y eso es una conversación que tiene la institución con su analista. Entonces eso también va permitiendo conocer más a la institución va permitiendo fortalecer los lazos de confianza que existen y de esa manera orientar mejor la iniciativa. Entonces también ahí se plasman al momento de las

reformulaciones como un acompañamiento mucho más cercano a lo que está haciendo la institución...” (Coordinadora Unidad Académica, 2020, p.5).

Sin embargo, en la práctica este proceso de reformulación tiene dos problemas, a saber: desde las Universidades del Estado, se presentan distintas capacidades para la formulación de los proyectos tanto a nivel del diseño como del contenido de estos, dadas las temporalidades para el proceso de reformulación y aprobación de estos. En muchos casos los proyectos aprobados tienen inconsistencias internas que ponen en riesgo la implementación de la iniciativa y en algunos casos no es posible monitorear el avance de los compromisos, debido a problemas en la formulación de objetivos, resultados e indicadores. Por otro lado, desde las capacidades técnicas de la Unidad Académica, no es posible que los analistas académicos manejen todas las temáticas que desarrollan las Universidades del Estado, por lo que muchas veces la reformulación se centra en cuestiones de diseño del proyecto, más que en el contenido de este.

Esto generó que, durante el proceso de transición del modelo (2015-2017), específicamente para los convenios marco, que los proyectos de varias universidades presentaran más de 10 objetivos específicos, los que se repetían cada año, no permitiendo dar cuenta del fortalecimiento de las capacidades institucionales. Posterior a ello, con la implementación de nuevas líneas de financiamiento directo como Educación Superior Regional y Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales, se perfeccionó el proceso de reformulación, estableciendo criterios de revisión de los fondos, a través de formularios tipo. Sin embargo, estos no consideran criterios de evaluación de la innovación o valor agregado de la propuesta para el desarrollo de la universidad o del conjunto de universidades.

“Esos criterios de evaluación sí lo elaboramos nosotros también, se elaboraron en el departamento, pero son criterios de evaluación más que nada sobre la forma de presentar el proyecto más que otra cosa; son como bien estándares, podría yo aplicarlo a distintos tipos de proyectos...nada medía –en el fondo- el impacto, lo innovadora o el valor que agregaba al sistema –por así decirlo- de la propuesta.” (Analista N° 1, 2020, p.6).

### **iii. Proceso de implementación y ejecución de proyectos**

En cuanto al monitoreo y evaluación del proceso de implementación de las iniciativas, su principal cambio es que se centra en el seguimiento académico, dejando en un segundo plano la revisión de procedimientos y gastos. Mientras que las rendiciones financieras se mantienen según lo dispuesto por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

“El seguimiento académico tiene que ver con él acompañar, monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos del proyecto que se concretan en hitos e indicadores y presupuesto de ese proyecto, entonces tiene que ver con ir monitoreando el nivel de avance, ir haciendo retroalimentación a la iniciativa que va desarrollando la institución, ir haciendo advertencia, poner alerta, facilitar procesos también, en la medida en que se pueda tanto dentro del Ministerio como también dentro de las instituciones, en la medida que se puede intervenir sobre eso y se puede hacer alguna gestión sobre eso.” (Coordinadora Unidad Académica, 2020, p.3).

Para la realización de este seguimiento se mantuvieron los mecanismos del Modelo MECESUP, entre los que podemos mencionar, primero, las reuniones de avance de proyectos -denominado acompañamiento- dado el carácter institucional de los Convenio Marco. En esta instancia se incentivó la participación de autoridades institucionales, jefaturas intermedias y equipos profesionales. De las entrevistas se desprende, que el seguimiento se ordena por temática más que por proyecto, es decir se organizan reuniones por área estratégica, según la definición establecida por la Comisión Nacional de Acreditación, donde se convocan a todos los equipos del área, y a las autoridades institucionales, incluido el Rector de la universidad, con el objetivo de relevar las responsabilidades compartidas para el logro de las iniciativas.

En este contexto, el analista académico actúa como facilitador de la articulación interna de las unidades para la mejora de los procesos institucionales, utilizando como herramienta para impulsar el dialogo los instrumentos de financiamiento y los objetivos comprometidos allí.

“Se toman decisiones, claro, que son institucionales finalmente, como, por ejemplo: modernizar la política de investigación o que los profesores hagan buena docencia, se reconozca una buena docencia en la jerarquización académica; cosas así que al final son cambios o mejoras estructurales en la gestión, pero que tú las introduces por medio de los objetivos comprometidos” (Analista N° 1, 2020, p.12).

En este contexto, el analista académico busca no solo facilitar las articulaciones internas, sino que también traspasar buenas prácticas desde otras instituciones, y entre unidades al interior de las propias instituciones. Así lo indica la Coordinadora de la Unidad Académica:

“Entonces puede existir este traspaso de buenas prácticas, entonces ahí en el analista, por más de que esta estructura es muy difícil de cambiar puede ir dando recomendaciones para agilizar los procesos al interior de la universidad. Esta generación de alertas, también me parece importante, cuando uno conoce la cultura institucional, y se sabe que etapa del proyecto duro mucho, por tanto, se acortan otras etapas, buscando caminos que permiten también agilizar y ahí el analista también puede contribuir a la identificación de actores claves que son muy importantes para la toma de decisiones ya sean administrativas o académicas ...el involucramiento de actores (que) muchas veces no están considerados. El analista cumple un rol ahí como orientador, como articulador, como generador de alertas, como facilitador de procesos, desde esta perspectiva macro que se tiene y también de incorporar otros actores que ... son parte relevante de la institución.” (Coordinadora Unidad Académica, 2020, p.8).

En estas acciones de seguimiento es donde participan los expertos externos, que como se explicó anteriormente, son académicos reconocidos en el sistema de universidades del país, quienes entregan orientaciones técnicas para el desarrollo de las iniciativas a los equipos institucionales, y principalmente apoyan al analista académico con estrategias de seguimiento o levantamiento de nudos críticos que pudieran complicar la implementación de la iniciativa.

En las entrevistas, se indica que esta figura respalda la retroalimentación que entrega el analista a las instituciones, sobre todo ante las autoridades superiores. Esto debido a la desconfianza que tenían en un primer momento las autoridades académicas de que profesionales que no pertenecían a la academia entregaran orientaciones para mejorar la gestión institucional.

Del proceso de acompañamiento, se deriva la evaluación del convenio, la que se realiza de manera semestral, en que las Universidades del Estado deben presentar informes de avances de los objetivos comprometidos. A diferencia del modelo anterior, las evaluaciones de los avances del convenio no se relacionan con el traspaso de recursos, pues al estar definidos por la Ley de Presupuesto, estos se realizan al iniciar el proyecto.

El analista académico realiza una síntesis de la información levantada de las reuniones de seguimiento y lo informado por la universidad, elaborando un reporte de evaluación, donde evalúa el logro de los hitos e indicadores comprometidos y principalmente entrega recomendaciones para la mejora de la implementación. La realización de informes de avance y de reportes son valorados como una buena práctica por las instituciones de educación superior, indicando:

“...hemos ido en el tiempo logrando hacer registro de las reuniones y de las reflexiones que se van configurando y la buena práctica de los informes semestrales permite tener súper buenos registros de la evolución de las instituciones” (Coordinador Institucional Universidad N° 3, 2020, p.18).

“...los reportes son orientadores ayudan harto, eso es clave, es decir, que la capacidad de preparar un reporte de avances que dé orientaciones y sugerencias y qué proponga desafíos a las instituciones, y que queden plasmados ahí ayuda mucho” (Coordinadora Institucional, Universidad N° 2, 2020, p.6).

El segundo elemento del seguimiento corresponde a la revisión y aprobación de gastos estratégicos. Para lo cual se estableció un manual de revisión de gastos y actividades, donde se establecen las actividades que deben ser revisadas previamente por los analistas académicos, entre las que se consideran: contrataciones de académicos y profesionales, consultorías, obras, entre otras. Así también, se han diseñado instrumentos para la gestión de estas solicitudes, como programación anual de gastos y fichas de revisión previas de actividades.

Si bien para la Unidad Académica, estas acciones son menos relevantes, en tanto las Universidades Estatales tienen procedimientos estandarizados a través de la Ley de Compras Públicas, por lo que su revisión se centra en la pertinencia y coherencia de estas actividades con los objetivos propuestos. Esto no es percibido de la misma manera por algunas universidades, especialmente las que tienen un estado de desarrollo inicial.

“...la normativa de los convenios marco establece que el procedimiento es institucional. Institucional es mercado público ...tiene que seguir toda la normativa de rendición de recursos públicos, y ahí donde está el tema, entonces institucionalmente, además de generar esta coordinación de trabajo los convenios marco o las normativas del Ministerio que nosotros hemos hecho prevalecer incluso en convenio marco que se supone que era la aplicación de normativa institucional, ha hecho que la universidad se



vea obligada a establecer algunos procedimientos y procesos con que no contaba...  
...pero si hay gastos que hoy día siento que tiene que analizar el analista en algún  
minuto si es pertinente o no y que antes hacia adquisiciones, que cuando se fue  
adquisiciones tampoco lo veían analista, hoy día con el tiempo... El analista revisa lo  
académico...la pertinencia...imagínate todos los gastos que quedaron fuera de esa  
normativa y que la instituciones lo hicieron con procedimiento institucional...”  
(Coordinadora Institucional Universidad N° 1, 2020, p.9).

Del análisis de las entrevistas, se puede observar, que pese a que existe una Ley de Compras Públicas, que establece ciertos procesos estandarizados para las adquisiciones, las universidades en estado de desarrollo inicial sólo logran mantener los procesos de compras transparentes y competitivos gracias a la intervención de las Unidades de Coordinación Institucional, quienes endosan cierta responsabilidad al Departamento de Fortalecimiento Institucional en garantizar el buen uso de los recursos públicos.

Por ello, reconocer el estado de desarrollo institucional, inclusive en los procesos administrativos, será relevante para el proceso de acompañamiento de los proyectos, para instalar ciertas capacidades a nivel institucional, dado que, en universidades con un desarrollo más avanzado, se valora la separación entre el seguimiento académico y administrativo- financiero. Al respecto se indica:

“Y otra cosa que para mí es muy importante es la separación entre las platas y lo académico, yo creo que eso es muy sano mantener equipos separados porque se perdería mucho tiempo y por las competencias profesionales probablemente tener este seguimiento, que una misma persona vea las platas y vea lo académico, entonces cuando tenemos especialistas en lo académico las competencias son mucho más específicas y los aprendizajes son mucho más particulares, entonces se aprende más y se transfiere mejor también para las instituciones...Entonces siempre lo bueno es que nuestras discusiones son académicas, son como de desarrollo institucional, son como de la organización del punto de vista de cumplir con sus propósitos...” (Coordinador Institucional Universidad N° 3, 2020, p.19).

Del análisis de las entrevistas se puede observar una alta valoración de las Universidades del Estado de la adaptación del modelo de seguimiento realizado por el Departamento de Fortalecimiento Institucional, donde desde el acompañamiento se reconoce la diversidad de proyectos académicos, de capacidades de gestión institucional y del territorio en que se emplazan las universidades, y las dificultades a las que se ven enfrentadas para implementar sus propósitos institucionales. Así, la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional aporta valor a las políticas públicas definidas por las autoridades políticas, considerando la realidad del sistema de Universidades del Estado y sus capacidades para la implementación de los instrumentos de financiamiento, enfocándose en la instalación y desarrollo de procesos académicos y de gestión para cada estadio de desarrollo universitario.

Sin embargo, parece necesario que el Ministerio de Educación revise sus procesos internos, evaluando considerar los aspectos de gestión institucional para la implementación de los convenios como un elemento relevante para el seguimiento,

especialmente para Instituciones en estadios de desarrollo iniciales, pues estas requerirán apoyo en la modernización de procesos administrativos y financieros, que soporten las capacidades académicas y de investigación que requerirán desarrollar en estadios más avanzados.

En resumen, el modelo de seguimiento para el fortalecimiento de las Universidades del Estado tomó las buenas prácticas del modelo MECESUP, y las adaptó a las nuevas exigencias de la política públicas, y de las universidades. La discusión parlamentaria define las prioridades para el desarrollo de las Universidades del Estado, luego el Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional, toma un rol relevante en el manejo del entorno político y administrativo para darle sentido técnico a los fondos de financiamiento de su responsabilidad. Así, el modelo tiene como propósito la mejora gradual de procesos institucionales de las Universidades del Estado, estableciendo la reformulación de proyectos como un mecanismo de articulación entre el acompañamiento y la asignación de nuevas iniciativas.

Para ello, se implementaron fondos de asignación directa, cuya distribución de recursos se realiza entorno a indicadores de desempeño institucionales. Las principales características del modelo son: instalación del acompañamiento a través de reuniones de seguimiento semestral con actores claves, revisión de gastos estratégicos para el cumplimiento de los objetivos comprometidos, evaluaciones semestrales de avance de los proyectos y levantamiento de nudos críticos, seguimiento académico donde los analistas tienen un papel clave como facilitadores de articulaciones al interior de las universidades y el traspaso de buenas prácticas entre Universidades del Estado. Una cuestión pendiente es la profundización del seguimiento académico, otorgándole contenido que aporte al desarrollo de las universidades.

### **Modelo de seguimiento para el fortalecimiento de las Universidades del Estado: indicios de una estructura organizacional para un acompañamiento en red.**

Para la implementación de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, en el mes de septiembre de 2019 inicia funciones la Subsecretaría de Educación Superior, estableciendo en su orgánica el funcionamiento de al menos 4 divisiones, a saber: División de Educación Universitaria, División de Educación Técnico- Profesional, División de Administración y Presupuesto, y División de Financiamiento.

Si bien la estructura organizativa de la Subsecretaría al momento de realizar esta investigación no está del todo clara para los entrevistados, se puede extraer que el Departamento de Fortalecimiento Institucional quedará dependiente de la División de Financiamiento, prestando apoyo a las divisiones de Educación Técnico- Profesional y de Educación Universitaria. Así también, se indica que la Unidad de Finanzas del Departamento será trasladada a la División de Administración y Presupuesto. Esto conlleva una nueva adaptación para la Unidad Académica y el seguimiento de convenios, pues requerirá de nuevas coordinaciones entre actores políticos y operativos al interior del Ministerio de Educación.

Así mismo, para la implementación de la Ley 21.094 sobre Universidades del Estado, en enero de 2019, inician sus actividades el Consejo de Coordinación de las Universidades del Estado, compuesto por: los rectores de las 18 Universidades del Estado y presidido

por el Ministerio de Educación, cuya función es promover la acción articulada y colaborativa de las instituciones, con miras a desarrollar los objetivos y proyectos comunes.

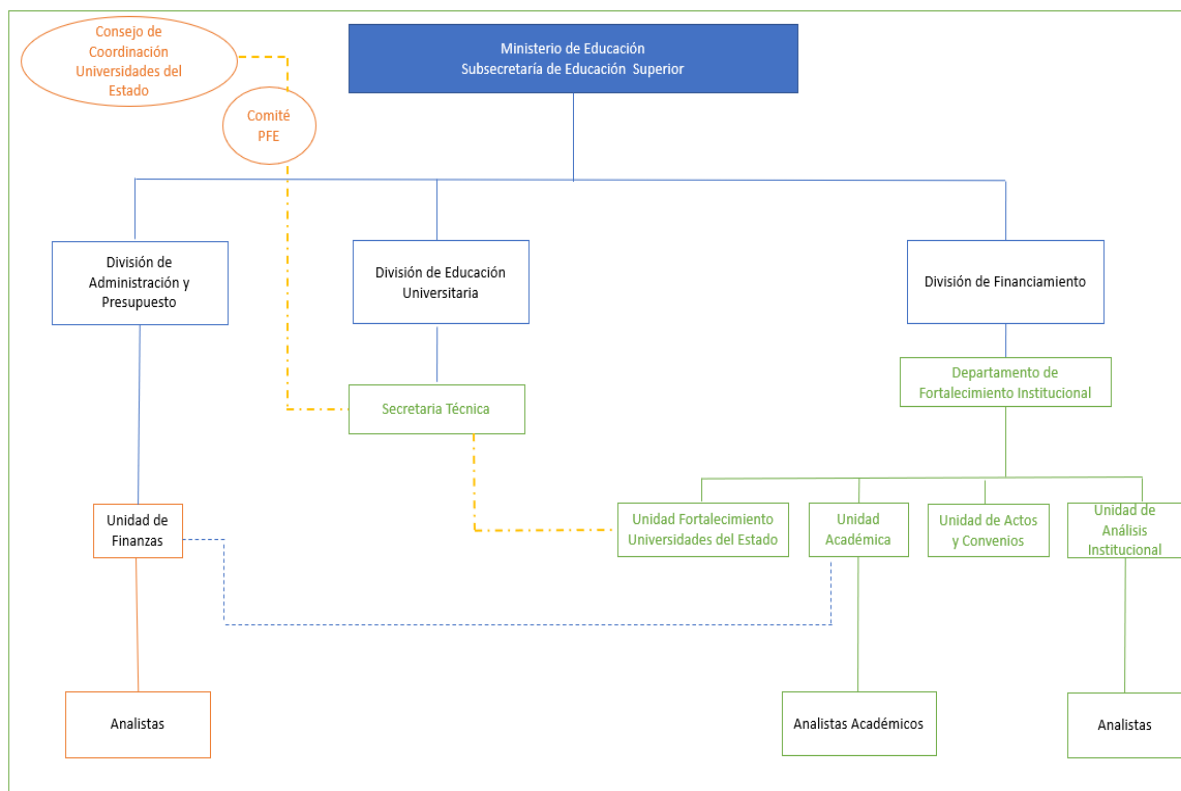
El Consejo creó el Comité de Plan de Fortalecimiento de Universidades del Estado, compuesto por: 5 rectores de las Universidades del Estado (elegidos por sus pares), el Subsecretario de Educación Superior, un representante del Ministro de Ciencia y Tecnología, y el Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La función de este Comité será la de aprobación, supervisión y seguimiento a las iniciativas y proyectos propuestos por las universidades que se financien a través de dicho Plan.

Para realizar el apoyo técnico tanto al Consejo de Coordinación como al Comité, la Ley 21.094 establece que se cree una Secretaría Técnica en la División de Educación Universitaria, la que deberá prestar respaldo material y técnico a la gestión de dichas instancias y facilitará infraestructura para que se implementen sus acciones. Sin embargo, a la fecha esta unidad sólo cuenta con un profesional en el cargo de secretario técnico.

La Ilustración 3, muestra la nueva estructura que funcionará para la implementación de los Planes de Fortalecimiento de Universidades Estatales, y de proyectos institucionales:

### Ilustración 3

*Estructura Subsecretaría de Educación Superior para el Plan de Fortalecimiento de las Universidades del Estado.*



Nota. Elaboración propia, basado en información recopilada en entrevistas a actores claves tanto de las Universidades del Estado como el Departamento de Fortalecimiento Institucional, 2020.

En el año 2020, se comenzó con la elaboración de los Planes de Fortalecimiento Institucionales, los que fueron aprobados en el mes de agosto por el Comité de Plan de Fortalecimiento. Así también, este organismo aprobó los primeros proyectos institucionales para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, en octubre de 2020. Los procesos anteriores fueron liderados por los equipos del Departamento de Fortalecimiento Institucional, tanto a nivel de coordinación como de revisión técnica de los planes y proyectos.

En los convenios suscritos, se estableció que la responsabilidad de la supervisión y seguimiento de los convenios recaerá en el Departamento de Fortalecimiento Institucional. Este último, deberá entregar informes del seguimiento al Comité del Plan de Fortalecimiento, para que este se pronuncie sobre los avances en los proyectos institucionales. Para estas cuestiones, en lo operativo, no se existe claridad de cómo se realizará.

Para los entrevistados de las Universidades del Estado, es importante la participación de la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional, quienes esperan

que esta tenga una relación más estrecha con las universidades, de manera de acompañar los procesos de fortalecimiento de capacidades. Al respecto se indica:

“...la ley es contextual y el proyecto entrega recursos, pero ha sido evidente que la sola, el sólo contexto y la disposición de recursos por sí misma no resuelve los temas, tiene que ver con gestión, o sea, puedes tener mucha plata, pero si el problema de la gestión sigue estando... te das cuenta de que no es un problema de disposición de recursos.

Puede haber muchas instituciones que no saben hacer, no saben qué hacer con la plata, o no saben cómo hacerlo y toman malas decisiones...el problema no son las planificaciones, son definitivamente las implementaciones. Entonces ahí en las implementaciones es donde están los analistas... Entonces lo que yo propondría es el diseño de un modelo de implementación o de un sistema de implementación que implica acompañamiento mucho más estrecho y rendición de cuentas... Entonces resumiendo, dudo que el Plan de Fortalecimiento funcione si no hace un reconocimiento del estado de desarrollo en el que se encuentra esa institución, sus posibilidades de crecimiento y desarrollo en el tiempo y un acompañamiento más estrecho para que eso suceda” (Coordinador Institucional Universidad N° 3, 2020, p.23).

Así también, las universidades esperan una adaptación del Departamento de Fortalecimiento Institucional que considere la articulación de diversos actores del sistema de educación superior para el seguimiento, con una visión más estratégica de las cuestiones que afectan a las universidades, y no se centre solo en el cumplimiento del convenio suscrito. Al respecto se indica:

“... lo vería desde distintos ámbitos, de partida un tema del DFI es que tiene que ser capaz de integrar en su gestión, en su visión el contexto global de la educación superior, a qué me refiero con esto, a que nosotros no podemos hablar de un fondo de fortalecimiento en abstracto de la Superintendencia de Educación Superior, de la Subsecretaría de Educación Superior, de las dos leyes que lo están mandando, a las instituciones de educación superior y de las estatales, de los cambios en aseguramiento de calidad que se saben que vienen, entonces el Consejo que agrupa todas estas instancias, debe ser parte visible de los instrumentos y estrategias que el DFI vaya bajando, porque si no que puede pasar, lo que sucedía antes que el DFI va a lo operativo de cumplir con el préstamo con el Banco Mundial pero no al cumplimiento estratégico de su rol...entonces está articulación que se está tratando de dar en función de la ley, de las distintas leyes, tiene que plasmarse en esta ruta de trabajo DFI... Entonces, en rigor esa visión estratégica más integrada de todas esas variables y dimensiones, eso es clave para después bajar en lo operativo, porque todo esto afecta adentro de las instituciones de una u otra manera y eso tiene que ser visible en la estrategia de implementación, en la estrategia de seguimiento de los analistas del DFI...” (Coordinadora Institucional Universidad N° 2, 2020, p.8).

El nuevo contexto de la educación superior, especialmente para las Universidades del Estado, requieren que el Departamento de Fortalecimiento Institucional adapte los procesos de seguimiento académico, considerando la participación de nuevos actores tanto al interior del Ministerio de Educación como en las Universidades del Estado. En el caso de estas últimas, ya no serán sujetos pasivos que reciben instrucciones para la asignación de recursos, sino que se vuelven actores participativos que establecen los lineamientos para el desarrollo de sus capacidades, y que requerirán apoyo técnico de

los profesionales del Departamento, dado sus conocimientos en gestión universitaria y en el estado de desarrollo de los procesos al interior de las distintas universidades.

Esto último, cobra especial relevancia, pues hace no poco tiempo las Universidades del Estado competían por los recursos para su desarrollo, por lo que deberán afianzar los lazos de confianza para poder desarrollar un sistema de Universidades del Estado, que tengan propósitos comunes. Así el apoyo que pueda brindar el Ministerio de Educación para aportar con sus capacidades técnicas al desarrollo de los propósitos establecidos por el Consejo de Coordinación será relevante para obtener los resultados establecidos por la Ley 21.094.

En los siguientes capítulos, profundizaremos sobre el rol del analista académico en el fortalecimiento de procesos al interior de las universidades y en los mecanismos de control y aprendizaje que ha implementado el Departamento de Fortalecimiento Institucional, a través de su Unidad Académica, en el seguimiento de proyectos, que han permitido a las universidades establecer ciclos de mejora continua y proceso de autorregulación académica para la implementación de sus propósitos institucionales. Finalmente, identificaremos las consideraciones para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, que considere las buenas prácticas implementadas por el Departamento de Fortalecimiento Institucional a lo largo de los años.

## **6.2. Analistas académicos como facilitadores en los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las Universidades del Estado.**

Los analistas académicos corresponden a un equipo interdisciplinario, compuesto por 15 profesionales, de diversa formación, en las que se encuentran administradores públicos, ingenieros, sociólogos, entre otros. Así también, su experiencia se encuentra en la administración pública y en instituciones de educación superior. Este equipo de profesionales tiene asignado una cartera de proyectos tanto de instituciones privadas (Universidades- Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales) y Universidades del Estado.

La asignación de las instituciones y proyectos de los que son responsables se basa en una serie de criterios, entre los que podemos mencionar: a) Diagnóstico de las instituciones, especialmente de las estatales y privadas CRUCH, específicamente de sus propósitos institucionales y los desafíos que se han propuesto para su desarrollo -ya sea en fortalecer la docencia, desarrollar la investigación, u otros- y sus debilidades; b) Conocimientos del analista, líneas temáticas en que tiene formación y experiencia; c) Capacidades/habilidades del analista para comunicarse con autoridades institucionales y enfrentar situaciones de conflicto; d) Carga de trabajo asignada a cada analista, de manera de no sobrecargar sus funciones.

Para realizar el seguimiento, los analistas constituyen equipos de trabajo, compuestos por un analista titular, quien es responsable de la comunicación formal con la universidad y lidera las estrategias de seguimiento, y un analista alterno, quien acompaña en las visitas de seguimiento y apoya al titular en la retroalimentación de las universidades. Sin embargo, de las entrevistas se desprende que la figura del analista alterno no está tan clara entorno a sus funciones, estas se centrarían más bien en acompañar al titular en las visitas de seguimiento, dado que estas se caracterizan como momentos de alta carga laboral para los analistas, dado que deben lidiar con actores tanto operativos como estratégicos, y donde deben comprender y retroalimentar a las instituciones en diversas temáticas académicas y administrativas.

Las universidades entrevistadas reconocen un proceso de transición en el perfil del analista y su rol en el seguimiento de los convenios, pasando desde una visión más operativa en los convenios de desempeño del Programa MECESUP, donde el encargado de seguimiento tenía el rol de acompañamiento técnico y de retroalimentación a las instituciones, mientras que el analista se centraba en cuestiones relacionadas a la aprobación de gastos y revisión del cumplimiento de los hitos e indicadores contra medios de verificación comprometidos. A un analista académico, que cumple un rol estratégico, de facilitador de procesos al interior de las universidades, congregando a actores claves para su desarrollo. Se reconoce que el perfil de este analista ha sido formado en el Departamento de Fortalecimiento Institucional, quienes aprendieron buenas prácticas de los encargados de seguimiento, y tienen una alta formación académica. Al respecto se indica:

“... los analistas tienen un perfil tal en que controlan o acompañan, monitorean y al mismo tiempo exigen y al mismo tiempo proponen. Eso es lo más difícil del mundo, yo no sé cómo lo puede hacer una sola persona... Eso hace 10 años no estaba así, yo lo

tengo claro, hace 10 años atrás las visitas eran esporádicas, eran de finanzas básicamente... (Coordinadora Institucional Universidad N° 2, 2020, p.13)

En esta misma línea, las instituciones indican que los analistas han profundizado el seguimiento con una mirada más integral, reconociendo las particularidades de cada universidad. Estos profesionales establecerían un seguimiento donde se articulan todas las iniciativas institucionales tanto las del pasado como las vigentes, en una visión de una red de recursos para el logro de los propósitos institucionales, con la intención de no duplicar iniciativas. Así también, se releva como principal elemento del seguimiento, la confianza con el analista académico, a quienes se les pueden mostrar las falencias institucionales para que estos convoquen a los actores pertinentes, y presionen para destrabar procesos y lograr los resultados. Se indica que independiente del analista, estos se adaptan a las necesidades de las instituciones:

“...el rol que han cumplido ha sido el que hemos necesitado para esos momentos, pero tenemos la gracia de que los analistas se adecuan para el momento que tú estás viviendo. Lo digo de otra manera: cuando necesitamos que nos golpearan, que nos hablaran golpeado, nos hablaron golpeado, entonces era mucho más control, cuando necesitamos que nos acompañaran de la mano, nos acompañaron de la mano, cuando necesitamos ideas, pensar en desarrollo y teníamos que pensar en el futuro y necesitábamos que alguien nos dijera si ese futuro era cierto, cómo lo veían otros, también nos acompañaron en esa otra proyección” (Coordinadora Institucional Universidad N° 2, 2020, p.17).

Uno de los entrevistados indica que los analistas académicos del DFI serían como un “Pepe Grillo<sup>4</sup>” que subsidia la falta de aprendizaje organizacional de las universidades, una especie de memoria histórica, que compensa la fragilidad de las instituciones ante el cambio de autoridades académicas, en que no existe traspaso de capacidades, donde se quiere partir desde cero una y otra vez, sin reconocer los aprendizajes previos de la organización. Los entrevistados reconocen a los analistas académicos por el traspaso de buenas prácticas entre unidades al interior de las organizaciones y entre instituciones de educación superior, independiente del tema que se trate, el analista aconseja y recomienda revisar otras experiencias nacionales. Al respecto indican:

“...para nosotros que somos regiones extrema, que estamos lejos, que nos cuesta estar presente en Santiago, todo esta retroalimentación que podamos tener es positiva, por ejemplo, cuando también los analistas nos sugieren conocer programas exitosos en instituciones estatales o de las que manejan ellos pueden ser CRUCH o CUECH, eso también es positivo para nosotros, porque nosotros de repente hasta los analistas nos hacen el contacto directo con estos otros encargados, depende del área si es un área académica nos hacen el contacto, incluso desde el DFI nos ponen en contacto con estas personas. Eso es súper positivo para nosotros igual y que te digan, que te orienten, por ejemplo, nosotros podemos creer que nuestro programa tutoría es lo mejor

---

<sup>4</sup> Personaje de la historia de Disney “Pinocho”, quién actuaba como consejero del personaje principal, para ayudarlo a distinguir el bien y el mal.



y que estamos super bien orientados, pero con la experiencia que tiene el equipo DFI te puede decir claramente, sabes que los programas de esta modalidad no han tenido buenos resultados, han sido súper complejos de ejecutar, no sé no han tenido los indicadores esperados, la retroalimentación es súper positiva” (Coordinador Institucional Universidad N° 1, 2020, p.14).

Así, las instituciones valoran el seguimiento estrecho, el que se personaliza en la relación que logran tener las autoridades institucionales con el analista académico, quien tiene conocimiento profundo de la cultura institucional, y principalmente tiende los lazos de confianza que permiten que la institución muestre sus debilidades, para ser apoyadas por el Departamento, para fortalecer sus capacidades. Esto permite que la retroalimentación que se realiza sea pertinente a la realidad institucional y sus conflictos internos, estableciendo estrategias de negociación para destrabar la implementación de los procesos que se requieren para alcanzar los resultados esperados. Así, los analistas se plantean como profesionales cercanos, que conocen las cuestiones administrativas y académicas necesarias para la implementación de los convenios, compartiendo un lenguaje común con las universidades, en las que estás no los ven como una amenaza, sino como un apoyo para el logro de sus propósitos institucionales.

El rol del analista académico como facilitador de procesos al interior de las Universidades del Estado, será relevante para el desarrollo de capacidades que busca fomentar el Plan de Fortalecimiento y los proyectos institucionales. Esto requerirá una adaptación del perfil del analista académico, para integrar nuevos conocimientos y capacidades al trabajo con las universidades, articulando con los lineamientos establecidos por el Consejo de Coordinación y el Comité de Plan de Fortalecimiento, y a la vez retroalimentar a las instituciones con buenas prácticas que se ajusten a su estadio de desarrollo. En el caso de instituciones que se encuentren en estado instilar, se requerirá apoyos en torno a lo modernización de procesos, mientras que, en instituciones con estadio de desarrollo avanzado, se requerirá conocer experiencias internacionales que les aporten a sus propósitos institucionales.

### **6.3. Elementos del acompañamiento que aportan a los mecanismos de aprendizaje y control implementados por las Universidades del Estado.**

De las entrevistas a los miembros del Departamento de Fortalecimiento Institucional, estos concuerdan en que los instrumentos y mecanismos de seguimiento implementados con las Universidades del Estado no difieren a los que se establecen con otro tipo de instituciones, siendo la principal diferencia la profundidad con que se realiza el acompañamiento. No obstante, para las instituciones de educación superior entrevistadas estos son de gran relevancia para establecer mecanismos de aprendizaje y control al interior de las unidades académicas, y para el desarrollo de capacidades institucionales. A continuación, se presentan los más relevantes:

- **Implementación de la figura de Coordinadores Institucionales (UCI):**

En general la contraparte del Ministerio de Educación es ocupada por los Directores de Planificación Estratégica de las universidades, y se han creado unidades específicas para la gestión de proyectos. Estas áreas tienen un conocimiento administrativo, financiero y estratégico de la universidad, que les permite traspasar la cultura institucional a los analistas académicos. Y a su vez, el analista académico genera instancias de traspaso de capacidades tanto administrativas como académicas para el desarrollo de las áreas de acreditación institucional.

Es la UCI institucional quien traspasa esos conocimientos a otros directivos superiores, y a los equipos, en la implementación de los convenios, volviéndose sumamente relevantes para el aprendizaje interno.

Por otro lado, los convenios marco han permitido establecer instancia de trabajo mancomunado entre diversas Direcciones Superiores y Unidades Académicas, en las reuniones de seguimiento, donde los distintos actores conocen las acciones que se llevan a cabo en distintas unidades académicas, generan espacios de aprendizaje interno y definición de propósitos comunes.

- **Los Informes de Avance:**

Estos han permitido establecer un registro histórico de las actividades que realiza la universidad, los que, en algunas instituciones más desarrolladas, les ha permitido contar con diagnósticos actualizados de las diversas áreas de la universidad, permitiéndoles implementar acciones de control y medidas de mejora cuando corresponden.

En esta misma línea, del análisis de las entrevistas, se pudo observar, que en las instituciones más avanzadas han comenzado un proceso de alineación entre los instrumentos de financiamiento del Departamento de Fortalecimiento Institucional y sus Planes de Desarrollo Estratégicos, donde los informes de avance se han convertidos en mecanismos de monitoreo del plan de desarrollo institucional. Es decir, cuando se está reportando al Ministerio de Educación también se está reportando sobre la planificación interna de la institución.

En estos casos se está replicando el mismo modelo de seguimiento académico implementado por el Departamento de Fortalecimiento Institucional para el acompañamiento de la implementación de los Planes Operativos Anuales, y las evaluaciones de sus avances.

#### **6.4. Consideraciones para el diseño de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado.**

A continuación, se realizará un análisis de las entrevistas, contrastando los hallazgos con lo identificado por la literatura, según lo establecido en el marco teórico. Posteriormente, se presentará la propuesta de un modelo de acompañamiento en red de las Universidades del Estado, identificando los actores claves y recomendaciones para su implementación.

#### **Una tensión entre la rigidez burocrática y la flexibilidad para la implementación de proyectos en un sistema complejo.**

El Programa MECESUP se implementó con una lógica del New Public Management, según lo establece Longo (2008), donde se utilizan prácticas de la gestión privada en las administraciones públicas, que conllevan la simplificación del aparato de normas, procesos y estructuras características de las burocracias públicas. Esto resultó en un Programa altamente eficiente en la transferencia de recursos a las instituciones de educación superior y en el monitoreo de los resultados esperados. Sin embargo, al institucionalizar el Programa en un Departamento de Fortalecimiento dependiente directamente del Ministerio de Educación, donde muchos de los recursos son definidos por la Ley de Presupuesto del Estado, se comienza a generar una tensión al interior del Departamento.

Esta tensión se origina desde la necesidad de responder a dos lógicas distintas, a saber: la flexibilidad que se requiere para la implementación de proyectos que deben adaptarse a la autonomía de las universidades, y, por otro lado, una estructura jerárquica, cuyos marcos jurídicos -definidos por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República- establecen restricciones administrativas para la implementación de los convenios. Dicha tensión se ve aumentada con la implementación de la Ley 21.091 Sobre Educación Superior, la que establece la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, que se implementa bajo un modelo weberiano según lo define Longo y Ysa (2008), pues se agregan nuevas Divisiones a la estructura organizativa, y se establece que el Departamento de Fortalecimiento Institucional deberá prestar apoyo para el cumplimiento de su mandato político, aumentando la presión de la burocracia pública sobre esta Unidad.

Al analizar las entrevistas se observa la relevancia del Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional tanto en la implementación del Programa MECESUP como en la ejecución de Convenio Marco y del Fondo de Fortalecimiento de las Universidades Estatales. Esto es un hallazgo importante, dado que al iniciar la investigación se planteó que dicha responsabilidad se centraría en la coordinación de la Unidad Académica. Sin embargo, desde la percepción de los actores, esta Unidad es más bien operativa, e identifican al Jefe del Departamento como un actor vital para aunar los intereses político – estratégicos tanto del poder político como de las universidades.

Así, el Jefe de Departamento de Fortalecimiento Institucional, a través de su Unidad Académica, ha generado procesos internos de adaptación a las nuevas demandas del sistema de educación superior, especialmente de las Universidades del Estado,

utilizando sus capacidades técnicas para agregar valor a las definiciones establecidas por las autoridades políticas, las que se expresan en la Ley de Presupuesto. En la innovación de sus procesos destaca la articulación entre el seguimiento académico y la formulación de proyectos, en un ciclo de mejora continua para el desarrollo de capacidades al interior de las Universidades del Estado. Con esto se busca integrar la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión administrativa para la generación de valor público, entendido según lo define Moore (1998). La autonomía del directivo público en un modelo de la Nueva Gerencia Pública ha permitido mejorar la gestión al interior del Departamento, considerando la realidad institucional para el fortalecimiento de capacidades. Todo lo cual le ha permitido posicionarse como un actor relevante en el sistema de educación superior, y en el entorno político.

Por otro lado, del análisis de los resultados se puede visualizar que la Unidad Académica no implementa evaluaciones sistemáticas que analicen la implementación del conjunto de convenios de una línea de financiamiento, su evaluación se centra más bien a nivel institucional. Por lo que, no es posible definir procesos de mejora tanto en la gestión del seguimiento académico y también es difícil que se pueda determinar los resultados de dichos instrumentos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Universidades del Estado. Esta es una cuestión que debe ser mejorada, pues según establece Moore (1998) para definir el valor público se deben realizar evaluaciones de los programas o políticas públicas, de manera de definir los objetivos construidos colectivamente.

La implementación del Programa MECESUP respondió a una descentralización de los servicios del Estado, la que busca generar espacios de colaboración para conseguir resultados que respondan a las necesidades de un sistema complejo, como es el de las universidades. Así se forjaron los primeros lazos de confianza entre actores de las Instituciones de Educación Superior y la Unidad Académica del Departamento de Fortalecimiento Institucional. En esta primera etapa éstas se centraron en cuestiones administrativas y financieras. Posteriormente, con la implementación de Convenio Marco, estos lazos se extendieron a áreas estratégicas de las universidades, especialmente las relacionadas con las Direcciones Superiores, donde los analistas académicos tienen un papel fundamental para el levantamiento de las necesidades institucionales.

No obstante, estos lazos de colaboración son débiles en tanto dependen de las autoridades institucionales - de turno- de las universidades y de los analistas asignados al seguimiento de dicha institución. Del análisis de las entrevistas, se puede observar que las instancias formales de comunicación se limitan a la aprobación de gastos de los proyectos y la entrega de informes de avance de la implementación de la iniciativa. Si bien existen visitas de seguimiento, donde se reúnen los analistas académicos- en tanto representantes del Ministerio de Educación- y las autoridades institucionales, no existe sistematización de la información que se presenta en estas instancias, y los posibles acuerdos que pudieran afectar la implementación del convenio o aportar a futuros proyectos.

Waissbluth y Larraín (2009) establecen que en un estado en red las administraciones públicas desempeñan un papel clave en el liderazgo de las articulaciones de las relaciones de colaboración entre actores públicos y privados, situándolas en el área de corresponsabilidad. Esto es relevante para la implementación del Plan de Fortalecimiento

de las Universidades Estatales, pues se deberán considerar nuevos actores en el seguimiento de la implementación de la iniciativa tanto a nivel de la Subsecretaría como del Comité de Plan de Fortalecimiento de las Universidades Estatales. Esto necesariamente requerirá la generación de instrumentos de sistematización del levantamiento de información que realizan los analistas académicos – desde una perspectiva de diagnóstico- de las Universidades del Estado y de los mecanismos que se utilizar para priorizar temáticas en las reformulaciones de los proyectos institucionales.

La incorporación de nuevos actores<sup>5</sup> al proceso de seguimiento de los convenios, dados los requerimientos del Plan de Fortalecimiento, y la consecuente necesidad de aumentar la sistematización de la información que les permite conocer el estado de las capacidades institucionales, disminuirá la autonomía del Departamento de Fortalecimiento Institucional y rigidizará los procesos de toma de decisiones en cuanto a la aprobación de proyecto y el seguimiento académico. Esta es una cuestión que no debe subestimarse al momento de la implementación de dichos convenios, pues pudiera afectar el fortalecimiento de capacidades de las Universidades Estatales.

### **La introducción de procesos de gestión académica y su impacto en el desarrollo de las Universidades.**

Así como, el Departamento de Fortalecimiento Institucional introdujo lógicas del New Public Management en la administración del Estado, también lo hizo en la gestión de las universidades, comprobando la tendencia internacional identificada por la literatura. Esto se profundizó con la implementación del Convenio Marco. Entre estas prácticas se pueden mencionar la asignación de un rol gerencial al Rector como líder de los proyectos implementados, donde se le otorga un papel relevante a los directivos superiores para la implementación de estrategias que aseguren el logro de los resultados esperados.

Así también, el seguimiento de la implementación de las iniciativas incentivo la implementación de procesos administrativos para las adquisiciones y contrataciones, y financieros con la intención de garantizar el buen uso de los recursos públicos. Con ello se desarrolló un proceso de profesionalización de la gestión, donde se promueve la contratación de profesionales para el desarrollo de los objetivos, y se les incluye en los procesos de seguimiento, relevando su rol en el fortalecimiento de capacidades institucionales.

En esta misma línea, el seguimiento académico por áreas temáticas permite entregar lineamientos técnicos y relevar buenas prácticas relacionadas con lo planteado por Gumpert (2000), donde la universidad es parte de la economía. Se busca mejorar la gestión académica, incorporar las necesidades del territorio (empleadores) y de los estudiantes en la definición de la oferta formativa y el diseño de los programas de estudio, y la estratificación académica donde se privilegian áreas del conocimiento que tengan un potencial para mejorar la competitividad de la universidad a nivel nacional e internacional.

---

<sup>5</sup> Los nuevos actores que se incorporan al proceso de seguimiento de los convenios son: Comité de Plan de Fortalecimiento, Secretaría Técnica de la División de Universidades de la Subsecretaría de Educación Superior, Unidad de Fortalecimiento de Universidades Estatales del Departamento de Fortalecimiento Institucional.

Si bien del análisis de las entrevistas se desprende que el seguimiento de convenios respeta la autonomía académica, y que la promoción de los cambios está relacionada con la gestión institucional. Se podría inferir que estos procesos pudieron tener algunas consecuencias negativas al restringir el financiamiento para cierto tipo de formación e investigación, generando procesos de homologación entre los modelos educativos y las planificaciones estratégicas de las instituciones. Así, se incentivan lógicas de control para un sistema complejo según lo establecido por Waissbluth (2008) y Hood et al. (2004), otorgando poder a la Dirección Superior, a través del financiamiento y del respaldo del Ministerio de Educación, para introducir instrumentos de planificación, definir un marco regulatorio y un sistema de supervisión y control que incentiven las interdependencias entre las distintas Unidades Académicas, orientando a la organización hacia un desarrollo común.

Así también, con el Programa MECESUP se establecieron medidas de control a la ejecución de los convenios, como transferencias de recursos articuladas con la evaluación de la implementación de las iniciativas, con la intención de controlar el cumplimiento de los resultados esperados. Sin embargo, no es posible asegurar que estas acciones tuvieron los efectos esperados en las Universidades del Estado, dado que los cargos de Rector y Decanos son elegidos por medio de elecciones internas, lo que provoca que estos no puedan liderar cambios drásticos a nivel institucional, pues arriesgan su reelección en el futuro. Por ello, con la implementación del Convenio Marco se eliminaron estos mecanismos de control, apostando por iniciativas que generen cambios graduales pero permanentes, teniendo en consideración los estadios de desarrollo.

Por ello, la implementación de instrumentos de monitoreo como el informe de avance es relevado como un elemento que permite la reflexión permanente al interior de las instituciones para conocer el estado de sus procesos internos. Lo que, sumado al reporte de evaluación, donde se plasman recomendaciones para la implementación de las iniciativas, permite a las universidades establecer ciclos de mejora continua de procesos, para el desarrollo de los propósitos institucionales. Sin embargo, queda pendiente la evaluación de las iniciativas en su conjunto, por tipo de financiamiento, con una mirada internacional, que permita identificar aspectos de mejora para el sistema de Universidades Estatales, y conocer las tendencias internacionales en educación superior. Esto será especialmente relevante para el trabajo que debe desarrollar el Comité de Plan de Fortalecimiento, que deberá tener información para la toma de decisiones que permita fortalecer a universidades en distintos estados de desarrollo.

## **Propuesta de un modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado según su estadio de desarrollo.**

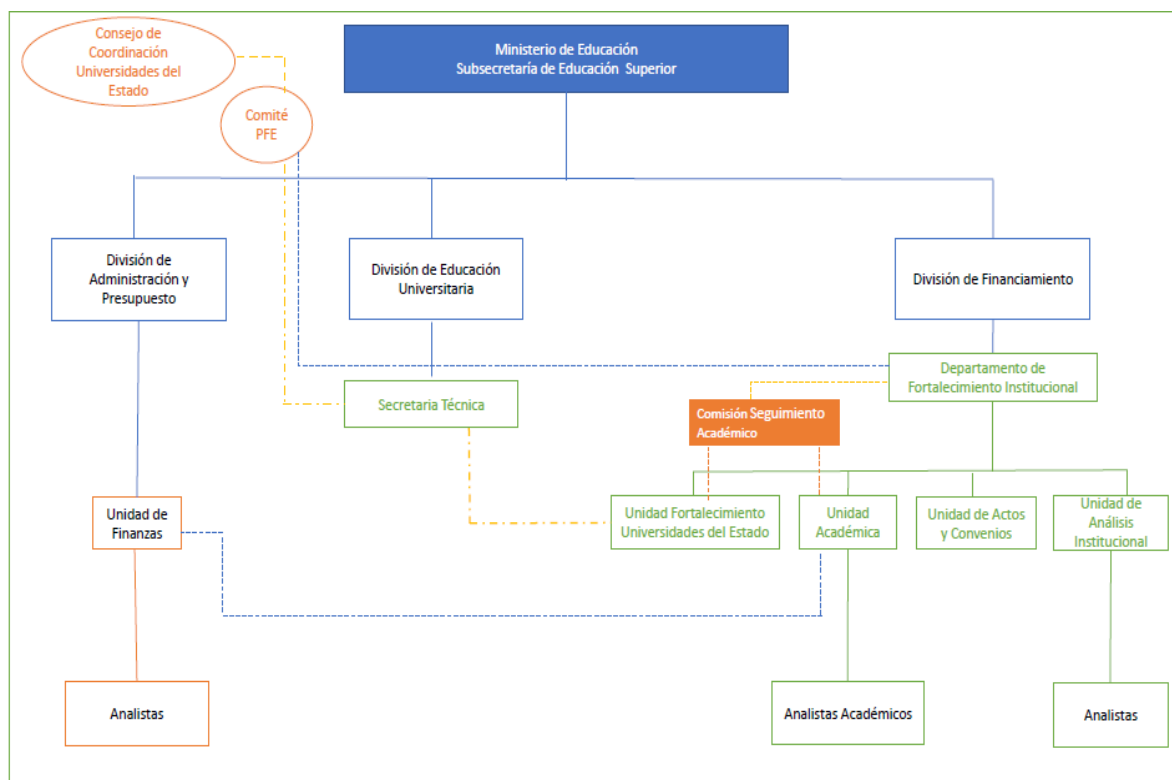
Según Waissbluth y Larraín (2009) un modelo de gestión pública debe identificar quién hace qué, con qué énfasis, y con qué grados de autoridad relativa entre los organismos centrales y los entes sectoriales y locales (p. 547). Si bien la investigación comenzó planteando que este modelo de seguimiento aportaría al trabajo de la Unidad Académica, con el análisis de las entrevistas se pudo observar que los proyectos institucionales están ligados directamente al Plan de Fortalecimiento, en tanto sus resultados deben tributar al desarrollo de las instituciones y del sistema de Universidades Estatales. Esto amplía los actores involucrados en el seguimiento de proyectos y acompañamiento a las Universidades del Estado.

El modelo busca propiciar la colaboración entre los actores involucrados en el proceso de fortalecimiento de las Universidades del Estado, a saber: a) entre las Universidades del Estado; b) entre las Universidades del Estado y el Departamento de Fortalecimiento Institucional; y c) entre el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el Comité de Plan de Fortalecimiento de Universidades del Estado. De esta manera se espera aportar a un acompañamiento en red, que permita mejorar las capacidades de las instituciones, y desarrollar sus áreas de interés. La estructura organizacional en que se enmarca el seguimiento de proyectos institucionales se muestra en la Ilustración 4, donde será relevante la articulación entre los actores internos del Ministerio de Educación con el Comité de Plan de Fortalecimiento, y entre el Comité y el Consejo de Coordinación de las Universidades del Estado.



## Ilustración 4

*Propuesta de estructura para el seguimiento de los proyectos institucionales de las Universidades del Estado.*



Nota. Elaboración propia, basado en información recopilada en entrevistas a actores claves tanto de las Universidades del Estado como el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el análisis bibliográfico, 2020.

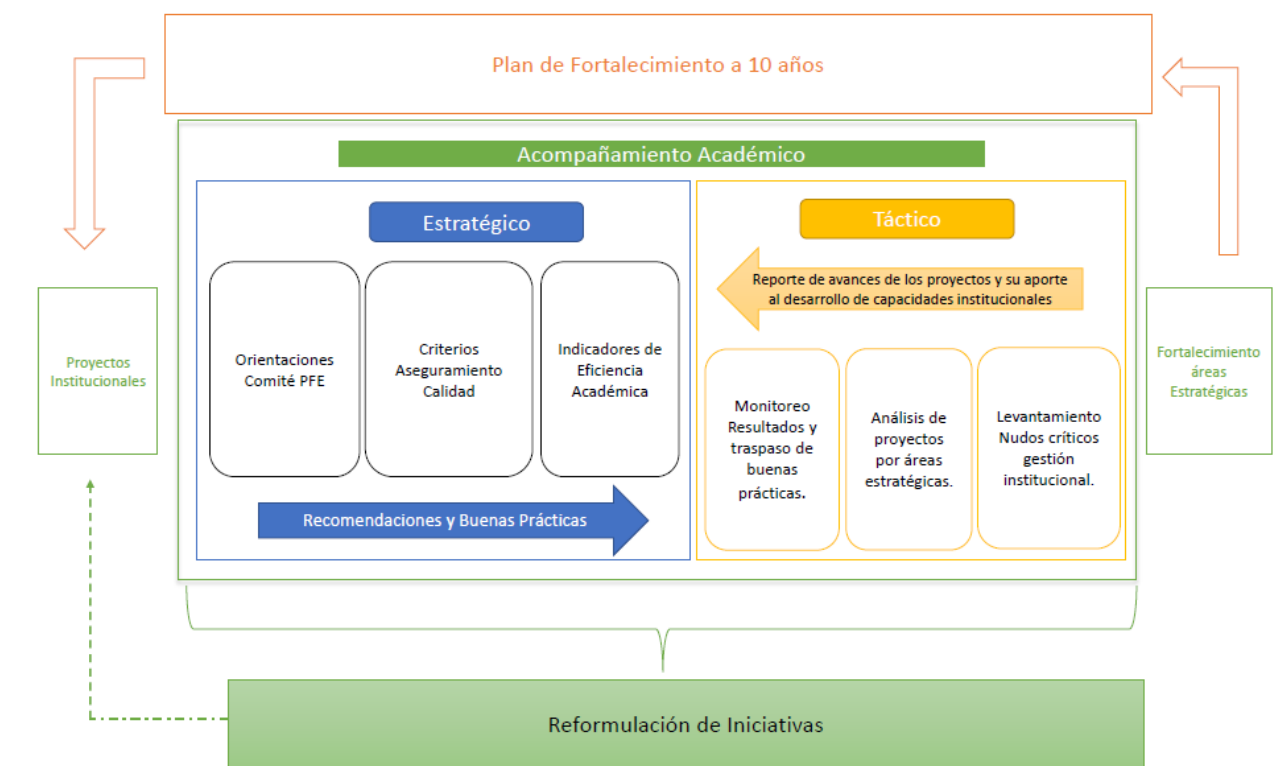
La construcción del modelo se basa en un principio de corresponsabilidad para la mejora gradual de los procesos al interior de las Universidades del Estado. Se debe tener en cuenta que el acompañamiento requerirá del levantamiento de buenas prácticas nacionales e internacionales y el establecimiento de recomendaciones para la mejora continua, en un proceso gradual y permanente de fortalecimiento de capacidades. Para ello, se deberá respetar la autonomía académica y la diversidad de proyectos educativos, respondiendo a las necesidades de cada Institución según sus estadios de desarrollo. Dado que el acompañamiento es un proceso complejo, se consideran diversas etapas que aporten al desarrollo de los proyectos institucionales.

En este contexto, el Plan de Fortalecimiento es el instrumento marco que entrega los lineamientos estratégicos para la formulación de proyectos institucionales. Estas iniciativas serán formuladas por las Universidades del Estado priorizando las áreas estratégicas que serán fortalecidas según sus propósitos institucionales. Una vez el proyecto es aprobado, pasa al proceso de acompañamiento, desde una perspectiva estratégica el Comité de Plan de Fortalecimiento entregará recomendaciones y buenas prácticas para el desarrollo de las áreas institucionales, teniendo en consideración los estadios de desarrollo institucional. Utilizará como insumos reportes de avance de la

implementación de los proyectos y su aporte al desarrollo institucional, los criterios de aseguramiento de calidad y los indicadores de eficiencia académica. La Ilustración 5 muestra la propuesta de modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado.

## Ilustración 5

*Propuesta de Modelo de acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, según su estadio de desarrollo.*



Nota. Elaboración propia, basado en información recopilada en entrevistas a actores claves tanto de las Universidades como el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el análisis bibliográfico, 2020.

La Tabla 11 muestra los criterios para la definición de cada etapa del proceso de acompañamiento académico y sus consideraciones.

**Tabla 11***Etapas del proceso de acompañamiento a los proyectos de fortalecimiento de Universidades Estatales.*

<b>Criterio</b>	<b>Proceso</b>	<b>Consideraciones</b>
		Diseño de un Plan de Fortalecimiento para el Sistema de Universidades Estatales.
Conformación de un Sistema de Universidades Estatales.	Plan de Fortalecimiento.	Articulación de Planes de Fortalecimiento Institucionales con prioridades definidas para el Sistema de Universidades Estatales.  Define prioridades para el trabajo en redes de universidades.
Fortalecimiento de áreas estratégicas.	Proyectos Institucionales.	Aportan al logro de los resultados comprometidos en Plan de Fortalecimiento Institucional y del Sistema.
Garantizar la diversidad de proyectos académicos institucionales y su aporte al desarrollo territorial y nacional.	Orientaciones Comité PFE.	Buenas prácticas nacionales e internacionales para el desarrollo de las áreas estratégicas.  Releva el aporte al desarrollo territorial, según lo establecido por la Ley 21.094.
Asegurar el cumplimiento de Estándares de Acreditación del Sistema de Universidades.	Criterios aseguramiento de la calidad.	Considera el diagnóstico de la implementación de criterios de aseguramiento de la calidad tanto a nivel institucional como de carreras, con la intención de establecer recomendaciones para la mejora continua.
Monitoreo del Fortalecimiento Institucional.	Indicadores eficiencia académica.	Identifica los avances de las Universidades del Estado en los indicadores de eficiencia académica para establecer recomendaciones para su mejora.  Considera indicadores como: retención, titulación, académicos con grado de doctor, publicaciones, entre otros.
Garantizar el logro de los resultados comprometidos e incorporar buenas prácticas.	Monitoreo Resultados y traspaso de buenas prácticas.	Seguimiento de proyectos institucionales entorno al cumplimiento de resultados, indicadores y ejecución financiera.  Traspaso de recomendaciones para la implementación de las iniciativas relevando buenas prácticas.

Criterio	Proceso	Consideraciones
		Evitar la insularidad.
Relevar el desarrollo académico	Análisis de Proyectos por áreas estratégicas.	Análisis de proyectos por área estratégica, con apoyo de expertos externos, donde se establezcan los lineamientos técnicos para el seguimiento académico. Establecer recomendaciones para la implementación de las iniciativas relevando buenas prácticas.
Identificar oportunidades de mejora de procesos.	Levantamiento de nudos críticos de gestión institucional	Sistematizar la información que obtiene de las reuniones de seguimiento académico de las iniciativas, identificando nudos críticos para el desarrollo institucional. Establecer oportunidades para el fortalecimiento institucional.
Retroalimentación al Plan de Fortalecimiento.	Fortalecimiento área Estratégica.	Levantar los avances en los proyectos institucionales y su aporte al logro de resultados del Plan de Fortalecimiento Institucional y del Sistema. Recomendar mejoras al Plan de Fortalecimiento.
Incorporar elementos de mejora para el fortalecimiento institucional.	Reformulación de proyectos institucionales.	Incorporar oportunidades de mejora a los procesos institucionales.

Nota. Elaboración propia, basado en los procesos de acompañamiento realizados por el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el análisis bibliográfico, 2020.

Por otro lado, desde lo operativo el Departamento de Fortalecimiento Institucional implementará los siguientes procesos:

- a) Mecanismos de monitoreo y seguimiento: implementará instrumentos para la planificación de las actividades y gastos de los proyectos institucionales y realizará reuniones de seguimiento semestral con actores clave involucrados en la implementación de las iniciativas, con la intención de levantar información cualitativa de los procesos internos de las instituciones y traspasar buenas prácticas y orientaciones del Comité PFE a los equipos institucionales.
- b) Mecanismos de control y aprendizaje: Evaluaciones semestrales del avance de los proyectos, generando recomendaciones para la mejora de la gestión de las iniciativas y reformulación de proyectos para incorporar mejoras graduales a los procesos institucionales.
- c) Seguimiento académico: se realizará el análisis de proyectos por área estratégica, con apoyo de expertos externos, donde se establezcan lineamientos técnicos para el seguimiento académico.

Todo lo cual, será informado al Comité de Plan de Fortalecimiento para la toma de decisiones estratégicas que orienten la implementación de proyectos vigentes y futuras reformulaciones. Con ello, se espera aportar al fortalecimiento de las áreas estratégicas institucionales. La Tabla 12 muestra a los actores involucrados en las distintas etapas del acompañamiento a las Universidades del Estado- según lo establece la reglamentación vigente.

**Tabla 12**

*Actores que intervienen en los procesos de acompañamiento a los proyectos de fortalecimiento de Universidades Estatales.*

Actores	Plan de Fortalecimiento	Proyectos Institucionales	Orientaciones Comité PFE	Criterios Aseguramiento de la calidad	Indicadores eficiencia académica	Monitoreo Resultados y traspaso de buenas prácticas	Análisis de Proyectos por áreas estratégicas	Levantamiento de nudos críticos de gestión institucional	Fortalecimiento o área Estratégica	Reformulación de proyectos institucionales
Consejo de Coordinación de Universidades del Estado.	X		X	X	X				X	
Comité de Plan de Fortalecimiento.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Secretaría Técnica-División de Universidades.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Departamento de Fortalecimiento Institucional.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Unidad de Fortalecimiento de Universidades del Estado.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Unidad Académica.		X				X	X	X		X
Unidad de Rendiciones-División de Administración		X				X				

Actores	Plan de Fortalecimiento	Proyectos Institucionales	Orientaciones Comité PFE	Criterios Aseguramiento de la calidad	Indicadores eficiencia académica	Monitoreo Resultados y traspaso de buenas prácticas	Análisis de Proyectos por áreas estratégicas	Levantamiento de nudos críticos de gestión institucional	Fortalecimiento área Estratégica	Reformulación de proyectos institucionales
Universidades del Estado.	X	X				X			X	X

Nota. Elaboración propia, basado en los procesos de acompañamiento realizados por el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el análisis bibliográfico, 2020.

En anexo A, se presentan las funciones de los actores que participan en las etapas del acompañamiento en red.

### **Evolución de los modelos de seguimiento de proyectos institucionales.**

Los resultados de la investigación muestran una maduración en los modelos de seguimiento de los proyectos del Departamento de Fortalecimiento Institucional, pasando de un modelo que instaló lógicas del new public management enfocado en mejorar los resultados de eficiencia del sistema de educación superior, a un incipiente modelo de estado en red, donde la corresponsabilidad para el desarrollo gradual de procesos será el enfoque predominante para el fortalecimiento de las Universidades del Estado, en el marco de la Ley 21.094. Estas profundizaciones en el modelo responden a las exigencias del sistema de universidades, y a la maduración en la relación entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado.

La Tabla 13 muestra la evolución de los modelos de seguimiento de proyectos institucionales del Departamento de Fortalecimiento Institucional, en el periodo 2010-2020.



**Tabla 13**

*Evolución de los modelos de seguimiento de proyectos institucionales del Departamento de Fortalecimiento Institucional, periodo 2010-2020.*

<b>Dimensiones</b>	<b>Modelo MECESUP</b>	<b>Modelo de Fortalecimiento de UES</b>	<b>Modelo de acompañamiento en red</b>
<b>Propósito</b>	Alcanzar resultados notables.	Mejora gradual de procesos institucionales.	Fortalecimiento de procesos institucionales, bajo una lógica de corresponsabilidad.
<b>Rol de actores relevantes</b>	Ministerio de Educación prioriza y entrega orientaciones para el desarrollo de la educación superior.	Discusión parlamentaria prioriza las áreas a desarrollar en las Universidades del Estado, a través de la Ley de Presupuesto.  Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional articula las prioridades de la política pública y la realidad de las Universidades del Estado.  Énfasis en las responsabilidades de los directivos respecto al desempeño de las UES.	Comité de Plan de Fortalecimiento de Universidades del Estado, instala nuevos actores que priorizan temáticas del fortalecimiento y entregan orientaciones para el desarrollo de las Universidades del Estado.  Énfasis en las responsabilidades de los directivos respecto al desempeño de las UES.
<b>Mecanismos de articulación con las Universidades</b>	Fondos concursables para el Sistema de Educación Superior.	Fondos de asignación directa, cuya distribución se realiza entorno a indicadores de desempeño institucionales.  Instalación de lazos de confianza entre el MINEDUC y las UES, a través del acompañamiento.	Planificación de metas de largo plazo para el desarrollo institucional y del Sistema de Universidades del Estado (PFE).  Fondos de asignación directa, según niveles de desarrollo de las Universidades. Priorizando temáticas relevantes para el Sistema de Universidades Estatales.  Acompañamiento en red para el fortalecimiento de las Universidades del Estado.

Dimensiones	Modelo MECESUP	Modelo de Fortalecimiento de UES	Modelo de acompañamiento en red
<b>Mecanismos de seguimiento y monitoreo</b>	Revisión procedimental y administrativa de los gastos de los proyectos.	Reuniones de seguimiento semestral con actores involucrados en la implementación de las iniciativas.	Considera una visión estratégica para el acompañamiento, a través de la participación del Comité de Plan de Fortalecimiento de Universidades del Estado.
	Planificación y revisión de gastos de los proyectos.	Planificación y revisión de gastos estratégicos de los proyectos.	Reuniones de seguimiento semestral con actores involucrados en la implementación de las iniciativas.  Planificación y revisión de gastos estratégicos de los proyectos.
<b>Mecanismos de Control y Aprendizaje</b>	Evaluaciones semestrales del avance de los proyectos, enfocado en el cumplimiento de metas.	Evaluaciones semestrales del avance de los proyectos, enfocado en un análisis cualitativo de la iniciativa en el contexto institucional.	Evaluaciones semestrales del avance de los proyectos, enfocado en un análisis cualitativo de la iniciativa en el contexto institucional.
	Transferencia de recursos asociadas al logro de los resultados comprometidos. (Pago por desempeño).	Reformulación de proyectos se considera como un mecanismo para incorporar mejoras graduales a los procesos institucionales.  Universidades comienzan a articular el seguimiento de los proyectos con el monitoreo de sus Planes de Desarrollo Estratégico.	Reformulación de proyectos se considera como un mecanismo para incorporar mejoras graduales a los procesos institucionales.  Traspaso de buenas prácticas del Sistema para el desarrollo de procesos institucionales.  Articulación del seguimiento de proyectos con los Planes de Fortalecimiento Institucionales.
<b>Seguimiento Académico</b>	Instalación de un seguimiento académico realizado por profesionales con grado de doctor externos al Ministerio de Educación.	Analistas MINEDUC tienen un papel clave como facilitadores de articulaciones al interior de las UES, disminuyendo la insularidad.  Elementos para el seguimiento académico se obtienen de expertos externos que apoyan a los analistas MINEDUC.	Mirada del contexto internacional para dar orientaciones para el desarrollo del Sistema de Universidades del Estado.  Análisis de proyectos por área estratégica, con apoyo de expertos externos, donde se

Dimensiones	Modelo MECESUP	Modelo de Fortalecimiento de UES	Modelo de acompañamiento en red
	Mirada del contexto internacional para dar orientaciones para el desarrollo de la educación superior.		establezcan los lineamientos técnicos para el seguimiento académico.  Analistas MINEDUC tienen un papel clave como facilitadores de articulaciones al interior de las UES, disminuyendo la insularidad.

Nota. Elaboración propia, basado en los procesos de acompañamiento realizados por el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el análisis bibliográfico, 2020.

Se debe tener en cuenta que este modelo se construyó con las percepciones de algunos actores del Departamento de Fortalecimiento Institucional y de las Universidades Estatales. Sin embargo, parece importante considerar una profundización en el estudio de las percepciones de las Universidades del Estado en cuanto al rol del Departamento, y del acompañamiento que realiza. Al analizar las entrevistas, se puede observar que muchas de las capacidades instaladas por el seguimiento académico se centran en las Unidades de Coordinación Institucional, las que no necesariamente son traspasadas a todas las áreas de las universidades. Dada la tendencia a la insularidad de estas organizaciones, cada área puede tener distintas miradas y niveles de articulación con el seguimiento académico.

Así también, el modelo de acompañamiento se centra en las relaciones entre los Rectores, en distintas unidades colegiadas, y los representantes del Ministerio de Educación, haciendo una pequeña articulación con otras unidades académicas al interior de las universidades a través de los analistas. Sin embargo, parece necesario estudiar más a fondo los impactos de los proyectos financiados por el Ministerio de Educación en las Unidades Académicas, y los mecanismos de articulación que se implementarán para llegar con el Plan de Fortalecimiento y sus proyectos institucionales a estas áreas. Si esto no se considera, probablemente no se tendrán los resultados esperados, pues sólo se ampliarán los mecanismos de control desde el nivel central, sin otorgar relevancia al desarrollo académico. Otro elemento para considerar serán las relaciones entre las universidades para el trabajo en red, cuyas articulaciones permitirán la conformación del sistema de universidades. Todo lo anterior, abre nuevas posibilidades para profundizar la investigación.

## 6. CONCLUSIONES

Un primer hallazgo relevante es la gradualidad en la conformación de los lazos de confianza entre el Ministerio de Educación y las Universidades del Estado, pasando de un modelo de asignación de recursos competitivo, cuyo propósito era el obtener resultados notables de las universidades, a un modelo de asignación directa que busca identificar los estados de desarrollo de las universidades, y apoyarlas en la mejora paulatina de sus procesos internos. Esto requirió de una lógica de adaptación del Departamento de Fortalecimiento Institucional a las demandas del entorno y al mandato político por incentivar una nueva relación con las Universidades del Estado.

En esta misma línea, cobra relevancia la autonomía del directivo público para la implementación de un modelo de nueva gerencia pública, enmarcado en el rol del Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional, quien incentivó la implementación de un acompañamiento a las Universidades del Estado que consideraba sus capacidades institucionales para el establecimiento de metas realistas. Lo que conllevó, una adaptación de los instrumentos de financiamiento enfocándolos en la mejora gradual de procesos al interior de las universidades, y a su vez estableciendo una innovación como es la reformulación de proyectos como un mecanismo de articulación entre el acompañamiento y la asignación de nuevas iniciativas. Tal y como lo plantea la literatura, la flexibilidad del directivo público para adaptar a su organización al entorno político y operativo de un sistema complejo ha sido clave para producir mejoras en las Universidades del Estado.

Así también, se pudo observar que las relaciones de confianza entre el Ministerio de Educación y las Universidades Estatales se estructuran en dos niveles, a saber: a) nivel estratégico, enfocadas en relaciones personales entre directivos institucionales y el Jefe del Departamento de Fortalecimiento Institucional, y entre directivos institucionales y analistas académicos; y b) nivel operativo, relaciones institucionales entre Unidades de Coordinación Institucional, y Analistas Académicos, en estas relaciones se centran las capacidades instaladas para el seguimiento de proyectos tanto a nivel administrativo como técnico. Se muestra así un segundo hallazgo, el rol del analista académico como un actor que tiene un conocimiento profundo de la cultura institucional, quien tiende los lazos de confianza que permiten que la institución muestre sus debilidades, para ser apoyadas por el Departamento de Fortalecimiento Institucional. Y a su vez como facilitador de procesos al interior de las universidades, disminuyendo la insularidad para el fortalecimiento de capacidades.

Un tercer hallazgo se relaciona con mecanismos de aprendizaje y control institucional, donde la Unidad de Coordinación Institucional tiene un rol relevante como un actor que traspasa conocimiento a otros directivos superiores y a los equipos institucionales tanto a nivel administrativo como técnico para la implementación de los convenios. Mientras que, a nivel de instrumentos, los informes de avance solicitados semestralmente por el Departamento de Fortalecimiento Institucional son altamente valorados por las universidades en tanto les permiten diagnosticar el estado de diversos procesos internos, estableciéndose como espacios de sistematización de información para la mejora de procesos, y a su vez en estadios más avanzados les permite monitoreo sus planes de desarrollo institucional.

## **Desafíos para el acompañamiento del fortalecimiento de las Universidades del Estado en red**

La Ley 21.094 entregó las bases para la profundización del modelo de acompañamiento de las Universidades del Estado implementado por el Departamento de Fortalecimiento Institucional. Se establecieron responsabilidades para nuevos actores tanto de las universidades como del Estado, entorno al fortalecimiento de capacidades de estas. Este es un modelo que recién comienza a sentar sus bases, pues hace no poco tiempo las Universidades del Estado competían por los recursos para su desarrollo, por lo que deben afianzar los lazos de confianza para poder desarrollar un sistema de Universidades del Estado, que tengan propósitos comunes. Lo que requerirá de apoyos de los profesionales del Ministerio de Educación para gestionar el acompañamiento en red.

Se puede observar la implementación de dos ciclos para el desarrollo de capacidades institucionales, a saber: ciclo largo de fortalecimiento, a través de la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional a 10 años; y ciclos cortos de fortalecimiento, con la implementación de proyectos institucionales de 24 a 48 meses de ejecución. Por lo que, la articulación del monitoreo, seguimiento y evaluación de ambos ciclos será fundamental para incentivar procesos de mejora al interior de las Universidades del Estado, permitiendo la retroalimentación constante para la toma de decisiones estratégicas entre los diversos actores responsables del fortalecimiento de las Universidades del Estado.

Esto se visualiza como un desafío para la implementación de un modelo de acompañamiento en red, en tanto en un sistema complejo, como el de las Universidades del Estado, sus partes interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, autoorganizándose bajo sus propias reglas. En este contexto, se requiere forjar relaciones interinstitucionales de largo plazo, estableciendo mecanismos de monitoreo y control de las partes, que no estén sujetas a los vaivenes de los cambios políticos tanto a nivel ministerial como de las Universidades del Estado. Estos mecanismos deberán respetar la autonomía académica y los proyectos institucionales individuales.

En este contexto, los informes de avance y los reportes de evaluación de proyectos institucionales articulados con los Planes de Fortalecimiento Institucional sería una forma innovadora de vincular procesos del Departamento de Fortalecimiento Institucional con los procesos de monitoreo interno de las Universidades del Estado, estableciendo corresponsabilidades en la mejora de los procesos institucionales. A su vez, se visualiza como un problema la falta de contenido académico para realizar el seguimiento, actualmente este contenido proviene del traspaso de conocimientos entre analistas del Ministerio de Educación, y la colaboración de algunos expertos externos, donde su labor no es sistemática en el acompañamiento de las universidades.

Así, un desafío relevante para el fortalecimiento de las Universidades del Estado es la profundización en los mecanismos de seguimiento académico, que puedan dotar de contenido al acompañamiento de procesos institucionales, pues hasta ahora se basa en generar recomendaciones a procesos de gestión. Sin embargo, esto no parece suficiente para entregar orientaciones para el fortalecimiento de capacidades académicas, especialmente en universidades que se encuentran menos desarrolladas. En el caso de instituciones que se encuentren en estado instilar, se requerirá apoyos en torno a lo modernización de procesos, mientras que, en instituciones con estadio de desarrollo

avanzado, se requerirá conocer experiencias internacionales que les aporten a sus propósitos institucionales. Por ello, el trabajo colaborativo entre Universidades del Estado, y del Comité de Plan de Fortalecimiento será fundamental para fortalecer el acompañamiento que realiza el Departamento de Fortalecimiento Institucional.

Así también, se debe tener en cuenta que los analistas trabajan dos modelos de seguimiento al mismo tiempo, por un lado, el seguimiento de proyectos para universidades CRUCH, universidades privadas y centros de formación técnica, basado en un chequeo del cumplimiento de hito e indicadores, y la aprobación de gastos estratégicos. Por otro lado, proyectos institucionales de las Universidades del Estado, que requieren un conocimiento más profundo de la realidad institucional y una constante interacciones con las autoridades institucionales, información que no se encuentra sistematizada y queda alojada solo en la memoria del analista. De allí un desafío es la generación de instrumentos de sistematización del levantamiento de información que realizan los analistas académicos – desde una perspectiva de diagnóstico- de las Universidades del Estado y de los mecanismos que se utilizan para priorizar temáticas en las reformulaciones de los proyectos institucionales, lo que requiere una especialización de algunos analistas en este tipo de instituciones, y una redistribución de la carga laboral. Esto será especialmente relevante para el trabajo que debe desarrollar el Comité de Plan de Fortalecimiento, que deberá tener información para la toma de decisiones que permita fortalecer a universidades en distintos estados de desarrollo.

Por otra parte, el monitoreo de los proyectos institucionales se mezcla con los procesos de evaluación de avances de estos, los que son llevados a cabo por los analistas del Departamento de Fortalecimiento Institucional. Esto puede llevar a errores metodológicos, dada la cercanía de los analistas con las universidades. Por ello, parece relevante considerar evaluaciones de resultados intermedios y finales de los proyectos institucionales, que se implementen por otros profesionales del Departamento de Fortalecimiento, especializados en estas temáticas, con la intención de tener información más objetiva para la toma de decisiones.

Lo anterior, plantea un nuevo desafío para el Ministerio de Educación quien debería considerar la contratación de nuevos profesionales tanto para la evaluación de proyectos como para la articulación entre los proyectos institucionales y el Plan de Fortalecimiento Institucional. Y a su vez, establecer planes de perfeccionamiento para los analistas académicos, de manera de dotarlos de los conocimientos necesarios para realizar el acompañamiento a las Universidades del Estado. Esto es relevante en tanto por convenio es el Ministerio de Educación el responsable de asegurar el uso eficiente de los recursos públicos y el cumplimiento de los resultados comprometidos.

Finalmente, la incorporación de nuevos actores al proceso de seguimiento de los proyectos institucionales disminuirá la autonomía del Departamento de Fortalecimiento Institucional, pues los procesos de toma de decisiones requerirán de la coordinación de variadas organizaciones, lo que puede generar demoras en las transferencias de recursos y retroalimentaciones de la implementación de los convenios, todo lo cual puede afectar en el largo plazo el fortalecimiento de las capacidades de las Universidades Estatales. En este contexto, el desafío se centrará en encontrar el equilibrio entre la flexibilidad y autonomía que requiere el directivo público para generar valor público, y la rigidez que se va construyendo en las dinámicas de participación y distribución del poder

para los procesos de toma de decisión que requiere la implementación de un Estado en red. Para disminuir estas tensiones se requiere que el Comité de Plan de Fortalecimiento cuente con una secretaría técnica con capacidades de gestión de pueda articularse al trabajo del Departamento de Fortalecimiento Institucional.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

Archivos Presidenciales. (21 de mayo de 2014). Mensaje a la Nación de S.E. Presidenta de la República Michelle Bachelet. [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/a/c/7/ac7f02675e8ab8fd2967439bed7e7892ccf6b83c9ed14f5e80eb2029f3b3f02b/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_DIS\\_0094.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/archivo-presidencia-de-la-republica/a/c/7/ac7f02675e8ab8fd2967439bed7e7892ccf6b83c9ed14f5e80eb2029f3b3f02b/_home_aristoteles_documentos_DIS_0094.pdf).

Banco Mundial. (2017). Manual de Operaciones Préstamo BIRF 8785-CL: Fortalecimiento de Universidades Estatales en Chile. <http://dfi.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/File/2019/GranProyecto-PFUES/MOPPrestamoBIRF8785-CL-actualizadaOct16-2017.pdf>.

Bernasconi, A. (2017). Desafíos del Futuro de la Educación Superior Chilena. Temas de la Agenda Pública N° 96, Centro UC Políticas Públicas.

Bernasconi, Andrés (2015). El gobierno de las instituciones, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile. 259- 293.

Bosh, A. y Taylor, J. (2011). A proposed framework of institutional research development phases. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 33:5. 443-457. DOI: 10.1080/1360080X.2011.585742.

Brunner, J. (2008). El Sistema de Educación Superior en Chile: Un Enfoque de Economía Política Comparada. *Revista da Avaliação de Educação Superior* v. 13, n.1. 451-486.

Brunner, J. (2015). Medio Siglo de Transformaciones de la Educación Superior Chilena: Un Estado del Arte, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 22-107.

Brunner, J.J., Labraña, J., & Álvarez, J. 2020. Financiamiento comparado de la educación superior en Chile con foco en la educación técnico profesional. Enfoque de políticas ESTP, 10. ISSN: 2452-6142.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1990). Ley 18.856 Reestructura el Ministerio de Educación Pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30325>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2016). Historia de la Ley 21.091. Primer trámite Constitucional: Cámara de Diputados. <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/7543/>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). Historia de la Ley 21.094. Primer trámite Constitucional: Cámara de Diputados. 1-302. <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/7545/>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Ley 21.091: Sobre Educación Superior. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1118991>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Ley 21.094: Sobre Universidades Estatales. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1119253>.

- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53). 55-74.
- Comisión Nacional de Acreditación. (2020). *Búsqueda Avanzada de Acreditaciones*.
- Consejo Nacional de Educación (CNEC). 2020. *Indicadores por Institución: Ficha Institucional Individual, año 2018*.
- Departamento de Fortalecimiento Institucional. (2020). *Instrumentos de Financiamiento*. Consultado 30 de agosto de 2020. <http://dfi.mineduc.cl/>.
- González-Ugalde, C. 2014. Investigación Fenomenográfica. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 7(14), 141-158.
- Gumport, P. 2000. *Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives*. *Higher Education* 39. Kluwer Academic Publishers. 67-
- Gurin, Patricia & Dey, Eric & Gurin, Gerald & Hurtado, Sylvia. (2010). *The Educational Value of Diversity. Defending Diversity: Affirmative Action at the University of Michigan*.
- Huerta, P., y Gaete, H. (2019). *Convenios Marco y su Aplicación en las Universidades Públicas Chilenas: Periodo 2015-2016*. *Formación Universitaria* Vol. 12(2), 105-120.
- Espinoza, O., y Gonzalez, L. (2015). *Equidad en el Sistema de Educación Superior de Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados*, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 517-578.
- Holz, M. (2018). *Financiamiento e indicadores de costos promedio por estudiante de educación superior en países OCDE. Asesoría técnica parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional*. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25700/1/ 2 BC N Costos en la Educacion Superior. Paises OCDE..pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25700/1/2_BC_N_Costos_en_la_Educacion_Superior_Paises_OCDE..pdf).
- Hood, C. (2004). *Institutions, Blame Avoidance and Negativity Bias: Where Public Management Reform Meets the 'Blame Culture'*. <http://bristol.ac.uk/Depts/CMPO/events/workshops/publicorg/hood.pdf>.
- Longo, F., & Ysa, T. (2008). *Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*. Catalunya: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2013). *MECESUP 3: Programa de financiamiento por resultados de la Educación Terciaria*. <http://portales.mineduc.cl/usuarios/MECESUP/File/2013/MECESUP%203/ManualOperacionalV5Julio2013.pdf>.
- Ministerio de Educación. (2018). *Resolución Exenta N° 760: Establece Departamento de Fortalecimiento Institucional de la División de Educación Superior, de la Subsecretaría de Educación, y regulariza actos que indica*. Santiago.
- Ministerio de Educación. (2018). *Decreto 365 Regula el Consejo de Coordinación de Universidades del Estado*. 1-7.

- Ministerio de Educación (MINEDUC). (2020). Objetivos y organización de la Educación Superior. Santiago. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/objetivos-y-organizacion-de-la-educacion-superior-5>.
- Mönckeberg, M. (2013). Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas de Chile. Santiago de Chile. Editorial Debate.
- Moore, M. (1998). Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y Efectos. REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 34 / N° 2. 417-438.
- Paredes, R. (2015). Desafíos de la Experiencia de Financiamiento de la Educación Superior en Chile, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile. 219-257.
- Reyes, C. (2016). Medición de la Calidad Universitaria en Chile: La influencia de los Rankings. Calidad de la educación, N° 44. 158-196.
- Santelices, M. Galleguillos, P. y Catalán, X. (2015). El Acceso y la Transición a la Universidad en Chile, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile. 583-627.
- Salancink, G. y Pfeffer, J. (1974). The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University. Administrative Science Quarterly, v. 19. 453- 473. <https://doi.org/10.2307/2391803>.
- Sampieri, R., Fernandez, C., y Baptista, L. (2006). Metodología de la Investigación. McGraw- Hill Interamericana, cuarta edición.
- Szadkowski, K. (2019). The common in higher education: a conceptual approach. Higher Education 78. 241–255. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0340-4>.
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2018). Informe de Matricula 2018 en Educación Superior en Chile. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2019). Informe de Retención primer año 2018 en Educación Superior en Chile. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2019). Instituciones de Educación Superior en Chile. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2020). Informe de Matricula 2019 en Educación Superior en Chile. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2020). Base Oferta Académica año 2020. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2020). Base de Personal Académico año 2020. Santiago. Ministerio de Educación. [www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl).

Urbina, C., Cárdenas, J., y Cárdenas, D. (2012). La colaboración interuniversitaria en Chile. El caso de proyectos MECESUP desde la perspectiva de las ciencias de la complejidad. *Calidad en la educación* N° 37. 21-60.

Urzúa, S. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile: Revisión de las bases de 30 años de políticas públicas. *Revista de Estudios Públicos* N° 125. Centro de Estudios Públicos. 1-52.

Waissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública- Documento de Trabajo- Serie Gestión*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En V. Tomicic, & C. García, *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma*. (págs. 549-559). Santiago: Centro Políticas Públicas UC.

Weick, K. 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1. 1-19. [doi: 10.2307/2391875](https://doi.org/10.2307/2391875).

## **8. ANEXO A: Funciones de los actores que participan en las etapas del acompañamiento.**

### **i. Consejo de Coordinación de Universidades del Estado.**

Su función – según establece el Decreto 375 del Ministerio de Educación- es promover la acción articulada y colaborativa de las instituciones universitarias estatales, con miras a desarrollar los objetivos y proyectos comunes previstos en la ley N° 21.094 y en otros cuerpos legales.

En relación con los proyectos institucionales el Consejo tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- a. Aprobar, supervisar y realizar el seguimiento de las iniciativas y proyectos propuestos por las Universidades del Estado que se financien en virtud del Plan de Fortalecimiento establecido en el Párrafo 2° del Título IV de la ley N° 21.094, a través del Comité Interno del Consejo previsto en el artículo 12 del presente reglamento.
- b. Proponer iniciativas y proyectos que serán financiados en virtud del Plan de Fortalecimiento indicado en el numeral anterior.

Por ello, con la intención de promover la acción articulada y colaborativa entre las Universidades del Estado es necesario diseñar un Plan de Fortalecimiento para el conjunto del sistema, dado que actualmente solo se han elaborado planes institucionales. Este plan debería dar orientaciones para la planificación institucional, y los proyectos que serán financiados. Así también, el Consejo debería identificar buenas prácticas internacionales para el fortalecimiento de capacidades de formación, investigación y desarrollo académico, con ello aportaría a la formulación e implementación del plan, y posteriores proyectos institucionales. Estos estudios deberían centrarse en benchmarking internacionales que provean de buenas prácticas a las Universidades para el desarrollo de sus capacidades.

Así, el Consejo debería entregar lineamientos al Comité de Plan de Fortalecimiento para el desarrollo del acompañamiento de los proyectos institucionales, desde una perspectiva estratégica articulada con el Plan de Fortalecimiento tanto a nivel institucional como del Sistema de Universidades.

### **ii. Comité Plan de Fortalecimiento.**

El Decreto 375 del Ministerio de Educación, establece que es responsable de la aprobación, supervisión y seguimiento de las iniciativas y proyectos que se financien en virtud del Plan de Fortalecimiento establecido en el Párrafo 2° del Título IV de la ley N° 21.094.

En la práctica, se debe tener en cuenta que el Comité ha delegado la función de supervisión y seguimiento de los proyectos al Departamento de Fortalecimiento Institucional. Sin embargo, esta instancia conserva la responsabilidad de la aprobación

de las iniciativas y de las evaluaciones que se realicen a los proyectos. En este contexto, para el seguimiento de las iniciativas debería considerar acciones que permitan identificar las capacidades institucionales actuales, para la posterior definición de estrategias para el fortalecimiento de capacidades, donde se respete la autonomía institucional, y se garantice la diversidad de proyectos educativos.

Así se propone como funciones:

- Diagnosticar las capacidades de las Universidades, y definir estrategias para el fortalecimiento del Sistema de Universidades Estatales.
- Establecer mecanismos de distribución de recursos para el fortalecimiento de capacidades institucionales basados en sus estados de desarrollo. Se debe considerar, que actualmente, la distribución de recursos para la ejecución de proyectos se realiza en torno a los años de acreditación, estableciendo una mayor cantidad de recursos para Universidades con menor acreditación. Esto podría ser una equivocación, en tanto no se puede establecer una correlación directa entre años de acreditación y calidad de la formación y la investigación, y su aporte al desarrollo regional.
- Análisis de la información levantada en el proceso de seguimiento y evaluación de los proyectos institucionales, estableciendo recomendaciones para las Instituciones según su estado de desarrollo.
- Identificación de buenas prácticas en la implementación del Plan de Fortalecimiento y de los proyectos institucionales, que puedan ser traspasadas al Sistema de Universidades Estatales.

En cuanto a los canales de comunicación, el Comité de Plan de Fortalecimiento se comunicará directamente con la Secretaría Técnica de la Subsecretaría de Educación Superior, para entregar lineamientos para la confección de bases de las convocatorias a proyectos y sus criterios de evaluación, y posteriormente revisará y aprobará las mismas. Al mismo tiempo, recibirá desde la Secretaría técnica la sistematización de información levantada en los procesos de seguimiento de los proyectos institucionales y las evaluaciones realizadas semestralmente. Con dicha información, el Comité emitirá recomendaciones para la implementación y seguimiento de las iniciativas vigentes.

### iii. **Secretaría Técnica.**

El Decreto 375 del Ministerio de Educación, establece que prestará respaldo material y técnico a la gestión administrativa del Consejo, y le facilitará la infraestructura necesaria para desempeñar sus tareas. Si bien no se le entregan funciones directas para la implementación del Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales y sus proyectos institucionales, parece necesario que esta área actúe como articulador en la relación entre el Departamento de Fortalecimiento Institucional y el Comité de Plan de Fortalecimiento.

#### **iv. Departamento de Fortalecimiento Institucional.**

La Resolución 956 del Ministerio de Educación señala que sus funciones corresponden a la gestión y administración de diversos instrumentos destinados al financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior, con el objeto de asegurar el uso pertinente y eficiente de los recursos asignados a aquellas. Así como, efectuar el acompañamiento para la correcta implementación y ejecución de los instrumentos de financiamiento institucional. Por ello, parece necesario que el Jefe del Departamento pueda participar en el Comité de Plan de Fortalecimiento- relevando los elementos técnicos- para articular las necesidades de las Universidades del Estado con los requerimientos administrativos para la implementación de los convenios.

En el seguimiento académico deberán participar las siguientes Unidades:

- **Unidad de Fortalecimiento de Universidades Estatales.**

La misma resolución indicada anteriormente, con respecto al seguimiento académico señala que le corresponde recopilar la información de las Universidades Estatales respecto de la rendición de cuenta que corresponda, la implementación de los convenios de desempeño que se suscriban, y el desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad.

Para el seguimiento y acompañamiento, esta unidad deberá definir los instrumentos que se utilizaran para el seguimiento y evaluación de los proyectos institucionales de las Universidades del Estado. Se debe tener en cuenta que actualmente esta Unidad solo cuenta con un profesional a cargo de la Coordinación. Por lo que, la Unidad Académica le presta apoyo – a través de sus analistas- en los procesos del Plan de Fortalecimiento Institucional.

Se propone la conformación de una instancia de trabajo colectivo denominada “Comisión de Seguimiento Académico” liderado por la Unidad de Fortalecimiento, donde participen representantes de la Unidad Académica. Su función será sistematizar la información levantada por los analistas académicos de cada una las Instituciones y entregar recomendaciones para el acompañamiento tanto a nivel institucional como por área del fortalecimiento. Estas recomendaciones provendrán de los lineamientos entregados por el Comité de Plan de Fortalecimiento, a lo que se sumará la visión de los expertos externos que apoyan el seguimiento. Todo lo anterior, permitirá considerar los estadios de desarrollo de cada Universidad, estableciendo recomendaciones que se adapten a las necesidades de sus proyectos educativos.

Así también, deberá definir un programa de capacitación para los analistas académicos en temas relevantes para el fortalecimiento de capacidades de las Universidades del Estado, relevando buenas prácticas.

Será esta Unidad la encargada de entregar los informes del estado de avance de los proyectos institucionales y su evaluación al Secretario Técnico, para informar al Comité de Plan de Fortalecimiento.

- **Unidad Académica.**

Es la encargada de realizar seguimiento de los distintos convenios que se celebren con las instituciones de educación superior, de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos e indicadores comprometidos en estos, y el uso permitente y eficiente de los recursos públicos involucrados. Mediante el acompañamiento permanente a las respectivas instituciones de educación superior. (Resolución N° 956, Ministerio de Educación).

En este caso, su rol será implementar los instrumentos diseñados por la Unidad de Fortalecimiento de Universidades Estatales en lo relacionado al levantamiento del estado de avance de los proyectos institucionales y su aporte al desarrollo institucional. Aquí los analistas académicos tendrán una labor fundamental en el traspaso de los lineamientos establecidos por el Comité de Plan de Fortalecimiento a las Direcciones Superior de las Universidades del Estado, y sus Unidades Académicas. Así también, como parte del acompañamiento fomentaran buenas prácticas para el desarrollo de capacidades a nivel institucional.

Finalmente, deberán articular las iniciativas vigentes financiadas por el Ministerio de Educación con los proyectos institucionales del Plan de Fortalecimiento, evitando la duplicación de gastos y garantizando el buen uso de los recursos públicos.

- v. **Unidad de Rendiciones.**

La estructura de la Subsecretaria de Educación Superior aún no define las funciones formales de esta Unidad, sin embargo, deberá ser la responsable de gestionar la transferencia de recursos financieros asignados a las diferentes Universidades del Estado, contralando, de acuerdo con las normas que regulan los distintos instrumentos de financiamiento utilizados, su buen y pertinente uso. Así también, deberá informar a la Unidad Académica de los avances de la ejecución presupuestaria de los convenios.

La Figura 5, muestra la propuesta de estructura para el seguimiento de los proyectos institucionales del Plan de Fortalecimiento de las Universidades del Estado, donde se identifican los canales de comunicación.