

DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL FONDO COMPETITIVO

Fernando Jara Tamayo¹

INTRODUCCIÓN

La educación superior es una vía fundamental en el proceso de adecuación de nuestro país a los desafíos que genera la globalización, así como a su efectiva democratización a través de la formación integral de sus alumnos como personas, profesionales, científicos y técnicos íntegros, analíticos, comprometidos con el desarrollo económico y social, conscientes de la oportunidad que se les presenta al acceder a este nivel de enseñanza.

No obstante los grandes avances logrados por las instituciones de educación superior en cuanto a calidad y equidad, en 1997 se detectó que se producía una gran heterogeneidad en la calidad de la enseñanza, dificultades para alcanzar equidad en el funcionamiento del sistema, desarticulación, desajustes entre las necesidades del desarrollo y la oferta generada.

Se constataba que a través del sistema de financiamiento existente y de la operación del mercado, no se lograba el adecuado aporte de estas instituciones al desarrollo nacional.

El Gobierno, en 1997, estimó necesario definir un Marco de Política para la Educación Superior. Los objetivos centrales son:

- Promover la calidad de las instituciones del sistema y de sus programas de pre y postgrado;
- Fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades;
- Estimular el aporte de las instituciones de educación superior y de la investigación básica así como aplicada al desarrollo nacional;
- Reconocer la regionalización como un eje de las políticas de desarrollo de este nivel;
- Facilitar la inserción internacional de nuestras universidades;
- Propender a un sistema de educación superior complejo, racionalmente diversificado y adecuado a las necesidades del país².

En este marco, y con el fin de apoyar más específicamente a las instituciones de educación superior, se creó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación superior (MECESUP), de cinco años de duración (1999-2003).

Este Programa tiene por objeto “incrementar y fomentar la calidad, eficiencia y equidad de la educación superior, incentivando su vinculación con el desarrollo del país y sus regiones, en el marco de la autonomía de las instituciones, la libertad de enseñanza y la adecuación de sus respuestas a los requerimientos del desarrollo nacional”.

Uno de los Componentes del MECESUP es el Perfeccionamiento del Financiamiento y Fomento de la Calidad³, compuesto por tres líneas específicas:

- Revisión de los Fondos Basales y Rendición de Cuentas en dichos fondos;
- Fondo Competitivo y
- Seguimiento y perfeccionamiento de los Sistemas de Ayudas Estudiantiles.

EL FONDO COMPETITIVO

El Sentido del Fondo

Si se acepta, provisoriamente, como objetivos de política para la docencia en educación superior, el asegurar un acceso adecuado y un nivel de calidad razonable, ¿por qué podría ser necesaria la existencia de un fondo concursable?

Quizás la principal línea de argumentación es que, a través del funcionamiento del mercado, no se asegure la existencia de algunos programas, por un financiamiento en general, insuficiente, que afecta negativamente la calidad, y en particular, a los programas de menor rentabilidad o mayor costo.

En el diagnóstico inicial, a la fecha del diseño del programa MECESUP, septiembre de 1997, en que se definieron las grandes líneas, se detectó un bajo desarrollo de la Educación Técnica de Nivel Superior y de la Formación de Postgrado.

En ambos casos parece claro que el marco institucional vigente no ha dado un apoyo suficiente. En el caso de la educación técnica superior, el Estado no ha apoyado a este subsector. En el caso de la docencia de postgrado, hay más matices, y cabría discutir cuál es el nivel más adecuado de apoyo, y posteriormente, las modalidades más adecuadas.

En la actualidad, el Fondo Competitivo aporta recursos a las instituciones de educación superior, básicamente, para el mejoramiento de la calidad y relevancia de sus servicios de docencia.

El Fondo Competitivo funciona desde 1999 y tiene como antecedente el Programa “Convenios de Desempeño” que operó durante 1998, proveyendo de recursos de inversión para las universidades del Consejo de Rectores por un total de \$12.700.000.000⁴, en base competitiva, con contratos trianuales y con elementos de rendición de cuentas públicas (*accountability*)⁵.

En 1999, se realizó el Primer Concurso del Fondo Competitivo asignándose \$20.000.000.000 destinados a apoyar el pregrado y el postgrado de las universidades. A contar del año 2000 el Fondo apoyará también la formación de técnicos de nivel superior, lo cual constituye la primera expresión de apoyo del Estado a la formación de este nivel. En la página Web del Ministerio de Educación se pueden encontrar resúmenes e información adicional de los proyectos de ambos concursos: <http://www.mineduc.cl>

OBJETIVOS DEL FONDO

Los objetivos generales del Fondo Competitivo son:

- a) Fomentar e incentivar la calidad y relevancia de la educación superior apoyando programas e iniciativas pertinentes y de fuerte impacto, que permitan mejorar las competencias, el aprendizaje y la formación de habilidades de los estudiantes; aumentar el grado de respuesta a los intereses y necesidades de satisfacción personal y desempeño profesional de los alumnos, y facilitar su vinculación con las necesidades del desarrollo económico y social a nivel regional y nacional;
- b) Contribuir al fortalecimiento de capacidades en las instituciones de educación superior del país, con perspectivas de mediano plazo, encuadradas en sus planes estratégicos y sus prioridades de acción;
- c) Incentivar la diversidad de los servicios educacionales en las instituciones de educación superior y la innovación en el mejoramiento de la calidad académica, mediante acciones tales como:
 - el mejoramiento de la capacidad y recursos académicos para la formación de pregrado;
 - el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica;
 - el desarrollo de la investigación para la formación de doctorado, y
 - el establecimiento de mecanismos, sistemas o redes que faciliten y potencien la vinculación de las Universidades e instituciones de educación superior entre sí y con el medio externo nacional e internacional, y
- d) Incentivar la eficiencia pedagógica y administrativa en el uso de los recursos y la eficacia o congruencia entre medios y fines por medio de la planificación estratégica, el mejoramiento de la gestión, la medición de resultados y la autoregulación por medio de la autoevaluación periódica.

Se pretende generar un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y las instituciones de educación superior, tanto para la generación de buenos proyectos como para su óptima implementación. Se intenta alcanzar alianzas estratégicas con el sistema, de modo que el MECESUP, más que controlar el desarrollo de los proyectos,

ayude a maximizar su impacto, apoyando a los equipos que los gestionan en las instituciones de educación superior.

Surge entonces la interrogante si un fondo concursable es un instrumento adecuado para el financiamiento de la docencia.

Podría objetarse que un fondo concursable pudiera ser el mejor mecanismo para el financiamiento del mejoramiento de la calidad de la docencia. Sin embargo, la limitación de recursos existente así como la amplia gama de iniciativas que es necesario impulsar obliga a introducir sistemas de selección de iniciativas.

Fundamental parece entonces potenciar el diálogo entre el Estado y las instituciones de educación superior, concretado en el proceso de formulación y selección de los proyectos, a fin de asegurar una adecuada priorización.

En esta perspectiva, entonces, podría concebirse al Fondo del MECESUP, como un mecanismo que, en un contexto de una disponibilidad insuficiente de recursos, apoya programas en forma selectiva, en base a determinadas prioridades progresivamente consensuadas.

La experiencia del Fondo en el mejoramiento de la calidad y relevancia de la docencia

La difícil mirada estratégica

Una preocupación central del diseño del Fondo ha sido que el Sistema de Educación Superior responda en forma creciente a las necesidades del país, a nivel regional o nacional. Con este propósito, se requirió que cada universidad elaborara un plan estratégico coherente con los diversos proyectos.

La experiencia acumulada hasta el momento señala que las universidades han respondido en forma satisfactoria al desafío de hacer propuestas relevantes. Los proyectos recibidos, en general, reflejan en forma adecuada el contexto en que se insertan las instituciones de educación superior.

No obstante, hay ámbitos en los cuales es necesario avanzar. En efecto, los documentos presentados han dejado en evidencia que:

- No es una práctica extendida el ordenar la actividad institucional, con una visión estratégica orientada al largo plazo,
- Los planes estratégicos reflejan una baja prioridad relativa para la atención al ambiente externo en que las instituciones de educación superior están insertas, destacando en cambio su preocupación por mejorar la disponibilidad de recursos materiales, fortalecer sus cuadros académicos y sus capacidades de gestión, y,
- Una parte significativa de las instituciones de educación superior no han asignado suficiente importancia al análisis sistemático de las necesidades de la sociedad a la que deben responder. Esto no significa que su accionar no satisfaga actualmente dichas necesidades, sino que aún se reflejan acciones y esfuerzos con un bajo grado de articulación y reflexión.

Heterogeneidad en la calidad de los proyectos.

El Fondo aporta recursos de inversión, en una acepción amplia, a los proyectos a través de perfeccionamiento, bienes y obras. El perfeccionamiento incluye becas para que académicos puedan realizar estudios de postgrado en instituciones de educación superior nacionales o extranjeras; becas para que los estudiantes de cursos de postgrado que cursan los programas apoyados por el Fondo accedan a becas de arancel; estímulos a la contratación de académicos altamente calificados, y además, recursos para diversas modalidades de movilidad de docentes y estudiantes de postgrado.

Para mejorar la calidad de la docencia, se persigue que las propuestas aborden los problemas de las diversas unidades académicas con una perspectiva de desarrollo y en forma integrada. Por esto se invita a las unidades académicas que presentan proyectos a hacer un análisis estratégico, análogo al de la institución, en que debe revisar el ambiente externo y hacer un diagnóstico interno. El primero para verificar que su propuesta sea relevante y el segundo para que la propuesta efectivamente asegure que incluye las diversas áreas de trabajo necesarias para mejorar las debilidades detectadas, en especial en cuanto a sus cuadros académicos.

Ha habido algunas buenas experiencias, pero también se han detectado dificultades importantes para que las propuestas aborden mejoramientos de la calidad de la docencia en forma integrada, con visión sistémica. Los proyectos suelen concentrarse en la construcción de edificios, que son necesarios, abordando escasamente y con un bajo grado de elaboración el resto de las materias mencionadas.

Una dificultad importante ha sido la calidad heterogénea de los proyectos presentados. En numerosos casos, los temas planteados eran de gran importancia para la Región en que se inserta la universidad o el país. No obstante, las propuestas no lograban satisfacer los estándares definidos en el proceso de evaluación.

La necesaria combinación de criterios “técnicos” y “estratégicos” en la selección

Definidos como objetivos del Fondo el mejoramiento de la calidad y relevancia de la docencia, surgen múltiples interrogantes cuando se deben seleccionar las propuestas a financiar.

Las variables que se consideran en el proceso de evaluación son los beneficios esperados del proyecto y la viabilidad de este:

- Los beneficios se refieren a las mejoras de la calidad de la docencia y su impacto sobre los estudiantes, la institución o la sociedad, a nivel nacional o regional, en función de las oportunidades o necesidades planteadas.
- La viabilidad se refiere a la probabilidad de éxito del proyecto según sus propias fortalezas y debilidades y de acuerdo a la forma en que satisfaga los requerimientos de la unidad académica y la institución en que se desarrolla, a través de estrategias coherentes con los diagnósticos relativos a los recursos y capacidades existentes.

La dificultad en la toma de decisiones se refleja claramente a través del siguiente ejemplo: en Chile un proyecto relevante puede referirse a Ingeniería de Minas en la Segunda Región, en un contexto en que las exportaciones de cobre son las más importantes del país y que dicha actividad se concentra en la Segunda Región.

- Posiblemente, por la regulación vigente, se aprecia una escasa cultura que favorezca la colaboración, de donde no surge con facilidad la coordinación de los esfuerzos de las universidades, incluso de una misma Región, lo cual les impide alcanzar más altos niveles de desarrollo. De hecho, en el caso particular en ingeniería de minas hay una tensión en el desarrollo de la docencia, entre la Segunda Región y la Región Metropolitana, región donde actualmente se concentra la matrícula y los cuadros académicos más fuertes.
- Instituciones de educación superior de distinto grado de desarrollo, sea por ubicación geográfica, años de existencia u otras razones, proponen iniciativas en que las de menor desarrollo arriesgan ser mal evaluadas porque sus fortalezas relativas son menores, aspecto que en el proceso de evaluación ha sido manejado con gran visión de futuro. En ese plano, un primer análisis podría llevar a que un proyecto de ingeniería de minas se desarrolle en una Universidad en Santiago, porque ya es más fuerte que la de la Segunda Región. No obstante, cuando se analizó un proyecto de una universidad de esta Región en el ámbito señalado, a pesar de reflejar ciertas deficiencias, se tomó la decisión de apoyarlo, con una cantidad de recursos menor a la solicitada, condicionado a cambios al proyecto que aseguraran mejorar la implementación.

Ante estas decisiones, cuya dificultad es evidente, el proceso de evaluación considera criterios técnicos, que se complementan con criterios que se pueden llamar estratégicos, que tienen que ver con un desarrollo coordinado del sistema de educación superior. Para abordar estas decisiones se requiere una visión de sistema, un diagnóstico rico en información, capacidades para hacer un análisis estratégico, tiempo para comprender las variables claves en juego y desarrollar algún diálogo sobre estos temas en un lenguaje común con las instituciones de educación superior y posiblemente con otros agentes como los gobiernos regionales.

Las respuestas posiblemente excedan las posibilidades de los miembros del Consejo Directivo del Fondo, que cuentan con facultades para considerar factores estratégicos en sus decisiones, y requieran institucionalizar un mayor análisis de largo plazo para el desarrollo de un Sistema de Educación Superior, con más diálogo e información, en que se genere un ambiente más propicio a la colaboración, participen más agentes y estén más integradas las visiones de desarrollo de la docencia y de la investigación.

El mejoramiento en las prácticas de gestión en todos los niveles de las instituciones

El Fondo ha introducido, y lo seguirá haciendo, elementos para que las instituciones de educación superior fortalezcan su gestión con una visión estratégica. Estos persiguen que las instituciones de educación superior respondan en forma

autónoma, a los diversos temas planteados, definan sus áreas de desarrollo, previo análisis de oportunidades y necesidades de la sociedad en que se insertan, y, de sus limitaciones relativas a recursos y capacidades.

En la formulación de cada proyecto se requiere que la unidad académica que lo presenta, haga un ejercicio análogo al que realizan las instituciones de educación superior, relativo a una visión estratégica, revisando el ambiente externo y haciendo un diagnóstico interno, para luego hacer propuestas para fortalecer sus recursos y capacidades. Este ejercicio pretende dejar en evidencia cuáles son las debilidades críticas de la unidad y asegurar que el proyecto considere una propuesta que responda en forma coherente e integral a cada situación.

Los proyectos son afectos a seguimiento, en general, por tres años. Se deben comprometer indicadores de resultados, que persiguen reflejar el logro de los objetivos en forma clara y medible, de manera de orientar la gestión cotidiana de los proyectos y resguardar un uso efectivo de los recursos.

Esta práctica ha resultado muy difícil reflejando que en las instituciones de educación superior, con alguna frecuencia, hay déficits en los recursos y capacidades de gestión. Suele suceder que los equipos de la administración superior de las instituciones de educación superior son relativamente pequeños para la carga de trabajo y complejidad de sus tareas, en un ambiente en que día a día crece el número y diversidad de programas o fondos concursables similares a este, en los que buscan captar recursos. Incluso, académicos con escasa formación en el ámbito de la gestión deben asumir responsabilidades en esa materia.

Inicialmente las instituciones de educación superior consideraron estos instrumentos de gestión como “una serie de obligaciones, entre las que se incluye enviar diversos documentos e informes al MINEDUC”. Afortunadamente, según la impresión del equipo del MECESUP y de visitantes extranjeros, gradualmente en los grupos de trabajo participantes en los proyectos y en las unidades de coordinación que se han establecido como contraparte en las instituciones de educación superior, se ha ido generando un espíritu entusiasta y de trabajo asociado. Evidencia de la valoración que se está haciendo de este instrumental es que, con gran prontitud, algunas de las instituciones de educación superior han incorporado estas prácticas a su gestión institucional, aun en áreas en que este fondo no participa.

A fin de fortalecer la función de seguimiento y monitoreo de los proyectos, se ha incorporado personal altamente calificado en aspectos de desarrollo académico y de gestión al equipo del Fondo. Se espera que esto facilite un rico intercambio de información y ayude a compartir experiencias exitosas y buenas prácticas entre las IES, en beneficio especialmente de las más débiles.

Esta área de trabajo deberá potenciarse ante el inicio de la línea de educación técnica de nivel superior, área en que se prevé habrá dificultades importantes por el menor desarrollo relativo que, en general, tienen esas instituciones de educación superior. Por ello, se analizarán alternativas tales como talleres y seminarios, entre otros, para apoyar a las instituciones de educación superior en sus capacidades de gestión.

El Concurso 2000 se ha orientado, como resultado de lo aprendido, a potenciar mejoras en la docencia, que hayan sido concebidas en una perspectiva integral, limitando el acceso a recursos a proyectos que descuiden ese enfoque, cuya única línea de acción sea la construcción de obras. Asimismo, se apoyará la innovación en la docencia y la disponibilidad y formación de cuadros académicos altamente calificados.

El fortalecimiento de las capacidades de gestión que parece necesario en parte importante de las instituciones de educación superior, excede las posibilidades de un programa como este. Es condición indispensable, que además exista un fuerte compromiso con esta área de trabajo, al más alto nivel de las instituciones de educación superior.

¹ Jefe del Componente de Fomento; Programa MECESUP.

² Ministerio de Educación, MECE SUPERIOR, "Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECE Educación Superior 1999-2003, Documento Síntesis, 1997, pp.3-4.

³ Los otros componentes son Aseguramiento de la Calidad, Mejoramiento de la Coordinación y Coherencia del Sistema y Fortalecimiento de Capacidades.

⁴ En Anexo I se señala el nombre y el monto de recursos asignado a los 29 proyectos del año 1998.

⁵ En el año 1998 fueron elegibles para el programa de Convenios de Desempeño las veinticinco universidades adscritas al Consejo de Rectores. Cada institución pudo presentar un número máximo de proyectos y la suma de montos solicitados no debía sobrepasar cierto porcentaje del fondo. El porcentaje máximo para cada universidad (18% o 12%) fue generado a partir de su volumen de actividad (suma ponderada de las siguientes variables: matrícula de pregrado, número de proyectos FONDECYT y FONDEF, publicaciones de corriente principal, además de las jornadas completas equivalentes de académicos con postgrado). Cada proyecto debía contar con un aporte institucional mínimo igual al 30% del monto global de inversión, pudiendo incluir aportes en dinero o valorizaciones de los recursos humanos y materiales aportados por la institución al proyecto. Para fortalecer las capacidades de las universidades para desarrollar las funciones de docencia e investigación, los proyectos podían proponer una amplia gama de opciones en áreas definidas como prioritarias por ellas mismas, en materias tales como:

- Cambios e innovaciones en los planes de estudio y las metodologías de enseñanza.
- Perfeccionamiento de los recursos humanos académicos y no académicos.
- Fortalecimiento de determinadas áreas de estudio o combinaciones de estas.
- Fortalecimiento de la colaboración entre unidades académicas o entre instituciones.
- Mejoramiento en la dotación de infraestructura tales como aulas, laboratorios, equipamiento, bibliotecas, sistemas de información, etc.

⁵⁹ Jefe Componente de Aseguramiento de la Calidad y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

⁶⁰ Coordinador General del Programa MECESUP.

⁶¹ Jefe Componente de Fortalecimiento Institucional.

⁶² Disponibilidad y Ocupabilidad de Profesionales en Chile Informe de Avance Primera Etapa. División de Educación superior Ministerio de Educación 1998.

⁶³ Coordinador del Area de Formación de Técnicos de Nivel Superior Programa MECESUP.