



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma
de Barcelona

Doctorado en Educación

**Implementación de los convenios de desempeño
en las universidades chilenas y su impacto en los
resultados académicos y en la gestión
institucional**

Carmen Aurora Araneda Guirriman

Directores de Tesis: Dr. Joaquín Gairín Sallán y

Dra. Carme Armengol Asparó

Noviembre, 2018



Universitat Autònoma
de Barcelona

Dr. JOAQUÍN GAIRÍN SALLÁN, catedràtic del Departament de Pedagogia Aplicada, amb seu a la Facultat de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Dra, María Carme Armengol Asparó, professora titular del Departament de Pedagogia Aplicada, amb seu a la Facultat de Ciències de l'Educació de la Universitat Autònoma de Barcelona.

FAIG CONSTAR QUE:

La Investigació realitzada, sota la direcció del signant, pel Llicenciat Carlos Enrique Mondaca Rojas, amb el títol "Implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas y su impacto en los resultados académicos y en la gestión institucional", reuneix tots els requeriments científics, metodològics i formals exigits per la legislació vigent per a la seva Lectura i Defensa pública davant la corresponent Comissió, per l'obtenció del Grau de Doctor en Educació per la Universitat Autònoma de Barcelona, per tant considerem procedent autoritzar la seva presentació

Firma del Director

Dr. Joaquín Gairín Sallán

Firma del Director

Dra. Carme Armengol Asparó

Firma del Doctorando

Carmen Araneda Guirriman

Bellaterra, 15 de noviembre de 2018

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, Nora Guirriman Carrasco por sus consejos, orientación, amor y apoyo en todo este proceso.

A mi marido, David Rivas Ormeño, por su amor, comprensión y complicidad.

A mis abuelos, Juan Guirriman y Nora Carrasco, por todo el amor que me han dado.

A mi padre, Donato Araneda, por su preocupación y cariño en esta etapa.

Al profesor Dr. Joaquín Gairín Sallán por guiar la realización de este trabajo con agudeza y reflexión intelectual.

A la profesora Dra. Carme Armengol Asparo por su apoyo en esta etapa formativa.

A mi querida colega y amiga Dra. Liliana Pedraja Rejas, por su motivación, consejos y apoyo intelectual en este proceso.

Al Dr. Emilio Rodríguez Ponce, por sus consejos y por la oportunidad brindada para ser parte de la Universidad de Tarapacá.

A Guadalupe y Antu por ser compañeros incondicionales de las extensas jornadas de trabajo.

DEDICADO A:

Mi abuela Nora, por inculcarme la agudeza y la reflexión.

 Mi madre Nora Guirriman por su infinito amor

 Mi esposo, David Rivas por su complicidad y amor.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	13
A. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	19
Capítulo 1. Planteamiento general de la investigación	21
1.1. Planteamiento general de la investigación	21
1.2. Objetivos y diseño general de la investigación	27
1.3. Metodología general de la investigación	28
B. MARCO TEÓRICO	33
Capítulo 2. La educación superior sentido y significado	36
2.1. Masificación de la educación superior	38
2.2. Educación superior y su rol en el contexto actual	41
2.3. Educación superior en Chile	42
Capítulo 3. Política de financiamiento de la educación superior	45
3.1. Modelos de financiamiento en diversos contextos	47
3.2. Financiamiento de la educación superior en Chile	50
Capítulo 4. Financiamiento por desempeño en la educación superior	55
4.1. Tipos de financiamiento por desempeño	57
4.2. Experiencias de financiamiento por desempeño	60
4.3. Dificultades y beneficios del financiamiento por desempeño	65
Capítulo 5. Factores que explican el financiamiento por desempeño	69
5.1. Teoría del agente principal	69
5.2. Autonomía en la teoría del agente principal	71
5.3. Rendición de cuentas públicas en la educación superior	72
Capítulo 6. Resultados académicos de las universidades y evaluación	79
6.1. Resultados académicos	79
6.2. Gestión institucional y financiamiento por desempeño	80
6.3. Indicadores para la medición del desempeño	81
6.4. Evaluación de impacto	83
Síntesis del marco teórico	90
C. MARCO APLICADO: DISEÑO	91
Capítulo 7. Diseño y desarrollo del estudio de campo	93
7.1. Diseños de los estudios cualitativos y cuantitativos	95
7.2. Técnicas de recolección de información	96
Capítulo 8. Desarrollo del estudio de campo	109
8.1. Levantamiento de datos	109
Capítulo 9. Aplicación de los cuestionarios	119
9.1. Validación del cuestionario	122
9.2. Construcción final del cuestionario	129
D. MARCO APLICADO: RESULTADOS	137
Capítulo 10. Convenio de desempeño y política de financiamiento	141
10.1. Política de financiamiento por desempeño	143
10.2. Plan de Desarrollo Estratégico	144
10.3. Diagnóstico inicial	145
10.4. Negociación	146
Capítulo 11. Implementación de los convenios de desempeño	149
11.1. Organización	149
11.2. Control y Seguimiento	151
11.3. Relación con el Ministerio	152
11.4. Rendición de cuentas	154

11.5. Negociador.....	155
Capítulo 12. Impacto de los convenios de desempeño	159
12.1. Logros notables	160
12.2. Apalancamiento de los recursos.....	162
12.3. Creación de capacidades	163
12.4. Carreras académicas.....	164
Capítulo 13. Complejidades identificadas en la implementación de los convenios de desempeño 167	
13.1. Dificultades	168
13.2. Burocracia.....	169
13.3. Institucionalización	170
13.4. Flexibilidad	172
13.5. Autonomía	173
13.6. Lecciones aprendidas	174
13.7. Liderazgo	176
Síntesis del marco aplicado: diseño y resultados.....	177
E. MARCO CONCLUSIVO.....	179
Capítulo 14. Discusión de los resultados.....	181
14.1. Política de financiamiento.....	181
14.2. Implementación.....	183
14.3. Impacto	186
14.4. Complejidades.....	192
Capítulo 15. Conclusiones, limitaciones y nuevas propuestas	203
15.1. Conclusiones.....	203
15.2. Limitaciones	210
15.3. Propuesta de buenas prácticas	211
Referencias	217
Anexos	237
Anexo 1. Cuestionario	237
Anexo 2. Validación del instrumento	243
Anexo 3. Formulario de consentimiento informado de la encuesta	253
Anexo 4. Formulario de consentimiento informado de la entrevista	254

ÍNDICES DE CUADROS, TABLAS Y FIGURAS

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Tópicos para la construcción de la pauta de entrevista.....	97
Cuadro 2. Preguntas tentativas para la entrevista.....	98
Cuadro 3. Dimensiones e ítems.....	100
Cuadro 4. Muestra seleccionada.....	110
Cuadro 5. Entrevistados y universidades.....	111
Cuadro 6. Pauta de entrevista aplicada:.....	114
Cuadro 7. Dimensiones e ítems del cuestionario.....	120
Cuadro 8. Aspectos para evaluar el instrumento.....	123
Cuadro 9. Dimensión Política de Financiamiento por Desempeño.....	129
Cuadro 10. Dimensión Implementación de Convenios.....	130
Cuadro 11. Dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	130
Cuadro 12. Dimensión final de Política de Financiamiento por Desempeño.....	132
Cuadro 13. Dimensión final de Implementación de Convenios de Desempeño.....	132
Cuadro 14. Dimensión final de Impacto de los Convenios de Desempeño.....	133

Índice de Tablas

Tabla 1. La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto.....	107
Tabla 2. Cuestionarios aplicados en las instituciones A y B.....	113
Tabla 3. Relevancia de la dimensión política de financiamiento.....	124
Tabla 4. Coherencia de la dimensión política de financiamiento.....	124
Tabla 5. Claridad de la dimensión política de financiamiento.....	125
Tabla 6. Relevancia de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.....	125
Tabla 7. Coherencia de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.....	125
Tabla 8. Claridad de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.....	126
Tabla 9. Frecuencias de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.....	126
Tabla 10. Estadísticos de contraste de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.....	127
Tabla 11. Relevancia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	127
Tabla 12. Coherencia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	128
Tabla 13. Claridad dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	128
Tabla 14. Frecuencia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	128
Tabla 15. Estadísticos de contraste dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.....	129
Tabla 16. Fiabilidad del instrumento.....	131
Tabla 17. KMO y prueba de Bartlett.....	134
Tabla 18. El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad.....	144
Tabla 19. El Convenio de Desempeño estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad.....	145
Tabla 20. Los compromisos asumidos en cada Convenio de Desempeño fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional... 145	145
Tabla 21. El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado.....	146
Tabla 22. La etapa de negociación del Convenio de Desempeño con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto.....	147

Tabla 23. ANOVA de un factor: Política de Financiamiento por Desempeño.	148
Tabla 24. La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño.	150
Tabla 25. La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño.	152
Tabla 26. El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del Convenio de Desempeño.	152
Tabla 27. La relación Universidad-Ministerio en la implementación del Convenio de Desempeño fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones.	153
Tabla 28. La rendición de cuentas periódicas del Convenio de Desempeño hacia el Ministerio generó resistencias en el interior de la universidad.	155
Tabla 29. El negociador contribuía con la mirada académica requerida en la relación entre la universidad y el Ministerio.	156
Tabla 30. La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño.	157
Tabla 31. ANOVA de un factor: Implementación.	158
Tabla 32. El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad.	161
Tabla 33. El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad.	162
Tabla 34. El Convenio de Desempeño como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad.	163
Tabla 35. El Convenio de Desempeño permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia.	164
Tabla 36. El Convenio de Desempeño como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación.	166
Tabla 37. ANOVA de un factor: impacto.	166
Tabla 38. La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad.	168
Tabla 39. La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio.	170
Tabla 40. La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad.	171
Tabla 41. Para la exitosa implementación de un Convenio de Desempeño se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos.	173
Tabla 42. El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción.	174
Tabla 43. Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco.	176

Índice de Figuras

Figura 1. Modelo Teórico	35
Figura 2. Desafíos de la educación superior.....	37
Figura 3. Evolución del sistema de educación superior, según matrícula	40
Figura 4. Financiamiento y masificación de la educación superior	46
Figura 5. Tipo de financiamiento público	52
Figura 6. Tipos de financiamiento por desempeño.....	58
Figura 7. Negociación en el Convenio de Desempeño.....	64
Figura 8. Teoría de agente principal y financiamiento por convenio de desempeño	71
Figura 9. Tipos de indicadores de desempeño.....	82
Figura 10. Fases de la investigación	95
Figura 11. Ejemplo de codificación.....	104
Figura 12. Ejemplo codificación método de comparación constante	106
Figura 13. Ejemplo de integración	107
Figura 14. Entrevistados en software NVivo.....	115
Figura 15. Casos de los entrevistados.....	116
Figura 16. Codificación abierta y axial.	116
Figura 17. Codificación selectiva.	118
Figura 18. Códigos centrales de análisis.	139
Figura 19. Diagrama de Análisis.	140

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Alrededor del mundo, los sistemas de educación superior se enfrentan a una serie de cambios que van desde la expansión y masificación, hasta la universalización en el acceso. Como resultado, la mayor cantidad de estudiantes matriculados, junto con un creciente número de instituciones de educación superior, se han transformado en un desafío para los Estados.

Junto con lo anterior, se debe considerar, además, el rol que desempeña el conocimiento en la sociedad, por ser un catalizador de la economía y una clave para el desarrollo de las naciones. Las universidades tienen; al respecto, la importante misión de formar el capital humano avanzado necesario para el desarrollo, y también la responsabilidad de crear y difundir el conocimiento requerido para el funcionamiento de la economía del conocimiento.

Inmersas en contextos locales nacionales y globales cambiantes, las universidades se ven influenciadas por la noción de la economía del conocimiento (Maassen et al., 2018). A esto se le suma, además, el desafío de financiar la educación superior como un asunto de interés nacional e internacional. Los recortes presupuestarios experimentados por muchas instituciones públicas durante los últimos 15 años han cambiado la percepción de la educación superior de un bien público a uno privado, que debe ser financiado por el individuo o la familia del estudiante (Manning, 2017).

Diversas reformas se han implementado en el sistema de educación superior en países tales como Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos (Tilak, 2015; Mitchell et al., 2014). Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina han intentado por introducir cambios en sus sistemas nacionales de educación superior. A partir de debates públicos todavía en curso, países como Chile, Ecuador y Colombia, han implementado o propuesto reformas estructurales (Bernasconi, 2017).

Chile ha destacado por la implementación de políticas públicas educacionales amparadas en los fundamentos del modelo neoliberal, que han acortado el presupuesto en pos de un incremento hacia el sector de educación primaria (Espinoza, 2017). No obstante, la OCDE (2017) señala que las inversiones en educación superior son relativamente altas. No obstante, el gasto en educación pública asociado con el PIB de Chile es menor que el promedio de la OCDE, lo cual podría deberse a su bajo gasto público. En este contexto, Chile en el año 2016 adoptó la política de gratuidad, la que no es tan amplia en su alcance, puesto que los legisladores incorporaron una serie de características que limitan su costo restringiendo las instituciones que participan y los estudiantes beneficiados (Deslile y Bernasconi, 2018).

En Chile, cabe precisar, las políticas de educación superior varían mostrando cambios en tres ámbitos: primero, cambios menores correspondientes al ajuste de instrumentos; segundo, cambios instrumentales que se pueden observar en la evolución de los Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior

(MECESUP); Por último, cambios de mayor envergadura, motivados por un nuevo paradigma de políticas. Como parte del segundo tipo de ajuste en la política, se encuentra la introducción de los convenios de desempeño, producto del abandono de los subsidios no condicionados, en una lógica de calibración de los instrumentos (Brunner, 2015). Es así como al interior de esta variedad de políticas públicas chilenas, en el año 2007 surgen los convenios de desempeño, cuya finalidad es incrementar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos de las instituciones con los de interés nacional, facilitar la rendición de cuentas públicas y vincular el mejoramiento de desempeño de la institución a través del financiamiento (Reich et al., 2011).

En este contexto se encuentra el presente trabajo de tesis titulado *“Implementación de convenios de desempeño en las universidades chilenas y su impacto en los resultados académicos y en la gestión institucional: evidencia empírica”*, que tiene por objetivo estudiar el impacto del programa de financiamiento público “Convenio de Desempeño” sobre la gestión y los resultados académicos en universidades participantes.

La motivación para realizar este trabajo se debe principalmente al interés por profundizar en el mecanismo de evaluación de políticas públicas en Chile en el ámbito de la educación superior, ya que éstas se crean, modifican o transmutan, sin generar o rescatar, en la mayoría de los casos, los aprendizajes organizacionales que podrían ser útiles para los equipos universitarios a cargo de la gestión e implementación de las nuevas políticas e instrumentos definidos por el gobierno. Se observa, por tanto, la necesidad del desarrollo de una evaluación o revisión en mayor profundidad, al momento de efectuar modificaciones en estas políticas y programas, a fin de sistematizar y develar, tanto los aspectos positivos como negativos que permitan dilucidar su impacto, sin limitarse a observar sólo el cumplimiento de las actividades y resultados comprometidos.

Este análisis se torna relevante para develar y levantar las buenas prácticas y experiencias exitosas respecto a los resultados académicos y de gestión institucional alcanzados al interior de las universidades mediante las políticas de financiamiento, en este caso de financiamiento por desempeño.

Desde una perspectiva funcional, interesa ahondar en las relaciones de intercambio que se establecen entre la universidad y el Ministerio de Educación en el contexto de la implementación del financiamiento por desempeño. En esta investigación se pretende además abordar la forma en que las universidades toman decisiones en cuanto a la definición de los resultados a lograr y el uso de los recursos. Asimismo, ahondar en la relación entre la universidad y el Ministerio, y cómo este último concibe las modificaciones en los compromisos de los convenios de desempeño.

Se observará lo ocurrido con la autonomía de la universidad, cuando a cambio de los recursos se le pide lograr resultados notables en áreas de interés que son definidas por el Estado. Por último, se analizará de qué forma se lleva a cabo la rendición de cuentas, y qué tan eficiente es el gasto de los recursos.

Como consecuencia, se destacarán las buenas prácticas de la implementación de los convenios de desempeño, rescatando los aprendizajes organizacionales obtenidos, las

lecciones aprendidas y las dificultades experimentadas al interior de las universidades. Esto con el fin de que puedan ser utilizadas como un insumo para la ejecución e implementación de otros mecanismos de financiamiento, como los Convenios Marco de las universidades estatales, mecanismo definido por el Estado como una nueva forma de asignación de recursos para las universidades estatales chilenas, que deriva de la implementación de los convenios de desempeño, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 20.882, considerado además en el artículo 56 referido a las fuentes de financiamiento de la Ley N° 21.094.

Por lo tanto, rescatar las lecciones aprendidas adquiere relevancia al momento de traspasar el conocimiento organizacional, es decir, transferir el *know-how* almacenado en las personas a la propia institución, para compartir dicho conocimiento. Por lo tanto, identificar las buenas prácticas, así como también las dificultades enfrentadas, es un insumo, no solo para las universidades involucradas en esta investigación, sino que también para otras instituciones del sistema de educación superior nacional. Más aún si se consideran los planteamientos de Krüger et al., (2018) quienes ponen de manifiesto la ausencia de evidencia científica social sobre el impacto de las reformas en el desempeño de las instituciones de educación superior.

Existe, al mismo tiempo, la motivación de emplear el Método de la Teoría Fundamentada para analizar las percepciones de la comunidad académica respecto al impacto de los convenios de desempeño.

Finalmente, cabe mencionar que el trabajo fue desarrollado y estructurado para cumplir con los puntos señalados de la siguiente forma:

- Planteamiento general de la investigación donde se desarrollan los argumentos que sustentan el problema de investigación, los objetivos y las preguntas de investigación que condujeron el trabajo investigativo.
- Marco teórico, donde se revisa y se presenta la literatura que da cuenta del estado del arte desarrollado y actualizado referente al financiamiento por desempeño en las universidades, abordando las perspectivas teóricas que ayudan a comprender la problemática analizada, y los resultados empíricos obtenidos de otros contextos y de Chile.
- Marco metodológico, donde se presenta el diseño del estudio de campo, su desarrollo y la presentación de resultados.
- El marco conclusivo, se inicia con la discusión de los resultados, para posteriormente presentar las principales conclusiones de la investigación, sus limitaciones, las acciones futuras, y la contribución de las buenas prácticas obtenidas del estudio.
- Finalmente, hay un capítulo dedicado a recoger las referencias bibliográficas y los anexos con la documentación complementaria.

A. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente apartado se presentan los argumentos que fundamentan y contextualizan la investigación. Se explica y fundamenta el problema de investigación, es decir, se hace referencia al objeto de estudio. Se exponen además las corrientes teóricas que permiten la construcción conceptual de dicho problema; se presentan los objetivos específicos, las preguntas de la investigación y el diseño general de la investigación.

1.1.1. Planteamiento del problema

La problemática por explorar en esta investigación se desarrolla en el contexto de la masificación, expansión, privatización, y la restricción del financiamiento público para las instituciones de educación superior. Debido a esto, las universidades se ven en la necesidad de buscar recursos y a su vez competir por estos. La implementación del financiamiento por desempeño al pretender el logro de resultados notables en la universidad puede ser determinante para la consecución de un rendimiento extraordinario en el ámbito académico y la gestión, y fomentar la eficiencia del uso de los recursos al incorporar la rendición de cuentas propia de la Nueva Gestión Pública.

Las universidades deben, además enfrentar grandes desafíos como lo son la globalización, la expansión y las incertidumbres económicas. El actual sistema de financiamiento de las universidades se ha caracterizado por una reducción cada vez mayor de los recursos públicos, por tanto, se vuelve necesario tener una fuente de financiamiento más sostenible (Siemens et al., 2010). Asimismo, durante las últimas décadas se ha llevado a cabo una reestructuración de la educación a través de casi todo el mundo, cambiando la relación entre las instituciones de educación superior y el Estado. Esto ha implicado modificaciones significativas en el rol de la educación superior y nuevos mecanismos para dirigirla, que frecuentemente involucran un nuevo marco regulatorio y la introducción de nuevos instrumentos diseñados para crear, al igual que en el mercado, competencia dentro de un mismo sector (Reed et al., 2013). En este contexto, el financiamiento por desempeño en las universidades es percibido como una herramienta útil para conectar a la financiación con indicadores medibles e incentivar y premiar el logro de objetivos específicos (Estermann y Claeys-Kulik, 2016).

Durante el año 2013, los recursos recibidos por las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas correspondieron al 24% de los fondos basales recibidos por estas instituciones (Araneda-Guirriman y Pedraja-Rejas, 2016).

A partir de lo expuesto se formula la siguiente pregunta de investigación, ¿De qué forma la implementación de este instrumento de financiamiento por desempeño logra impactar

de manera significativa en la gestión institucional y en los resultados académicos de las instituciones de educación superior?

Esta investigación pretende realizar una contribución al acervo de conocimiento respecto al impacto que tiene el mecanismo de financiamiento basado en desempeño en las universidades chilenas. Este tema resulta particularmente relevante dado que entrega una perspectiva de análisis desde el contexto nacional chileno, donde existen pocos estudios acabados sobre las repercusiones de este tipo de financiamiento (ver por ejemplo a Reich et al., 2011) como sí lo hay en otros países, particularmente en Estados Unidos. Por tanto, se pretende contribuir con la identificación de buenas prácticas en la implementación de estos programas y generar oportunidades de mejorar el sistema de educación superior y la definición de políticas públicas de financiamiento.

1.1.1.1. Teoría

Esta investigación se sustenta en tres corrientes argumentales: la Teoría de la Acción, que permite comprender la relación que se da entre el principal y el agente, en este caso, el principal sería el Ministerio de Educación y la universidad, el agente. La segunda corriente se refiere a la masificación de la educación superior, donde se explica la ampliación en el acceso a la educación superior por un grupo diverso de estudiantes. Por último, se encuentra la restricción del financiamiento fiscal por parte del Estado a las instituciones de educación superior.

i. Teoría de la acción

El diseño de una política pública juega un rol importante en el impacto de ésta (Dougherty y Reddy, 2013). Más aún, la literatura sugiere una amplia lista de factores que apoyan o perjudican su sustentabilidad. Uno de estos factores hace referencia al diseño del proyecto y su implementación. Por lo tanto, esta política debiera incluir una clara definición de la población objetivo, las necesidades a ser cubiertas, los resultados esperados y las intervenciones esperadas para lograrlo. De igual modo, se hace necesaria la eficacia demostrable, ya que para movilizar los recursos no basta con que el programa alcance sus objetivos, sino que debe ir más allá (Savaya et al., 2008).

El financiamiento por desempeño se enmarca en la denominada Teoría de la Acción, con la expectativa de que el desempeño de las instituciones de educación superior mejore a través de incentivos económicos, similar al efecto de la motivación del lucro en las empresas. En este sentido, en Washington, los legisladores fueron los principales proponentes del financiamiento por desempeño implementado en el año 1997, donde la idea subyacente era obtener un rendimiento alterado por el dinero, es decir, se pensaba que al disponer de un incentivo económico los individuos serían capaces de cambiar su comportamiento a fin de obtenerlo (Dougherty y Reddy., 2011).

La teoría de la acción desde una perspectiva económica presupone una conceptualización cultural del individuo, donde se vinculan los resultados de la acción con las variables

estructurales de la gobernanza (Wilkesmann y Schmid, 2012). El rol de la participación financiera es clave para comprender las teorías de la acción y la implementación de herramientas asociadas al sistema de rendición de cuentas públicas (Elmore, 2004). Un estudio realizado por Dougherty et al (2014) en Estados Unidos, revisa las teorías de la acción adoptadas por los defensores del financiamiento por desempeño a nivel estatal y en los estados de Indiana, Ohio y Tennessee. En este estudio se encontró que las teorías de la acción no se encuentran completamente articuladas, pues presentan importantes lagunas en la especificación del instrumento de la política, los cambios institucionales deseados y los posibles obstáculos e impactos no deseados que deben ser contrarrestados.

La teoría de la acción también comprende el conocimiento organizacional. El conocimiento organizacional no es solo un conjunto de tareas, sino que hace referencia a formar parte de rutinas, y prácticas que puede ser inspeccionadas y descodificadas incluso cuando los individuos que las realizan son incapaces de ponerlas en palabras. Por tanto, cualquier organización representa respuestas a un conjunto de preguntas o soluciones a un conjunto de problemas. Tal conocimiento puede ser representado de diversas maneras, como sistemas de creencias que subrayan la acción y como prototipos que derivan en acciones. Por consiguiente, este conocimiento tiene la ventaja de incluir estrategias de acción, los valores que rige la elección de las estrategias y los supuestos sobre los cuales se fundamentan. La teoría de la acción define una situación particular S, una consecuencia particular prevista en esa situación, C, y una acción estratégica A para lograr la consecuencia C en la situación S. La teoría de la acción, en términos generales plantea, si lo que se quiere es producir la consecuencia C en la situación S, entonces debes realizar A (Argirys y Schön, 1996).

En efecto, uno de los mecanismos más relevantes de la implementación de la política de financiamiento por desempeño, es la creación de capacidades en las universidades para participar en el aprendizaje organizacional. No obstante, aún persiste la evidencia de que las universidades difieren en su capacidad institucional para participar en el aprendizaje organizacional y que estas diferencias afectan su capacidad para responder de manera efectiva al financiamiento por desempeño (Dougherty y Reddy, 2013).

ii. Masificación de la educación superior

Durante las últimas décadas la competencia nacional e internacional en la educación superior ha tenido un impacto significativo sobre la expansión de la educación superior a través de diferentes países alrededor del mundo. En este período se ha observado una clara expansión de la educación superior en Asia, que resultó en la masificación y mercantilización de la educación superior (Mok y Jiang, 2017b). Esta situación también ha ocurrido en Chile, en donde la educación superior se ha expandido fuertemente en las décadas recientes, principalmente a través de la contribución privada de los estudiantes y sus familias, acompañado de un creciente número y variedad de instituciones de educación terciaria (Leihy y Salazar, 2017). Esta expansión de la educación superior privada es evidente en América Latina, África, Asia e incluso algunas partes de Europa,

donde la creciente cantidad de estudiantes esperando por acceder a la educación superior ha generado un estrés en las universidades públicas tradicionales (Teixeira et al., 2017).

La masificación de la educación superior ha provocado un punto de inflexión al interior del sistema de educación superior, puesto que ha implicado un distanciamiento de lo que originalmente se consideraba como propio de las universidades, es decir la generación de nuevo conocimiento, selección de las elites, formación y difusión del sistema dominante de creencias, debido al incremento de los costos de la educación superior derivados de esta expansión, situación que afectó su rol de selectividad de las elites socioeconómicas y políticas (Maassen y Stensaker, 2011) que tradicionalmente había caracterizado al sistema de educación superior.

iii. Restricción del financiamiento fiscal

Significativas reformas en el financiamiento de la educación superior han sido consideradas en las agendas de muchos países en el último tiempo (Barr, 2004). Lo anterior, debido a las políticas de reforma económica o por la racionalidad detrás de la reducción del rol del Estado en el financiamiento de la educación superior. En este ámbito se han efectuado recortes importantes en los presupuestos públicos para la educación superior. Esta tendencia existe en las siguientes áreas: gasto público total en educación superior, gasto por alumno, participación del gasto público en educación superior respecto al gasto, o gasto presupuestario total del gobierno, asignaciones en términos absolutos o relativos a programas que consideran la investigación, becas, entre otros. Esta disminución no se circunscribe únicamente a los países en desarrollo, donde es más frecuente, que en los países desarrollados. Sin embargo, ha habido una reducción significativa en países desarrollados como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, con un mayor declive en países como Botsuana, Jamaica, Hungría y Nueva Zelanda (Tilak, 2015).

Estados Unidos ha reducido el financiamiento de la educación superior desde el inicio de la recesión. Esta reducción es producto de un colapso en los ingresos debido a la desaceleración económica y decisiones políticas equivocadas, situación que podría haberse evitado con una combinación equilibrada de recorte de gastos y aumento de ingresos para equilibrar los presupuestos. Para compensar la pérdida de fondos estatales las universidades incrementaron la matrícula y redujeron el gasto, situación que pudo afectar la calidad de la educación y los resultados de los estudiantes (Mitchell et al., 2014).

Como los costos de la educación superior se han incrementado rápidamente, resulta clave a discutir como debiera ser financiada. Debido a las limitaciones financieras, muchos gobiernos tienen dificultades para satisfacer la demanda de la expansión de los programas de asistencia social y son renuentes o no están dispuestos a gastar los escasos recursos públicos en educación. Otro elemento crítico es la regulación. En el complejo escenario de una expansión y diversificación de educación superior, la intervención del gobierno a través de la regulación necesita ser reevaluada y adaptada (Teixeira et al., 2017). Esta expansión de la educación superior en los países de la OCDE y más allá, es necesaria y

deseable, pero es costosa y enfrenta imperativos de competencia para el gasto público. Por lo tanto, las finanzas de la educación superior son importantes y políticamente sensibles (Barr, 2004).

A esto se debe sumar la reducción del gasto público en educación superior, lo cual ha generado una crisis global y la más importante tendencia (Tilak, 2015). Países liberales como Estados Unidos o Inglaterra, y sociedades social demócratas como Noruega o Suecia, se dirigieron a la educación superior de matrículas de masas, el primer caso se caracteriza por un importante aumento del financiamiento privado, y el segundo por un incremento significativo del financiamiento público. Por otra parte, se considera que Alemania ha continuado con la estrategia de dirigir la educación de masas hacia el sistema de formación profesional del país, manteniendo una alta proporción de financiamiento público para la educación superior y bajos niveles de financiación para la educación superior pública, a costa de restringir la matrícula en estas universidades (Schulze-Cleven y Olson, 2017).

Por ende, los patrones tradicionales de financiamiento para la educación superior y la investigación están cambiando, como sucede en Europa, por ejemplo, donde es una respuesta al desarrollo económico y social. Competir por los recursos y la eficiencia en el uso de estos es un tema recurrente en la educación superior, como ocurre en Europa donde el apoyo público se está volviendo más urgente. En general, esta tendencia donde las autoridades necesitan obtener más respecto al dinero invertido en las universidades (Estermann et al., 2013).

El entorno fiscal actual ha obligado a los Estados a considerar cuidadosamente como se gastan los limitados recursos en educación superior. Tradicionalmente, los Estados han asignado fondos sobre la base de las matrículas, un proceso que refuerza su compromiso con el acceso a la educación universitaria y asegura una distribución relativamente equitativa del gasto por estudiantes entre instituciones. No obstante, la matrícula ha sido un pobre predictor del desempeño institucional general. Por otra parte, los recortes presupuestarios continuos, junto con el estancamiento de las tasas de graduación y la creciente demanda nacional de trabajadores altamente educados hacen que cada vez sea más importante que los Estados inviertan en la finalización de los estudios (Miao, 2012).

En este contexto, el financiamiento basado en desempeño se ha consolidado como una nueva estrategia de financiamiento de educación superior (Jones et al., 2017), puesto que se configura como un sistema basado en la asignación de una proporción del presupuesto de educación superior de un Estado, de acuerdo con medidas de desempeño específicas como lo son las tasas de graduación, el logro de créditos, en lugar de asignar fondos basados únicamente en las matrículas (Miao, 2012).

En consecuencia, resulta interesante abordar, desde el contexto del sistema de educación superior chileno, el impacto que tiene la implementación de la política pública de financiamiento, particularmente a través de su programa de financiamiento por desempeño, implementado a partir del año 2007 en el país. El Gobierno, pretende maximizar el rendimiento de los recursos estatales través de la implementación de este

programa, esperando con ello que las instituciones mejoren su rendimiento y resultados en un período limitado, y que a su vez se le dé continuidad a las acciones y resultados alcanzados.

La implementación reciente del financiamiento por desempeño en la educación superior chilena genera una oportunidad para investigar en este contexto, debido a que las investigaciones referidas al tema son en su mayoría efectuadas en Estados Unidos y otros países, es decir, en otros sistemas de educación superior, por ende, no existe evidencia acabada respecto a la implementación y ejecución de esta política pública referida al sistema de educación superior nacional. Es evidente que las investigaciones realizadas en otros países y sus resultados dan señales en términos globales respecto a las consecuencias y efectos de la implementación de este tipo de políticas públicas de financiamiento de la educación superior, sin embargo, los resultados no son concluyentes. Dicho esto, las preguntas a responder en la presente investigación son las siguientes:

- ¿De qué forma la implementación del programa de financiamiento por desempeño, denominado “convenio de desempeño” ha logrado impactar a la gestión institucional y en los resultados académicos de los estudiantes de las universidades chilenas?
- ¿Cómo fue la relación universidad – Ministerio de Educación en la formulación, negociación y ejecución del Convenio de Desempeño en las universidades?
- ¿Ha tenido experimentado algún cambio en la relación Universidad – Ministerio de Educación desde la implementación de la experiencia piloto?
- ¿Cuáles han sido las principales dificultades que se han experimentado en las universidades con la implementación de los convenios de desempeño?
- ¿Cómo es percibida la situación de la universidad, previa la implementación de los convenios de desempeño?
- ¿Qué ocurre con la gestión institucional de las universidades con la implementación de los convenios de desempeño?

Para responder a estas interrogantes es importante que guiarán la investigación, se hace necesario primero que todo realizar una construcción actualizada del marco teórico con el fin de generar una mirada sistémica e integrador abordando aspectos que permita establecer las relaciones entre el financiamiento basado en desempeño y la teoría de agente principal. Esta revisión contribuye a una mejor comprensión de las relaciones entre el ministerio de educación (Principal) y las universidades (agente). Se aborda de igual modo, las ventajas y desventajas que presenta este tipo de financiamiento identificadas en estudios realizados en otros países. También el rol de la rendición de cuentas públicas. En esta revisión teórica se incorpora además la definición de las variables a considerar en el estudio como lo son los resultados académicos y la gestión institucional. De igual modo, se analiza en profundidad, a partir de la percepción de la comunidad académica, el impacto del financiamiento basado en desempeño en el contexto del sistema de educación superior chileno, por lo tanto, la evidencia empírica generada resulta un real aporte para la implementación de políticas públicas de financiamiento público en la educación superior.

Por consiguiente, con la respuesta a la pregunta inicial se pretende contribuir al acervo de conocimientos y retroalimentar así a la implementación del financiamiento basado en desempeño en las universidades, a través de la identificación de las buenas prácticas y las percepciones de la propia comunidad académica. Del mismo modo, se busca generar una contribución y retroalimentación a los procesos de definición de políticas públicas de financiamiento de la educación superior.

1.2. OBJETIVOS Y DISEÑO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene un propósito exploratorio y descriptivo. Exploratorio, en una primera fase cualitativa, debido a la poca evidencia en cuanto a la percepción de impacto que tienen los convenios de desempeño en Chile. En la segunda fase de la investigación (cuantitativa) la investigación adquiere un propósito descriptivo, ya que se pretenden describir, con una mayor profundidad, las percepciones que tienen los miembros de la comunidad académica respecto al impacto de la implementación de los convenios de desempeño en los resultados académicos y la gestión institucional de sus universidades.

Se pretende, por lo tanto, responder a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la percepción que tienen los miembros de la comunidad académica universitaria respecto al impacto de la implementación de los convenios de desempeño en los resultados académicos al interior de las universidades analizadas?
- ¿Cuál es la percepción que tienen los miembros de la comunidad académica universitaria respecto al impacto de la implementación de convenios de desempeño sobre la gestión dentro de las universidades analizadas?

Para responder las preguntas planteadas y contribuir a la comprensión de la problemática de investigación presentada anteriormente, se define, un objetivo general y posteriormente los objetivos específicos, que estructuran o dan forma a los aspectos abordados en esta investigación.

1.2.1. Objetivo general

De esta forma el objetivo general de la investigación es: “Analizar el impacto del programa de financiamiento público ‘Convenio de Desempeño’ sobre la gestión y los resultados académicos en universidades chilenas”.

Con este objetivo general se pretende ahondar en las percepciones de impacto que tienen los miembros de las comunidades académicas respecto a la experiencia de implementación de convenios de desempeño en su universidad. Esta percepción de impacto se analizará en los resultados académicos que logran principalmente en docencia e investigación, y por otro en la percepción de impacto en la gestión institucional como resultado de la implementación de convenios de desempeño, que al ser un mecanismo de financiamiento público otorgado en base al cumplimiento de ciertos resultados notables, pretende impulsar el logro de estos en un corto período de tiempo en las universidades.

Para cumplir con el objetivo general de esta investigación, se requieren de los siguientes objetivos específicos que se enuncian a continuación:

1.2.2. Objetivos específicos

1. Situar los convenios de desempeño como mecanismo de financiación universitaria en el contexto nacional e internacional
2. Caracterizar la situación inicial de las universidades, previa a la implementación de los convenios de desempeño.
3. Describir el proceso institucional de formulación de los objetivos, compromisos y resultados del convenio de desempeño.
4. Caracterizar la relación Universidad – Ministerio de Educación, desde el proceso de formulación del convenio de desempeño piloto hasta el presente.
5. Identificar los logros y aprendizajes alcanzados en la gestión institucional con la implementación de los convenios de desempeño.
6. Comparar las situaciones iniciales y finales, en las instituciones de educación superior analizadas
7. Determinar las dificultades experimentadas en las universidades con la implementación de los convenios de desempeño.
8. Proponer un manual de buenas prácticas para la implementación de convenios de desempeño en las universidades chilenas.

Los objetivos específicos planteados tratan de responder a las preguntas de investigación señaladas anteriormente y se vinculan estrechamente al planteamiento del problema de investigación. Asimismo, estas interrogantes se asocian al nivel de conocimientos existentes en relación con el fenómeno de financiamiento por desempeño de la educación superior en Chile.

1.3. METODOLOGÍA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

En primera instancia se presenta un marco referencial actualizado respecto a la problemática de esta tesis. Para cumplir con el propósito y objetivo de la investigación, se definen los conceptos claves que construyen el objeto de estudio y que resultan claves al momento de elaborar los instrumentos de recolección de información en las fases cualitativa y cuantitativa.

Los tópicos que son abordados en el marco teórico son los siguientes:

- Educación superior, en esta tesis hace referencia al marco contextual que permite comprender las políticas públicas y los procesos que se llevan a cabo al interior de los sistemas de educación superior. Para este fin se analizan los cambios acaecidos en los últimos años, referente al fenómeno de la masificación y universalización en el acceso, en diversos países y en Chile.

- Financiamiento de la educación superior, se refiere a las políticas y mecanismos que existen para financiar la educación superior, los cambios que han ocurrido en esta esfera, con la consiguiente introducción de una diversificación de fuentes de financiamiento.
- Financiamiento por desempeño de la educación superior, donde la entrega de recursos por parte del Estado a las universidades en contra resultados, es decir, asociado al rendimiento de estas instituciones. La entrega de los recursos asociados al desempeño busca maximizar la eficiencia en el uso de los recursos fiscales.
- Rendición de cuentas, en el contexto de la Nueva Gestión Pública donde está el imperativo de reportar a otros respecto al uso de los recursos.
- Teoría del agente principal, permite comprender de qué forma se dan las relaciones de agencia a través de un contrato (Convenio de desempeño en este caso),
- Resultados académicos y Gestión institucional, dentro de los resultados académicos se consideran los logros alcanzados en el ámbito de la docencia y la investigación. Con relación a la gestión institucional hace referencia al conjunto de estructuras destinadas a organizar el funcionamiento interno de la institución.
- Evaluación de impacto, con el fin de poder reconocer las principales herramientas y mecanismos utilizados para efectuar las evaluaciones de políticas y/o programas implementadas.

La metodología planteada corresponde a una aproximación de naturaleza mixta. Este enfoque se caracteriza por utilizar técnicas cualitativas y cuantitativas. Además, busca a través de este doble enfoque responder a un propósito exploratorio, en la fase cualitativa, y al descriptivo en la fase cuantitativa de la investigación.

La mixtura de técnicas se aplica tanto en el muestreo, como en la recolección, el procesamiento y el análisis de la información. En este sentido, ambas perspectivas metodológicas, con sus respectivas técnicas, permiten recopilar la información junto con su análisis. Más específicamente, ambas metodologías complementan la información para generar un solo constructo del fenómeno analizado.

Por consiguiente, este enfoque se caracteriza por ser mixto y secuencial, también denominado por Creswell (2009) *Concurrent Embedded Strategy*. La investigación parte de manera exploratoria utilizando el Método de la Teoría Fundamentada para la etapa cualitativa. En esta etapa y en nuestro caso, además de realizar las entrevistas, se recopila la documentación secundaria para complementar y contrastar la información. Posteriormente, y a partir de los resultados cualitativos se construye el cuestionario con preguntas de tipo Likert, con un propósito descriptivo confirmatorio.

Los resultados de ambas fases de la investigación se integran en el análisis, con el fin de ir contrastando los hallazgos y generar un cuerpo consolidado para el análisis de los conceptos y códigos identificados. Luego, se procede a elaborar un consolidado con una

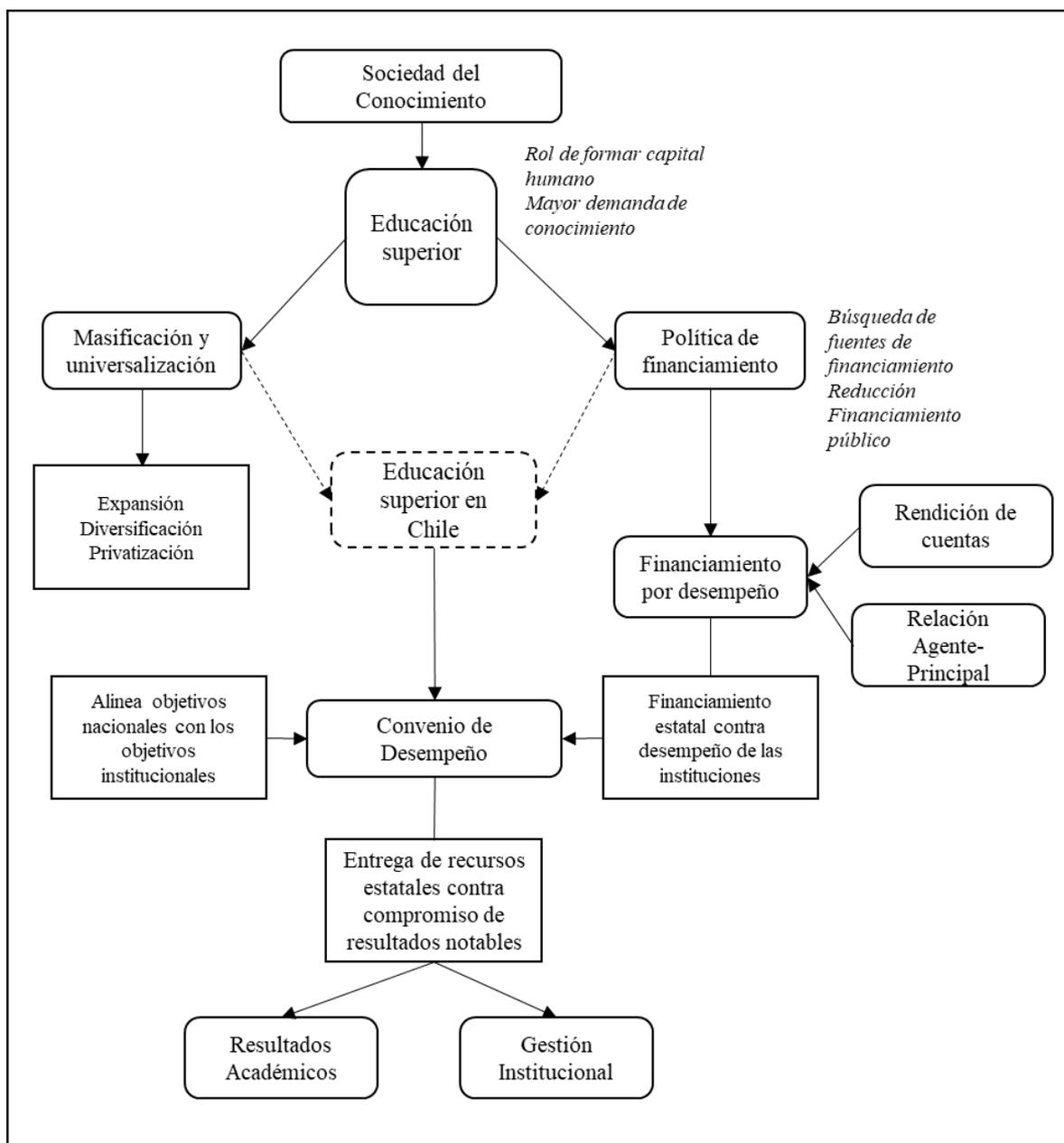
surgiendo, tales como las movilizaciones, cambios de equipos directivos al interior de las universidades, entre otros aspectos. Trabajar con el Método de la Teoría Fundamentada además generó cierta incertidumbre en el sentido de que *a priori* no estaba tan claro cuando finalizaba dicha etapa, puesto que depende de cómo resulte el trabajo empírico y de codificación analítica hasta llegar a la saturación teórica.

Sin dudas fue la fase cualitativa fue la más compleja de llevar a cabo debido a la magnitud del trabajo a realizar para saturar la información respecto a las percepciones que tienen los miembros de las comunidades académicas respecto al impacto en los resultados académicos y la gestión institucional como resultado de la implementación de los convenios de desempeño al interior de sus universidades.

B. MARCO TEÓRICO

A continuación, se presenta el marco teórico de referencia. En este se desarrollan los conceptos relacionados al financiamiento por desempeño, las perspectivas teóricas vinculadas, así como los resultados de investigaciones en contextos nacionales e internacionales. En otras palabras, el estado del arte actualizado de la problemática investigada. El modelo teórico que se seguirá en esta revisión será el expuesto en la figura 1:

Figura 1. Modelo Teórico



Fuente: Elaboración propia.

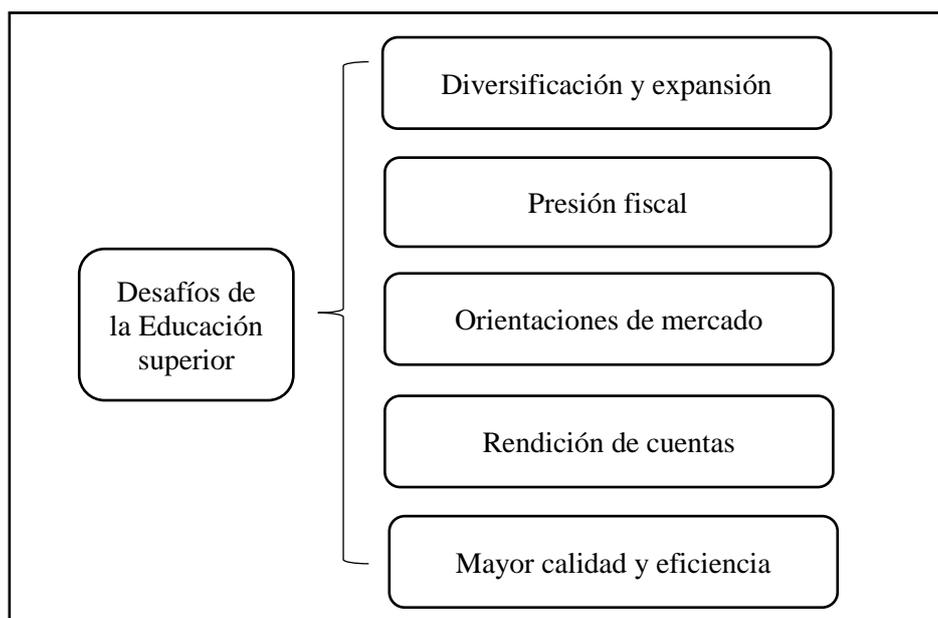
CAPÍTULO 2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR SENTIDO Y SIGNIFICADO

El rápido desarrollo económico y la globalización han conducido a la población al mercado laboral incrementado la demanda de mano de obra con mayor capacitación, habilidades y conocimiento, por lo tanto, son más las personas que buscan opciones de educación superior (Ratanawijitrasin, 2015) con el consiguiente aumento en la demanda de la educación alrededor del mundo (Couturier, 2002). La cobertura, se pasa de un sistema de elite de acceso restringido, a uno de masas (Altbach, 2014; Mok, 2016; Mok y Jiang, 2017^a), donde la masificación es la “ley de hierro” del siglo veintiuno en la educación superior de cualquier lugar, y no puede ser detenida (Altbach, 2013: XV).

La masificación de los sistemas de educación superior se configura como uno de los cambios que experimenta la educación superior (Alexander, 2000; Teixeira et al., 2012; Reisz, 2015), junto con la limitación del gasto público en esta esfera (Alexander, 2000). La expansión ha ocurrido tanto en Estados Unidos, Australia, Japón, España, Polonia, Finlandia como en Chile (Kwiek, 2014; Mora et al., 2015; Yonezawa, 2014; Donoso y Schiefelbein, 2015; Baker, 2015).

Según Rena (2010) la educación superior está experimentando una serie de reformas, en las áreas de financiamiento y de gestión en cinco principales temas: expansión y diversificación (matrícula, tasa de participación, número y tipo de instituciones); presión fiscal (que mide el bajo y decreciente gasto por estudiante y su superpoblación; bajos sueldos del cuerpo académico; falta de equipamiento académico y bibliotecas, junto con espacios físicos en mal estado); mercado, con el ascenso de las orientaciones y las soluciones de mercado y la búsqueda de ingresos no gubernamentales; la demanda de una mayor rendición de cuentas por parte de instituciones y académicos, en favor de los estudiantes, empleadores y quienes pagan; y, por último, la demanda de una mayor calidad y eficiencia (más rigor, más relevancia y mayor aprendizaje). Esto se puede observar en la siguiente figura 2:

Figura 2. Desafíos de la educación superior.



Fuente: Elaboración propia basado en Rena, 2010.

Junto con estas reformas, los Estados están complementando los mecanismos tradicionales de transferencia presupuestaria con fórmulas de asignación de recursos, con el fin de fomentar una mayor autonomía institucional y un mejor desempeño, con mecanismos de control más eficientes y mejoramiento de la calidad (Salmi, 2015b). Esta mercantilización de la educación superior es descrita como un cambio que va desde un trabajo relativamente autónomo de la organización académica, a otro basado en ideas de negocios que gobiernan la gestión de la institución y la forma en que los resultados son medidos, donde, además, los actores privados son invitados a formar parte de las actividades educativas (Ek et al., 2013). Estos cambios en el entorno sin duda tienen un impacto en las decisiones que se toman al interior de los sistemas de educación superior, puesto que se introducen aspectos como la medición de resultados y el control en el uso de los recursos.

A modo de ejemplificar lo señalado anteriormente, en los últimos cuarenta años el mercado de la educación superior del Reino Unido ha experimentado cambios profundos y acelerados durante la última década. Los más significativos implican: un triple aumento de la demanda de matrícula de las universidades desde 1960 con un incremento en la cantidad de proveedores, con lo cual provocó un cambio irrevocable en el balance entre el financiamiento público y privado, ya que al inicio de los años sesenta las universidades eran financiadas por recursos en su mayoría públicos. Cambiaron también los mecanismos para otorgar fondos públicos con mayores requisitos de regulación y cumplimiento para las instituciones de educación superior (Greenaway y Haynes, 2003). La educación superior del Reino Unido se ha movido, por consiguiente, de un sistema financiado de manera pública, a uno mixto, donde el sistema se financia de manera pública y privada. Es decir, el sistema es regulado como un mercado de consumo sustentado en préstamos de matrícula, de manera que, las instituciones de educación

superior, los estudiantes y graduados son responsables de una proporción significativa de los costos totales. Este sistema se encuentra sujeto a un contundente control gubernamental (Marginson, 2018). Chile también manifiesta estos cambios en su sistema de educación superior. Ejemplo de esto es la propuesta de reforma a la educación superior presentada al congreso durante el año 2016. Asimismo, se tramitó una ley que regula las universidades estatales. Ambas propuestas, han dejado en la agenda pública una serie de temas relacionados con el financiamiento de estudiantes e instituciones, la regulación del lucro y la calidad (Bernasconi, 2017).

Debido a la restricción de los recursos públicos experimentada en Europa, las fuentes de financiamiento tradicionales han cambiado, y las instituciones de educación superior que reciben subvenciones públicas también son las que reciben mayores exigencias (Teixeira et al., 2014). Estos cambios tienen como consecuencia que diversos países alrededor del mundo tiendan a considerar la educación superior como un bien privado. Muchos países europeos mantienen su compromiso de entregar subsidios a las universidades públicas, mientras otras naciones, como Chile, están a punto de retirarse de la extrema versión de privatización universitaria (Marginson, 2016b). El financiamiento de los sistemas de educación superior se configura como un desafío permanente que deben enfrentar las universidades, con cambios en las políticas, un entorno económico adverso y una marcada restricción de los recursos públicos asignados. Lo anterior, acompañado de una mayor presión por alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos, torna compleja la gestión y funcionamiento de estas instituciones.

América Latina y el Caribe, por ejemplo, ha evidenciado un crecimiento en la cantidad de estudiantes, con un aumento en la cobertura. En este escenario el desafío de superar una tasa bruta de matrícula del 50% sigue siendo un aspecto pendiente por resolver. En relación con la expansión de la educación superior en esta región, cabe precisar que el 51% de los estudiantes se encuentran matriculados en instituciones privadas (Rodríguez-Ponce, 2018).

Existe un punto común caracterizado por una mayor exigencia de eficiencia y eficacia respecto al uso de los recursos con que se financia la educación superior para enfrentar los desafíos que resultan ser transversales a los sistemas de educación superior alrededor del mundo. A continuación, se desarrollan los principales puntos que contextualizan la situación actual del sistema de educación superior.

2.1. MASIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

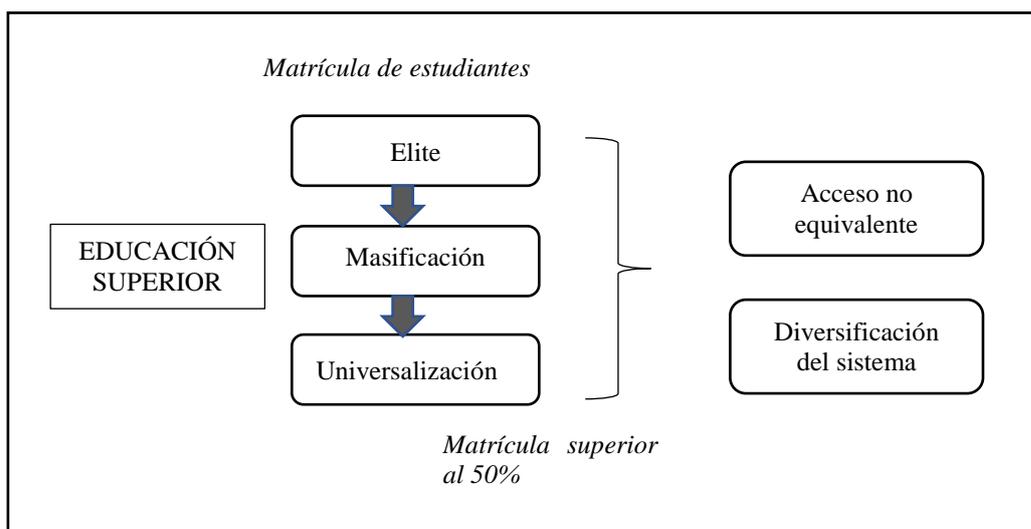
La masificación es una influencia global ampliamente propagada durante los últimos cincuenta años. El mayor exponente de este fenómeno es Estados Unidos, al ser el primer país en el mundo en presentar tempranamente un sistema de educación superior de masas, a partir del año 1920, seguido de Europa en los sesenta, Asia en la década siguiente, y por último los países en vías de desarrollo que se sumaron a esta tendencia (Altbach, 2015). La masificación de la educación superior ha generado mejoras en cuanto al acceso a la educación superior en muchos países, beneficiando a grupos de la población que

tradicionalmente habían estado excluidos del sistema de educación superior de elite (Akalu, 2016). Este cambio hacia un sistema masificado comienza a mitad de la década de los ochenta, con una importante dimensión de género que continúa hasta el día de hoy (Grummell y Ryan, 2017). La masificación se configura como un fenómeno de larga data que se mantiene vigente en la actualidad. Es además un fenómeno transversal, capaz de manifestarse en distintos contextos y sistemas de educación superior y coexistir a pesar de los cambios sociales experimentados a lo largo de este período.

Este incremento en la demanda por educación superior conlleva a la provisión privada y la mercantilización del sector de la educación superior en muchos países (Kim y Lee, 2006). Un ejemplo de esto corresponde al caso del sureste asiático, caracterizado por los cambios en su masificación, diversificación, mercantilización e internacionalización (Ratanawijitrasin, 2015). Esta expansión de la educación superior se puede observar en una gran variedad de países, solo por mencionar algunos encontramos a Estados Unidos, Australia, Japón, Polonia, España, Finlandia y Chile (Baker, 2015).

En la actualidad, debido a este incremento sostenido en la matrícula de educación superior, se está en una fase de post-masificación o universalización. Esta situación fue identificada tempranamente en la década de los setenta por Trow (1973), quien reconoce la universalización de la educación superior cuando más del 50% del grupo de edad que puede acceder a la educación superior, está matriculado. Esta universalización en el acceso a la educación superior torna complejo, en muchos casos, la mantención de la calidad de los estudiantes universitarios por medio de la selección de la matrícula (Yamada y Yamada, 2018). En la fase de universalización, la tasa bruta de matrícula es superior al 50% (Chan, 2017). Sin embargo, no toda la participación en educación es equivalente, pues existen marcadas diferencias de valor en las vacantes estudiantiles y las credenciales, donde las disciplinas se estratifican en función del estatus y las ganancias de los graduados. En la mayoría de los países las instituciones de educación superior son estratificadas por la selectividad de sus estudiantes, la reputación y el desempeño en investigación (Marginson, 2016a). Lo anterior se puede observar en la siguiente figura 3.

Figura 3. Evolución del sistema de educación superior, según matrícula



Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia, se puede observar que los procesos de masificación y universalización de la educación superior son procesos de larga data en los sistemas de educación superior alrededor del mundo. Ambos procesos configuran una realidad que llegó para quedarse y que a su vez genera una serie de desafíos. En específico, a pesar de aumentar el acceso a la educación superior, éste continúa siendo altamente estratificado. Por lo tanto, el cómo lograr un acceso más equivalente en la educación superior es un aspecto que debe ser abordado por los líderes de los países y por los legisladores responsables de formular las políticas públicas.

Este proceso de masificación de la educación superior podría haber fomentado la polarización dentro del sistema, por una parte, está un conjunto de universidades más prestigiosas y grandes que atraen una proporción cada vez mayor de matrículas, y por otra, una serie de universidades más pequeñas, menos prestigiosas caracterizadas por el estancamiento o incluso con la disminución de las matrículas. No obstante, las universidades pequeñas también han incrementado constantemente el número de matriculados. El incremento en la demanda por acceso a la educación superior se ha visto acompañada de una rápida expansión del número de instituciones universitarias, sin alterar la distribución al interior del sistema, es decir, la diversidad se ha mantenido (Rossi, 2010). Por consiguiente, la masificación en el acceso no ha generado situaciones más equitativas para el acceso de los estudiantes.

Sólo unas décadas atrás las naciones más desarrolladas habían completado la cobertura de su educación secundaria. Ante esto, diversos expertos predijeron la muerte de este crecimiento en la puerta de entrada a la universidad, o bien, una crisis social debido a la excesiva expansión de la educación superior. Teniendo finalmente una ascensión de la expansión de la educación superior (Baker, 2015), incluso se puede decir que su expansión ha sido aún más rápida que la de la educación secundaria (Schofer y Meyer, 2005). Esta expansión del sistema de educación superior requiere la diversificación del sector, aunque debido a la presión se ha optado por adaptar programas generales a una

población de estudiantes más diversos y con necesidades regionales, sociales y económicas distintas (Teixeira et al., 2012).

En el año 2013, más de 170 millones de estudiantes estaban matriculados, con una expansión que continúa (Altbach, 2014). En América Latina, en 1950 había sólo 75 instituciones de educación superior, principalmente universidades con 266.000 estudiantes. En la actualidad, hay alrededor de 3.900 universidades y alrededor de 10.500 instituciones de educación superior no universitarias con una matrícula de 20 millones de estudiantes, lo cual refleja la dramática transformación de la sociedad y los desafíos para la política pública educacional y social (Brunner, 2013). Estos cambios en los sistemas de educación superior, tanto en América Latina como en el resto del mundo evidencian un creciente interés de parte de la sociedad por ingresar a la educación superior, situación que no ocurría con la misma intensidad años atrás. El resultado ha sido la creación de numerosas instituciones de educación terciaria para responder a la creciente demanda por educación superior. Por lo tanto, la discusión no debería centrarse tanto en el acceso, sino en la calidad del servicio y en el proceso formativo que están entregando esta diversidad de instituciones.

2.2. EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU ROL EN EL CONTEXTO ACTUAL

Este fenómeno de masificación de la educación superior puede ser interpretado como un indicador de la creciente necesidad de trabajadores calificados para los sistemas económicos modernos. La industria del conocimiento tiene un rol cada vez más importante, puesto que se considera como un activo económico y la base para generar una ventaja competitiva nacional (Peters y Humes, 2003). Los gobiernos están preocupados por entregar educación que responda, no sólo a las nuevas necesidades de formación y capacitación de profesionales para la economía, sino que también a las demandas de los empleadores y los estudiantes (Salmi, 2015b). Las universidades en la actualidad deben hacer frente a grandes retos tales como la globalización, la expansión y las incertidumbres económicas (Siemens y Matheos, 2010).

Desde la teoría de capital humano, por otra parte, es clave la expansión de la educación superior directamente asociado con el crecimiento económico y la rentabilidad social y personal (Jones y Field, 2013). De esta manera, la sociedad del conocimiento y la globalización imponen, a los sistemas de educación superior niveles de competitividad, formar capital humano, otorgar oportunidades de formación continua y movilidad social, velar por la calidad y pertinencia de la formación académica, y establecer relaciones con el medio para contribuir al desarrollo del territorio (Rodríguez Ponce, 2009). Asimismo, con el surgimiento de la economía del conocimiento se ha catalogado a las universidades de investigación como lo más alto de la jerarquía académica (Altbach, 2014), con lo cual se ha incrementado su demanda alrededor del mundo (Couturier, 2002).

La educación superior, requiere, un gasto significativo para sostener el acceso de masas y para mantener la capacidad de investigación (Altbach, 2014). En efecto, las medidas tomadas durante los últimos 20 años, con la introducción de una gestión de costos efectiva

importada desde el mundo de los negocios, ha llevado a las universidades a buscar nuevas fuentes de ingresos, ya que la magnitud de las reducciones recientes en países como el Reino Unido, Estados Unidos o Chile puede modificar la concepción que se tenía de la educación superior pública (Lebeau et al., 2012).

Muchos gobiernos han visto limitada su capacidad de presupuesto o no han tenido la voluntad política para cumplir con los crecientes costos de la educación superior (Knight, 2015). Esta situación puede considerarse dos alternativas en conjunto o separadas para sostener la masificación de la educación superior: en términos de política, las instituciones de educación superior pueden ser financiadas por vía directa, a través de una subvención global, o por medio de los estudiantes u otro demandante de sus servicios por medio de honorarios o derechos de uso, pudiendo ser en conjunto o separadamente estas opciones (Barr, 1993). La creciente demanda y expansión de la educación superior han conllevado a una fuerte presión por los recursos que son asignados. A esto se suman las necesidades sociales a que deben responder las universidades, dentro de las cuales se encuentran la investigación y la formación continua, desafíos que para ser respondidos con los más altos estándares de calidad requieren de recursos adicionales.

2.3. EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

El contexto de la educación superior Chile, no se encuentra exento a los cambios mencionados anteriormente. La reestructuración experimentada por las universidades chilenas durante los años ochenta ha sido observada por los otros gobiernos de América Latina como un modelo a seguir, a pesar de que se ha reconocido el impacto negativo en la igualdad, la eficiencia y la racionalidad del modelo chileno resulta atractivo para la mayoría de los gobiernos burócratas (Torres y Schugurensky, 2002).

Con el objetivo de ampliar la matrícula, que había disminuido un 30% desde el año 1975, se consideró necesario diversificar el sistema de educación superior y estimular la competencia entre las instituciones. A partir del año 1981 se dio la autorización para la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no universitarias de educación superior correspondiente a institutos profesionales y centros de formación técnica, con carreras técnicas de dos años de duración, donde los institutos obtuvieron el permiso para entregar títulos profesionales, y que estos no fueran exclusivos de las universidades (Bernasconi y Rojas, 2005).

Esta reforma a la educación superior vino acompañada de un conjunto de decretos con fuerza de ley que tenían dos objetivos fundamentales. El primero, diferenciar y expandir la estructura institucional del sistema, es decir, crear instituciones segmentando y diferenciando el sistema. El segundo, buscar la privatización e instaurar el autofinanciamiento (González y Espinoza, 2011). En ambos decretos se puede observar una concepción de mercado que impera en el sector de la educación, al generar incentivos para expandir la oferta de cupos y nuevas carreras, para responder a la demanda existente, circunstancias que se ven fomentadas por el elevado retorno privado que evidencia la educación superior (Sapelli y Torche, 2002).

Esta masificación de la matrícula en Chile se puede observar claramente durante los últimos 10 años, puesto que para el año 2007 la matrícula total de pregrado correspondía a 748.405 estudiantes, y para el año 2016 pasó a tener un total de 1.178.437 matriculados. El incremento corresponde al 57,5% de la matrícula total de pregrado (SIES, 2016), variación elevada, considerando que, para el año 1990, la matrícula total de pregrado era de 245.561 estudiantes (Rolando et al., 2010). Esto podría ser explicado con el alto porcentaje de jóvenes que tiene la expectativa de ser parte de la educación superior, el cual corresponde al 87%, por sobre el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) que es del 68% (OCDE, 2016).

La masificación de la matrícula en Chile trajo consigo, además, modificaciones en la gobernanza del sistema, particularmente a partir del año 1990, con una progresiva redistribución de los flujos de financiamiento de la educación superior. Por una parte, se incrementa la proporción de recursos que deben cubrir los estudiantes y las familias, el Estado otorga la responsabilidad de expandir la matrícula a la esfera de las instituciones privadas y al financiamiento privado. Por otra parte, los recursos fiscales otorgados por el Estado se direccionan en una cuota creciente de ayudas estudiantiles, es decir, con subsidio a la demanda. Una cuota en este incremento se otorga mediante mecanismos competitivos de recursos entregados a las instituciones, lo cual disminuye los fondos entregados a las instituciones mediante la vía tradicional de aportes directos sin condiciones (Brunner, 2015).

Como una consecuencia de los cambios en materias de educación superior, se deben considerar las manifestaciones estudiantiles iniciadas en 2011. En ese año, los estudiantes chilenos se expresaron masivamente en contra de la mercantilización del sistema de educación superior, y solicitaron educación superior gratuita para todos (De Gayardon y Bernasconi, 2016), así como el fin de las instituciones educacionales de mercado (Espinoza et al., 2016), que también puede interpretarse como revueltas debido a una percepción de fraude al consumidor académico (González y Pedraja, 2015). Dicho movimiento estudiantil constituyó el episodio de protesta más significativo desde el retorno a la democracia (Fleet y Guzmán-Concha, 2017). El presidente de la República de esa época no accedió a las demandas planteadas en ese momento, pero accedió a expandir las ayudas a los estudiantes, como una forma de responder a la solicitud de los jóvenes.

Desde la elección de Michelle Bachelet se trabajó en favor de la promesa de la gratuidad. Finalmente, al término del año 2015, en el senado se aprobó una ley orientada a abrir camino para liberar la educación superior en Chile (de Gayardon y Bernasconi, 2016). En el caso nacional, los procesos de masificación y expansión de la educación superior se encuentran estrechamente relacionados con el presupuesto destinado a esta esfera, puesto que una parte de la demanda de parte de los estudiantes es la financiación de sus estudios y por otra es la segmentación que existe al interior del sistema producto de la coexistencia de instituciones estatales, tradicionales privadas y privadas, que no son equivalentes entre sí. Asimismo, el tema del financiamiento ha sido recurrente en las definiciones y cambios de las políticas de educación superior en las últimas tres décadas.

CAPÍTULO 3. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

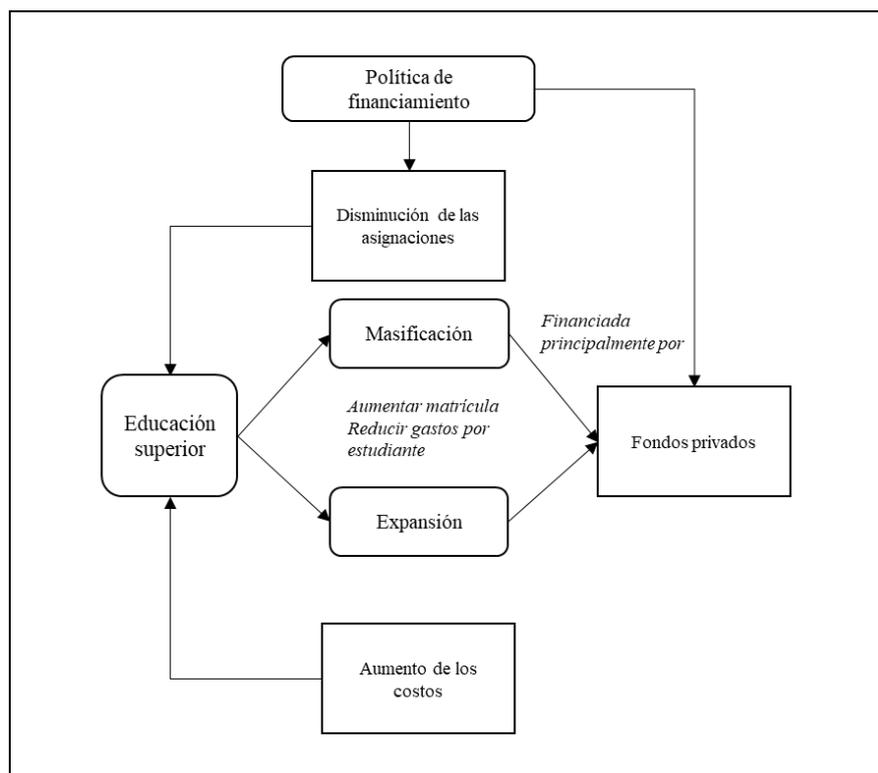
El financiamiento público en la educación superior depende de factores que varían en importancia a lo largo del tiempo y de un contexto nacional a otro. Durante las últimas dos décadas, diversas naciones han continuado con la expansión de la educación superior, de acuerdo con la tendencia iniciada en la década de los cincuenta. Sin embargo, esta expansión no ha sido acompañada de un financiamiento público proporcional, ya que éste se ha eliminado o no ha aumentado de manera equivalente al incremento del número de estudiantes. Como consecuencia, la expansión ha debido financiarse con fondos privados (Thomas et al., 2017). A pesar de las dificultades, durante el último medio siglo se ha llegado a acuerdos sobre el apoyo para la expansión de oportunidades educativas, como ocurre en el caso de Reino Unido (Marginson, 2018).

La década de los noventa quedó marcada alrededor del mundo por el inicio de reformas referidas a la financiación y la gestión de universidades y otras instituciones de educación superior. A partir de esto se observan patrones similares en países con distintos sistemas políticos y económicos, así como diferentes tradiciones de educación superior, incluso aquellos sistemas que tienen un acceso de elite o universal, público o privado (Johnstone, 1998). Por ende, los procesos de cambios en cuanto a la forma de financiamiento al interior de los sistemas de educación superior son transversales al afectar a las naciones alrededor del mundo. Actualmente, los países más desarrollados han reformado su sistema de financiamiento por medio de la introducción de métodos autónomos con la reducción de la dependencia del dinero de los contribuyentes en los sistemas de educación superior (Ahmad et al., 2013).

En Corea, por otra parte, el gobierno realizó una reforma estructural para disminuir las cuotas universitarias, lo cual acarreará consecuencias severas para las instituciones. Si bien, la matrícula por estudiante en las universidades privadas es el doble respecto a las universidades públicas, el gasto por estudiante es mucho menor, por lo que la política de gobierno de media matrícula, que usaba mayores fondos del gobierno, tuvo un gran impacto. Con un aumento en el financiamiento de la matrícula estudiantil por parte del gobierno, la proporción de fondos para otros gastos universitarios disminuye (Kim y Park, 2018). Resulta contradictorio que el incremento en el número de estudiantes matriculados en los sistemas de educación superior, no sea directamente proporcional al incremento de los recursos públicos destinados por el Estado a las universidades. Más aún si se considera la presión presupuestaria que implica para las universidades llevar a cabo su función formadora, pero también otras funciones y responsabilidades, como la investigación, por ejemplo, que han ido asumiendo en el contexto de la sociedad del conocimiento.

La discusión anterior puede graficarse de acuerdo con la figura 4.

Figura 4. Financiamiento y masificación de la educación superior



Fuente: elaboración propia.

Estos cambios en el financiamiento han creado la necesidad de buscar fuentes alternativas de recursos, lo que implica vincularse en actividades con fines de lucro o buscar patrocinio del sector privado (Knight, 2015). Aunque históricamente, la educación superior ha sido concebida como un servicio respaldado por el gobierno, en esta época ha pasado a la esfera del mercado. Las universidades que mantuvieron un monopolio virtual durante décadas ahora enfrentan competidores (consorcios virtuales, universidades con fines de lucro que sucursales alrededor del mundo) que les disputan ingresos y beneficios (Couturier, 2002), debido a la creciente demanda de acceso a la educación superior.

Al igual que el sistema en la educación superior, las herramientas de financiamiento gubernamentales y que determinan el acceso a la universidad han cambiado significativamente también durante el siglo pasado (Jones y Field, 2013). El financiamiento es parte del equilibrio institucional general de poder y requiere una clasificación separada, debido a la diversidad de consecuencias que tiene en el funcionamiento general de las instituciones al ser el componente central de un ciclo de planificación y control que impacta directamente en la calidad y el acceso a la educación (Dobbins et al., 2011). Dichos cambios en las políticas y mecanismos de financiamiento de la educación superior impactan el funcionamiento y el desempeño interno de las instituciones de educación superior y, por tanto, deben considerarse un factor determinante al momento en la toma de decisiones al interior de las universidades.

Aunque la educación superior es una prioridad en la agenda pública (Rena, 2010; Johnstone et al., 1998), se le considera en estado de crisis debido al aumento de sus costos.

Esta crisis financiera, estrechamente vinculada con la del sistema universitario, se traduce en un incremento de la deuda individual a largo plazo. De igual modo, otra crisis del sistema universitario hace referencia a los cambios en la relación de las universidades con el Estado, lo que ha provocado un incremento de presión corporativa y la transformación en las formas, prácticas y estrategias organizativas (Christopherson et al., 2014). Esta intensificación de la presión económica que experimentan las universidades para enfrentar el creciente número de estudiantes ha conllevado a la dependencia de recursos no gubernamentales para su supervivencia (Giannakis y Bullivant, 2016). El financiamiento de la educación superior se ha convertido en un desafío permanente para diversos países y sistemas de educación superior.

Entre los cambios en los mecanismos de financiamiento de las universidades, está financiamiento a través de fórmulas, consistente en la transferencia de montos, por parte del Estado, a cada una de las instituciones de educación superior basado en criterios definidos para el sistema completo, criterios como el número de estudiantes matriculados y los tipos de programas ofrecidos. Así el gobierno va definiendo las condiciones para destinar los recursos obtenidos y, al mismo tiempo, define las prioridades del sistema (Teixeira et al., 2014).

Respecto a los subsidios estudiantiles, durante el transcurso de las últimas décadas han incrementado en las instituciones más selectivas, principalmente en el sector privado, mientras que han declinado en el sector público (Bound et al 2010). De esta forma, una de las consecuencias de la disminución de las asignaciones estatales es que las universidades deben, o aumentar la matrícula, o reducir el nivel de recursos por estudiante (Barr y Turner, 2013). La disminución del financiamiento puede tener además otras consecuencias, una de ellas podría ser la estratificación al interior de los sistemas de educación superior.

3.1. MODELOS DE FINANCIAMIENTO EN DIVERSOS CONTEXTOS

Los cambios experimentados en el financiamiento de la educación se pueden observar en todo el mundo. En Asia y Europa, por ejemplo, los gobiernos dirigen y orientan a las universidades públicas para que consigan financiamiento de otras fuentes para adquirir solo una porción de los recursos públicos asociada a criterios de desempeño junto con abrir el mercado de la educación superior a las instituciones privadas (Parker, 2012). Aunque una parte importante de las universidades públicas depende económicamente del gobierno, también se financian con fondos privados a través de las matrículas, becas y contratos y, en algunos casos, de la filantropía, acciones que están cada día más presentes en Estados Unidos (Sanyal y Johnstone, 2011).

Los mecanismos de financiamiento público pueden ser usados además para establecer incentivos de logro en tres importantes objetivos de la educación superior: calidad, eficiencia y equidad. Por lo tanto, las formas y modelos de financiamiento no sólo sirven para destinar los recursos a ciertos fines, sino que también son usados como herramientas de gestión y gobernanza (de Boer et al., 2014). A nivel general, es posible identificar la

existencia de cuatro herramientas de financiamiento gubernamental que se vinculan con la accesibilidad. La primera y más común consiste en el apoyo directo a la expansión, donde los objetivos se enfocan a poblaciones específicas. El segundo tipo son los mecanismos de apoyo financiero a los estudiantes, diseñados para estimular la participación, al incluir la provisión de préstamos y donaciones, así como también incentivos para el ahorro de familias que contribuyen a los gastos educativos de los hijos. El tercer tipo, es la política de regulación de costos, especialmente, los de matrícula. Por último, el cuarto mecanismo es el basado en desempeño (Jones y Field, 2013). Este último tipo de financiamiento se aborda en esta investigación y se desarrollará en mayor profundidad en el siguiente apartado.

De acuerdo con los resultados de un estudio de Williams et al. (2013) se observa que el financiamiento fiscal de la educación superior es más alto en los países nórdicos (Finlandia, Noruega y Dinamarca), y que el financiamiento total como porcentaje del PIB es más elevado que en Canadá y Estados Unidos. En este último país, el financiamiento privado tiene gran importancia. Por su parte, el gasto en investigación y desarrollo es más alto en las instituciones de educación superior de Dinamarca, Suecia y Suiza. El financiamiento de la educación superior pública requiere de una atención urgente, ya que en el último tiempo ha disminuido, en tanto que las tasas de matrícula se han incrementado. La administración del presupuesto se ve obligada a ser cada vez más estricta debido a las políticas de austeridad impuestas por el Estado y que amenazan ser aún más precarias (Reiff, 2014). En términos generales, los modelos de financiamiento alrededor del mundo varían con base en las fuentes de donde provienen el dinero y los recursos fiscales destinados a las instituciones de educación superior. De todas ellas, las políticas públicas de financiamiento de la educación terciaria son más complejas, especialmente en Chile (Paredes, 2015).

Para otorgar los fondos suministrados por el gobierno a las instituciones de educación superior, existen muchos enfoques. En algunos casos, a través de negociaciones entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las universidades, el presupuesto es decidido. En otros, una parte de la negociación es dejada a organizaciones intermediarias, como lo son los consejos de investigación, por ejemplo. En otros países se pueden encontrar mecanismos basados en fórmulas para la asignación de fondos entre las diferentes organizaciones y distintas áreas disciplinarias. De igual manera hay casos en que se combina el uso de fórmulas y negociaciones de manera simultánea (Jongbloed y Vossensteyn, 2001).

En Chile, el sistema de financiamiento predominante se caracteriza por un Estado subsidiario con un sesgo hacia la privatización (Paredes, 2015). Además, los aportes fiscales directos que son dependientes del desempeño de las instituciones de educación superior, vinculados con el porcentaje de profesores con formación de postgrado, número de carreras impartidas, publicaciones y proyectos de investigación, elementos que son parte del aporte fiscal directo, correspondiente al 5% del valor total (Rodríguez-Ponce, 2018).

A pesar de esta relevancia que tiene la educación superior como motor del crecimiento económico, no existe consenso respecto a cómo se debe financiar. En una parte de los países europeos, la educación superior es en gran parte gratuita. En otras economías desarrolladas como Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, los estudiantes deben pagar aranceles considerables para asistir a las universidades y facultades. Ante tales costos de matrícula, muchos jóvenes dependen de préstamos para financiar su propia educación, y otros deben renunciar a sus esperanzas de asistir a la universidad (Van Long, 2018).

La responsabilidad por cumplir con los costos de educación superior en Inglaterra se ha traspasado desde el Gobierno hacia la familia, al introducir costos de matrícula y préstamos de mantenimiento. Los resultados de un estudio indican que esta política inglesa de financiamiento de la educación superior afecta la esfera privada de diferentes maneras, lo que puede significar un impacto para la mayoría de los padres. Asimismo, con esta política se asume que los estudiantes son responsables de la deuda que acumulan, transformando esta situación en un tema familiar (West et al., 2015). En Portugal, una nueva tendencia referida a la diversificación del financiamiento de la educación superior destaca el rol de la investigación académica y el proyecto de investigación, y la competencia entre las organizaciones por fondos disponibles, reduciendo la dependencia del financiamiento público (Rui et al., 2014).

El costo de educación superior continúa aumentando a un ritmo alarmante. Las fuentes de financiamiento públicas y privadas de todo el mundo están cada vez más presionadas por reducir las asignaciones entregadas a la educación superior, al mismo tiempo que se incrementan las expectativas de resultados (Jacob et al., 2018). En este sentido, el uso de fórmula para asignar los recursos que cubran las necesidades financieras de las instituciones de educación superior ha sido utilizado en muchos países, particularmente, Europa, Estados Unidos desde la década de los sesenta (Bello y Ahmad, 2017). En Singapur, la variedad de formas de financiamiento es sustentada por el movimiento de privatización de la educación superior en el país. Las contribuciones por parte del Estado han disminuido desde un 70% a un 65% en los recientes años, situación que impulsa a las instituciones a tomar medidas externas y recurrir a recursos privados para apoyar el financiamiento de los estudiantes (Jacob et al., 2018). Sin duda, encontrar un punto de equilibrio entre las estrategias de financiamiento y la calidad es un desafío constante que no ofrece una solución a corto plazo.

En Nigeria, por otra parte, la incapacidad del gobierno para satisfacer la demanda de educación superior ha permitido que operadores del sector privado ingresen al sistema de educación terciaria nigeriana con el fin de resolver los problemas de financiamiento. El problema del sistema de educación nigeriano abarca: escaso financiamiento, falta de calidad educativa, hacinamiento, deterioro de las instalaciones físicas, y un mayor número de estudiantes respecto de los profesores. Asimismo, posee un sistema de monitoreo deficiente del sistema de contabilidad, un mecanismo de financiación ineficiente, desplazamiento de los gastos recurrentes a los salarios y descuido de los gastos no

salariales, como libros de la biblioteca, materiales educativos y laboratorios (Okuwa y Campbell, 2017).

En general, la región de América Latina tiene 2 modelos de financiamiento público para la educación superior. El primero consiste en proveer matrícula de manera gratuita o casi gratuita sólo para las instituciones educación superior públicas. Las instituciones de educación superior públicas capturan la mayoría de los estudiantes en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Panamá y Uruguay. Brasil, por otra parte, es un caso híbrido, donde las instituciones de educación superior públicas son altamente selectivas, y asimilan apenas el 28% del mercado, por lo que quedan fondos públicos disponibles para estudiantes que asisten a escuelas privadas. Asimismo, el crédito para acceder la educación superior está disponible en un número considerable de países, tales como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Ecuador (Ferreira et al., 2017).

En América Latina existe, por lo tanto, una amplia variedad de mecanismos de financiamiento estudiantil, tanto nacionales como internacionales, y también formas de financiamiento según cada tipo de institución. Entre estos mecanismos de subsidio se incluye la matrícula gratuita o subsidiada en las instituciones de educación públicas y los préstamos basados en mérito académico o necesidad económica.

3.2. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

En Chile, la política de financiamiento adoptada explica por qué un conjunto de universidades públicas pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH en adelante) tiene problemas de financiamiento: el presupuesto que se otorga a la educación no supera el 15% cuando antes de 1980 era superior al 32% (González y Espinoza, 2011). El financiamiento de la universidad sirve para impulsar los procesos académicos de la misma teniendo además una estrecha vinculación con la calidad del cuerpo docente que la conforma, lo cual es clave para su supervivencia (Araneda Guirriman et al., 2013). A pesar de que se ha incrementado de un 2,4% a un 3,4% entre los años 1996 y 2006, el presupuesto continúa siendo bajo en comparación con otros países de la OCDE (OCDE, 2009).

Para el año 2016, el gasto incrementó a un 5,5% en educación, es decir, 2,4% del PIB en educación terciaria, gasto que estuvo sobre el promedio de la OCDE de 5,1%. No obstante, el gasto privado todavía constituye el 62% del total del gasto, más del doble del promedio de la OCDE del 30% (OCDE, 2016). A nivel de América Latina y el Caribe, Chile se encuentra en el grupo de países, junto con Costa Rica, Brasil y Puerto Rico, que presentan un alto gasto gubernamental por estudiante, además de una elevada tasa de cobertura, puesto que el gasto por alumno de parte del Estado es superior a los 2 mil dólares, con una tasa bruta de matrícula que supera además el 50% (Rodríguez-Ponce, 2018). Esta situación resulta contradictoria, puesto que el financiamiento necesario para acceder a la educación superior depende en gran parte del aporte de las familias, del endeudamiento de los propios estudiantes o de la entrega de subvenciones.

A pesar de que en términos generales se puede observar un incremento en el gasto público, en el ámbito de la educación superior en Chile, el presupuesto continúa siendo bastante reducido respecto a otros países de la OCDE, lo que requiere analizar el rol actual del financiamiento estatal y la redefinición de la relación Universidad-Estado con el fin de fomentar que éstas sean más eficientes en el uso y destino de los recursos otorgados (Araneda-Guirriman y Pedraja-Rejas, 2016).

En Chile se plantean dos líneas argumentales sobre el financiamiento de la educación: una de estas líneas hace referencia al retorno privado positivo sobre la inversión que generan los estudios universitarios, por lo tanto, los costos de los estudios deberían ser costeados por los beneficiarios, es decir, los estudiantes y sus familias. La otra línea argumental señala que la educación se puede considerar como una inversión social, que conduce al crecimiento económico y al desarrollo de mejoras que benefician a la sociedad y, por tanto, el Estado debería asumir su financiamiento. Ambas perspectivas reflejan visiones incompatibles que las políticas chilenas intentan mediar, por ejemplo, a través de la combinación de autofinanciamiento y becas estudiantiles (Espinoza et al., 2016). Es así como el gobierno chileno realizó un trabajo en asociación con los bancos privados para entregar créditos a los estudiantes, ofreciendo una tasa de interés subsidiada y una garantía en caso de incumplimiento, situación que trajo consigo altos niveles de endeudamiento estudiantil, junto con una calidad de la educación recibida que no permite generar las tasas de retorno suficientes para subsanar dicha deuda, particularmente en las familias vulnerables (Olabarria, 2016). El sistema de financiamiento de estudios universitarios ya ha colapsado previamente, puesto que el incremento real del fondo de crédito solidario se vio superado por la demanda (Schmal et al., 2007).

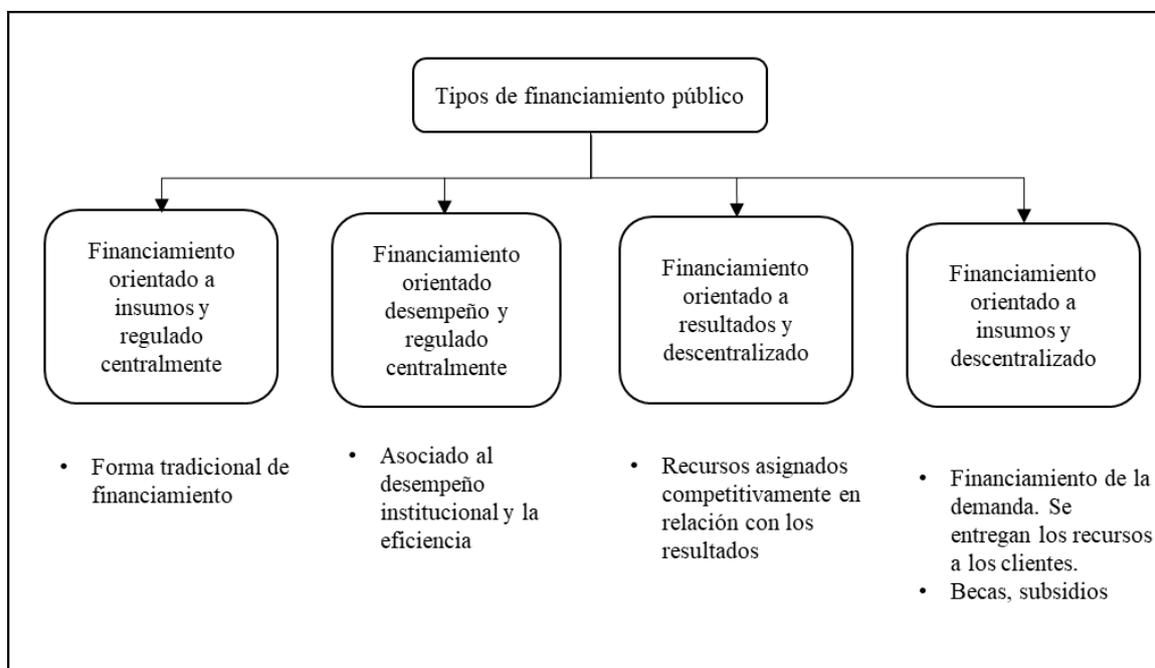
A pesar de que antes la educación era considerada un bien público provisto por instituciones sin fines de lucro que no estaban expuestas a las presiones del mercado, actualmente la educación se ha convertido en un servicio entregado por cuasi-empresas en un mercado del conocimiento cada vez más complejo y competitivo (Pucciarelli y Kaplan, 2016). En la actualidad, el financiamiento fiscal que reciben las universidades chilenas está constituido por montos distribuidos de acuerdo con lo establecido por la Ley de Presupuestos vigente. Los recursos son agrupados y asignados de manera directa por medio de proyectos concursables a los que postulan las instituciones, y que se distribuyen por dos vías: los estudiantes y las instituciones. Cabe destacar que el financiamiento fiscal de la Educación Superior en Chile está orientado principalmente a los estudiantes, quienes al año 2012 recibían el doble de los recursos que las instituciones (Contraloría General de la República, 2012), situación que se mantuvo durante el año 2014, cuando los estudiantes recibieron un 71,7% del financiamiento, mientras que las instituciones de educación superior sólo percibieron el 28,3% (Contraloría General de la República, 2014).

Brunner y Uribe (2007) identifican una serie de modalidades de financiamiento público en la educación superior, clasificados de acuerdo con su orientación, es decir según los insumos o los resultados, y según el tipo de asignación, centralizada regulada o descentralizada de mercado, a partir de lo cual se obtienen cuatro tipologías. En primer

lugar, se encuentra el financiamiento orientado hacia los insumos y regulado centralmente, que hace referencia a la forma tradicional de financiamiento a las instituciones de educación superior, vigente en algunos lugares del mundo, y al que corresponden aportes negociados. El segundo tipo, que también es regulado centralmente, se encuentra orientado a resultados y apela a los recursos fiscales por desempeño institucional. Un tercer tipo, consiste en la asignación de recursos de forma competitiva y con base en los resultados obtenidos, como son el número de graduados y las publicaciones científicas; este tipo adopta la forma de contratos de desempeño y busca financiar insumos en base a eficiencia. Por último, está el financiamiento de la demanda a través del apoyo entregado a las instituciones, mediante los clientes (becas y créditos entregados a los estudiantes para cubrir aranceles).

Lo anterior se observa con claridad en la siguiente figura 5.:

Figura 5. Tipo de financiamiento público



Fuente: Elaboración propia en base de Brunner y Uribe, 2007

Respecto a los aportes que se entregan de manera directa por parte del Estado, y que son de libre disposición se encuentra el Aporte Fiscal Directo (AFD), que opera como un subsidio histórico para las universidades estatales pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), donde en un 95% es asignados de acuerdo con criterios históricos y un 5% restante según indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula de estudiantes, la cantidad de académicos con postgrado y el volumen de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia, todo lo cual está regulado mediante el Decreto de Fuerza de Ley N° 4 de 1981, el Decreto N° 128 y sus modificaciones (DIVESUP, 2017). Según Améstica et al., (2014) existe en el Aporte Fiscal Directo una desigualdad de origen, en especial para las universidades localizadas en las regiones. En relación esto, se puede establecer que durante el período 2010-2015,

sólo dos universidades concentraron aproximadamente el 30% de esta fuente de financiamiento, más de lo que efectivamente reciben las universidades regionales a lo largo del país que no logran superar el 5% de los fondos otorgados (Araneda-Guirriman y Pedraja-Rejas, 2016).

Uno de los mecanismos del modelo de financiamiento chileno inició a principios de la década de los noventa con el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y luego continuó con el programa de fondos competitivos iniciado en el año 1999, MECESUP (Mejoramiento de la calidad y la Equidad en la Educación Terciaria), posteriormente denominado Fondo de Innovación Académica (FIAC) para culminar en el mecanismo denominado Convenios de Desempeño. Estos mecanismos de financiamiento no sólo han conformado una de las principales y permanentes fuentes de financiamiento para los proyectos de desarrollo institucional de las universidades, sino que a su vez representan un proceso de aprendizaje, mejoramiento y ascensión de los programas de política pública (Fernández, 2015).

Como consecuencia de las presiones estudiantiles iniciadas del año 2011 se introdujo en la Ley de Presupuesto 2016 un piloto con el fin crear una forma inicial de gratuidad para algunos estudiantes y universidades, lo cual generó controversia en diversos sectores. En efecto, la Ley de Presupuesto 2016 entrega financiamiento para otorgar gratuidad en la matrícula de estudiantes cuyas familias estén dentro del 50% más pobres dentro de los estudiantes, y deben estar además matriculados en universidades del Estado o privadas que sean parte del programa, dentro del cual solo pueden estar universidades sin fines de lucro con al menos cuatro años de acreditación institucional (de Gayardon y Bernasconi, 2016).

Chile está experimentando un nuevo cambio en su sistema de financiamiento de la educación superior. Este cambio es la gratuidad que surgió como respuesta a la demanda de las manifestaciones estudiantiles masivas del año 2011. Esta política no es tan amplia ya que los legisladores incorporaron una serie de restricciones a su costo y alcance. No todas las universidades son elegibles para participar y otras optaron por no hacerlo. El beneficio se dirige a los estudiantes con ingresos bajos y medios, quienes obtuvieron acceso a la ayuda del gobierno bajo la gratuidad en su gran mayoría porque no están asociados a un puntaje límite en la prueba de selección universitaria. En este contexto, las universidades públicas que ofrecen matrícula gratuita señalan que las asignaciones del gobierno no son suficientes para compensar los ingresos de matrícula perdidos bajo la gratuidad y cubrir, a su vez, los costos asociados a la educación de los estudiantes (Delisle y Bernasconi, 2018).

Como consecuencia, las universidades que reciben recursos vía gratuidad enfrentan un complejo escenario, que requiere ajustar su estructura de gastos, ya que con la política de gratuidad el gobierno, a través de una comisión de expertos se encarga de fijar el valor de los aranceles de las carreras, es decir, con aranceles regulados, y el número de alumnos que reciben las instituciones, fijando además la tasa de crecimiento de la matrícula (Ver Ley Núm. 21.091 sobre Educación Superior, Chile). De esta forma, las universidades

pierden la autonomía que detentaban en el sistema previo a la gratuidad para tomar decisiones en torno a los aranceles, apertura de carreras, y las matrículas.

Asimismo, el financiamiento de las universidades estatales chilenas está regulado, a partir del año 2018, por la Ley Núm. 21.094 sobre Universidades estatales, a través de un instrumento denominado Aporte Institucional Universidades Estatales. De acuerdo con esto, los montos asignados son establecidos mediante un decreto que anualmente genera el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Hacienda. Este instrumento considera la asignación del Convenio Marco Universidades Estatales, según la Ley N° 20.882. No obstante, según indica la Ley, esos recursos deben ajustarse a criterios de transparencia, pertinencia y no discriminación arbitraria (Ley N° 20.882). Por consiguiente, no son asignaciones basales para las universidades, sino que pueden variar año a año, situación que genera incertidumbre en las universidades estatales al momento de proyectar su sustentabilidad en el tiempo, ya que las nuevas leyes aprobadas no entregan certezas respecto a los montos que serán asignados.

El financiamiento de la educación superior se configura como una de las políticas públicas más complejas del presente. En el caso de Chile, esto deviene no sólo a causa de la expansión en la cobertura escolar, y el incremento de la demanda por educación superior, sino también debido a la inexistencia de casos idénticos, por lo que se toman modelos muy diferentes como ejemplos a seguir, desde sistemas que van más allá de la gratuidad total, financiada por impuestos generales, hasta el pago de forma directa de los beneficiados, sin que se encontrar sistemas de financiamiento idóneos (Paredes, 2015).

CAPÍTULO 4. FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante las últimas décadas, los responsables de definir políticas públicas han estado preocupados por aumentar la eficiencia de las instituciones de educación superior, estableciendo el financiamiento basado en desempeño, mecanismo que ha cobrado fuerza, tanto en la política pública como en las agendas políticas de muchos Estados (McLendon y Hearn, 2013), resurgiendo como una de las tendencias de políticas gubernamentales más populares en la educación superior (Hillman et al., 2015). El financiamiento basado en desempeño es considerado como una herramienta que incrementa la conciencia institucional respecto a los objetivos políticos para la educación superior (Kivistö y Kohtamäki, 2016).

Con el fin de estimular a las universidades públicas para que sean más competitivas, y junto con el aumento de la rendición de cuentas y la transparencia en el gasto público, el Banco Mundial recomienda la implementación del financiamiento basado en desempeño (Ahmad et al., 2016). Este organismo internacional ha fomentado la diferenciación institucional al estimular el desarrollo de instituciones privadas, vocacionales, técnicas y otras instituciones no universitarias, la ampliación de la base de ingresos de las universidades, incluido el cobro de matrícula a los estudiantes, emprender servicios generadores de ingresos, recaudar fondos, y vincular más estrechamente el financiamiento gubernamental con el desempeño institucional demostrado (Bernasconi, 2007).

Vale precisar que el Banco Mundial ha estado permanentemente involucrado en la definición y en la reforma de políticas en educación, y su intervención ha aumentado desde la época de los sesenta, configurándose como la organización internacional probablemente más poderosa y hegemónica que operan en el ámbito de la educación para el desarrollo. El Banco Mundial es el principal y único financiador internacional de la educación para el desarrollo de los países de bajos ingresos, y sus recursos, basados en el logro de conocimiento, están por sobre otras instituciones internacionales (Mundy y Verger, 2015). El Banco Interamericano de Desarrollo, otro organismo internacional, también propuso como reforma el financiamiento público basado en desempeño, recompensas por el buen desempeño y sistemas de evaluación dirigidos a fomentar la rendición de cuentas y mejorar la calidad (Bernasconi, 2007).

El concepto de desempeño es multidimensional, y se relaciona con la misión, los objetivos y el propósito de la institución de educación superior (Enders et al., 2013). Con la aplicación de las políticas de financiamiento por desempeño se espera que las instituciones de educación superior orienten su comportamiento productivo hacia el establecimiento y cumplimiento de metas (Kivistö y Kohtamäki, 2016). Por consiguiente, este instrumento orienta a las universidades a posicionarse estratégicamente, establecer o mejorar el diálogo estratégico con el gobierno para alinear agendas, mejorar la calidad de la docencia y la investigación. Se compromete a lograr altos niveles de productividad al

umentar la eficiencia de la actividad institucional y reportar su desempeño a nivel sistema e institución respecto a los fondos públicos invertidos (Jongbloed, 2015; de Boer et al., 2014).

Este mecanismo vincula el financiamiento estatal con el desempeño de las instituciones con resultados obtenidos por los estudiantes, medidos a través de indicadores, como la acumulación de créditos, retención, inserción laboral y la finalización de estudios, entre otros, configurándose como un atractivo método para presionar por mejores resultados y como una herramienta útil para quienes definen políticas públicas para incentivar y premiar el logro de objetivos específicos (Dougherty et al., 2016; Estermann y Claeys-Kulik, 2016; Rutherford y Rabovsky, 2014; Dougherty et al., 2013). Estos indicadores miden la salida (en diferentes etapas) del proceso de aprendizaje y enseñanza, la investigación o la interacción con los grupos de interés (Estermann y Claeys-Kulik, 2016).

Con este modelo se establece un cambio respecto los modelos tradicionales, y se enfatizan resultados específicos en lugar de la aplicación de fórmulas históricas (Miller y Morphey, 2017) o la utilización de *inputs* como la matrícula por ejemplo (Dougherty et al., 2013). Situación que supone un cambio paradigmático y cultural al interior de las universidades, donde los recursos son asignados para lograr resultados concretos, y por tanto, no son de libre disposición.

Esto genera un punto de inflexión en términos de financiamiento, pues durante las pasadas décadas el mecanismo de financiación estuvo basado en un régimen de confianza, reemplazado posteriormente por uno basado en desempeño (Sörlin, 2007). Este tipo de financiamiento vincula la entrega de recursos con el logro de resultados concretos, que están a su vez relacionados con la misión, los objetivos y los propósitos institucionales. Por lo tanto, el factor de desempeño incorporado al financiamiento puede considerarse como una oportunidad para lograr mayores niveles de eficiencia al interior de las universidades al vincular de manera directa la inversión y los resultados.

Kettunen (2015) plantea además que, con el lento crecimiento económico y el déficit público, se ha desviado la atención hacia los costos y el desempeño de las instituciones de educación superior, para estimular el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en los procesos de docencia. Junto con la presión por mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos disponibles (Teixeira et al., 2014). Sin embargo, existe falta de evidencia concluyente respecto a que el financiamiento por desempeño logre una significativa mejora en los resultados estudiantiles (Dougherty, 2018).

Por lo tanto, se puede establecer que este tipo de financiamiento asocia la entrega de recursos para las universidades con el cumplimiento de metas determinadas por la política de educación superior existente, al ejecutar dichos recursos las universidades ven obligadas a alinear sus propósitos y acciones a esta política de mayor alcance.

4.1. TIPOS DE FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

Los modelos de financiamiento por desempeño varían enormemente entre los sistemas de educación superior existentes alrededor del mundo (de Boer et al., 2015; Kivistö y Kohtamäki, 2016). Estas diferencias radican en el tipo de actividades que son financiadas, la proporción de los recursos recibidos por vía del desempeño, los indicadores utilizados y la importancia que se le da a los mismos (de Boer et al., 2015). Estas variaciones están estrechamente vinculadas a las consideraciones de cada Estado.

En Nueva Zelanda, desde mediados de los noventa, se implementó la Nueva Gestión Pública consistente en el uso de incentivos para mejorar el desempeño tanto individual, como institucional. Por medio de contratos se especifica el desempeño requerido, respecto a las obligaciones de Principal y Agente (por ejemplo, entre ministerios y departamentos), con la especificación de rendimiento *ex ante* además de contar con un seguimiento más exigente y con sistemas de reportes (Peters, 2013).

Los contratos por desempeño se llevan a cabo entre el gobierno y una institución de educación superior, especifican los objetivos a lograr en un determinado período, por cuyo cumplimiento reciben financiamiento (de Boer y Jongbloed, 2015; Jongbloed et al., 2018). Estos contratos permiten a las instituciones de educación superior seleccionar y negociar sus objetivos, de acuerdo con su propio contexto, fortalezas y partes interesadas (Jongbloed et al., 2018).

En la actualidad es posible encontrar este tipo de contratos por desempeño bajo diferentes etiquetas y encabezados. Además de los acuerdos o contratos de desempeño, existen acuerdos (Australia e Irlanda), acuerdos de resultados (Escocia) o planes de desarrollo (Hong Kong, Dinamarca) (de Boer y Jongbloed, 2015).

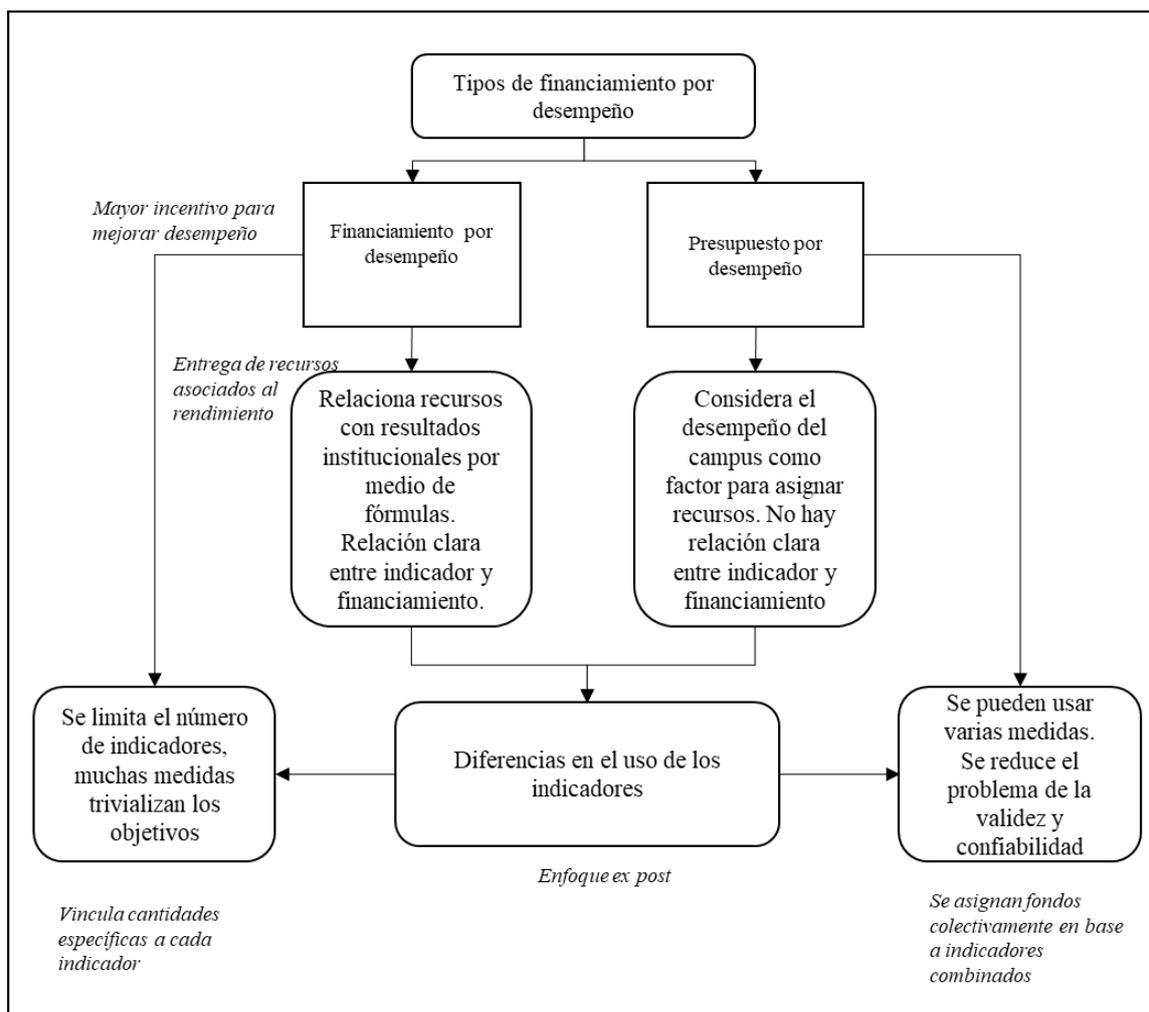
Burke (2002) identifica una variedad de formas de financiamiento. El autor explica que hay dos diferentes formas de vincular el presupuesto de las universidades con el desempeño; sin embargo, establece que no existe una definición clara que diferencie los programas por su efecto directo o indirecto sobre la financiación. A menudo utilizan el presupuesto por rendimiento o el financiamiento de desempeño como sinónimos que cubren tanto el impacto directo como el indirecto.

Continuando con la diferenciación establecida por Burke (2002), se pueden identificar dos aproximaciones de financiamiento:

- Financiamiento por desempeño, que vincula recursos específicos con los resultados institucionales en cada uno de los indicadores establecidos. El vínculo se establece automáticamente y por medio de fórmulas. Si un campus logra un objetivo establecido en un indicador determinado recibe una cantidad de dinero por desempeño para esa medida. La financiación del rendimiento ocurre en la fase de distribución del proceso presupuestario. La vinculación entre resultados y recursos es clara, pero inflexible.

- Presupuesto por desempeño, permite a las autoridades, legisladores y coordinadores considerar el desempeño del campus respecto a indicadores, como un factor para determinar la asignación total para una universidad. El vínculo en este caso es discrecional y flexible. Este enfoque se concentra en la preparación y presentación del presupuesto y minimiza, o incluso ignora la distribución de éste. En esta forma de financiamiento, el vínculo entre los resultados y los recursos es flexible pero poco claro, como se observa en la figura 6.

Figura 6. Tipos de financiamiento por desempeño.



Fuente: Elaboración propia.

El financiamiento basado en desempeño varía según el desempeño de la institución de educación superior, siendo, por lo tanto, un concepto clave. En muchos países, las fórmulas para el financiamiento se utilizan para determinar el presupuesto público que recibirán las instituciones de educación superior. El rendimiento de la institución se incorpora en una fórmula para calcular el presupuesto. En la mayoría de los casos, la fórmula funciona sobre la base de los resultados alcanzados en el pasado reciente (de Boer et al., 2015).

En el enfoque *ex post*, el sistema de financiamiento recompensa a las organizaciones de acuerdo con el desempeño que una institución espera entregar en el futuro cercano. Los acuerdos por desempeño se aplican con menos frecuencia para el financiamiento de las instituciones, no obstante, hay experiencias donde la entrega de recursos se hace sobre la base de financiamiento futuro con fórmulas *ex post* (de Boer et al., 2015). En esta línea se encuentra la experiencia de Chile donde se llevó a cabo el programa denominado Convenio de Desempeño. Este mecanismo corresponde a un acuerdo basado en desempeño, firmado por un período de tres años, donde acuerdan los objetivos medibles entre instituciones de educación superior y el gobierno (Reich et al., 2011). De acuerdo con esto, las universidades recibieron el financiamiento con el compromiso de cumplir con los resultados acordados mediante convenio entre la institución y el Estado.

En la educación secundaria también se aplica el financiamiento basado en desempeño bajo la modalidad de compensación basada en desempeño que, históricamente, era empleada para compensar el logro docente a fin de atraer a los mejores profesores. Las críticas hacia este mecanismo se deben a la dificultad para evaluar a los profesores, disminución de la moral del maestro, y problemas políticos al interior de las escuelas (Solmon y Podgursky, 2000).

En el ámbito de la investigación, también se aplica este mecanismo, que surge como parte de la Nueva Gestión Pública, y aplica métodos para evaluar los desempeños en esta área. Este mecanismo pretende decidir la distribución de un conjunto de subvenciones a las universidades, donde la cantidad de los recursos asignados depende de la evaluación de la investigación que se realiza a través de una fórmula (Hicks, 2012). El sistema de financiamiento y su proporción varía en relación con las actividades de investigación evaluadas, los tipos de resultados e indicadores considerados, por ejemplo, algunos casos incluyen los graduados de doctorado, en otros las patentes o citas. Existen también diferencias en la proporción y el tipo de financiamiento asociado a este mecanismo (Woelert y McKenzie, 2018).

La financiación por proyectos también se encuentra al interior de una política de investigación, donde los recursos son asignados directamente a un individuo o a un grupo de acuerdo con los criterios y procesos de selección definidos por la agencia de gestión para que realicen las actividades de investigación (Lepori et al., 2007). Estas propuestas de proyectos de investigación son en algunos casos evaluados por pares una vez que son enviados por los investigadores. Desde el año 1990, los sistemas de financiamiento público en la mayoría de los países han pasado desde asignaciones de presupuestos basados en condiciones históricas y de entrada hacia una asignación basada en el desempeño (Jongbloed y Lepori, 2015).

Por consiguiente, existe evidencia de la aplicación del financiamiento por desempeño en la esfera de la educación superior en distintas áreas (de Boer et al., 2014). Sin dudas a nivel macro el mecanismo tiene sentido, sin embargo, a medida que se aproxima a las realidades particulares de cada institución, se observa que su aplicación no puede ser equivalente, debido a la diversidad de instituciones existentes en los sistemas de educación superior en cuanto a matrícula, estudiantes, calidad, volumen y capacidad

investigadora; por lo tanto su implementación no puede ser reducida solo a recursos contra resultados, sino que más bien se debería considerar las particularidades que marcan la diferencia y que resultan claves para el desempeño de las universidades.

De acuerdo con establecido por de Boer et al (2015) los convenios de desempeño han llegado para quedarse, no obstante, los gobiernos frecuentemente implementan modificaciones significativas al sistema de una generación a otra.

4.2. EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

Estados Unidos tiene larga data y experiencia en la implementación del financiamiento por desempeño al interior de su sistema de educación superior. A fines de la década de los años setenta, inició la adopción de este modelo, en el estado de Tennessee, donde el Estado aportaba una pequeña parte de los recursos en forma de bono. Esto perduró hasta el año 2000 debido a la recesión económica, lo que causó una disminución en la ejecución de nuevos programas y la interrupción de programas existentes (Miller y Morphew, 2017; Dougherty et al., 2014a; Rutherford y Rabovsky, 2014).

Durante el año 2007 surgió una nueva tendencia de fondos por desempeño, donde una parte de los programas fueron adaptaciones de aquellos descontinuados en la primera etapa de implementación (Dougherty et al., 2014). En Estados Unidos, históricamente, las subvenciones son entregadas de acuerdo con indicadores de resultados finales, donde los indicadores relativos al mercado laboral juegan un rol fundamental. En algunos Estados el financiamiento estatal depende del número de cursos y grados completados por el alumno (Olaberria, 2016). La implementación de la política de financiamiento tiene, por ende, una data de más de 40 años si se toma en cuenta su primera versión iniciada en la década de los años 70, período en el que este tipo de mecanismo de financiamiento experimentó modificaciones y variaciones.

A partir del año 2007 se genera una variación, conocida como versión 2.0 del financiamiento por desempeño en la educación superior, donde se incorporan los incentivos para el progreso en lugar de considerar sólo el cumplimiento estricto de los objetivos propuestos, y su financiamiento está vinculado a fondos de base en lugar de solo bonos (Peters y Draughon, 2017). Esta nueva versión del financiamiento por desempeño coincide con la reciente crisis económica que restringió los presupuestos fiscales, junto con una amplia agenda de logros para la educación superior (Miller y Morphew, 2017). El cumplimiento de la agenda finalización (*completions*) en Estados Unidos es un tema dominante en la política pública de educación superior, y el financiamiento por desempeño es una de las principales estrategias utilizadas para la asignación de presupuestos en las instituciones públicas (Blankenberger y Phillips, 2016). Esta agenda de finalización cuenta con certificaciones, como el producto equivalente a la obtención de grados por parte de los estudiantes (Rhoades, 2012). En esta nueva versión se exponen los requisitos que las universidades estaban obligadas a cumplir en la línea de la política de educación superior delineada por parte del Estado, estableciendo de esta forma las reglas del juego con este mecanismo de financiamiento.

Esta política 2.0 de financiamiento por desempeño se enfoca en los indicadores intermedios de rendimiento de los campus universitarios, en lugar de considerar sólo indicadores de resultados, lo que en teoría debería entregar, a los responsables de definir las políticas públicas y a las autoridades universitarias, más información relevante respecto al desempeño. Estas mediciones intermedias pueden ser usadas como insumo para los nuevos programas o para mejorar los ya existentes. Como consecuencia, se podría pensar que las políticas 2.0 en este ámbito, son en su diseño más comprensivas y sustantivas que las políticas antecesoras 1.0 (Rutherford y Rabovsky, 2014). En esta lógica los recursos están siendo redireccionados hacia el desarrollo de nuevos programas de financiamiento por desempeño con poca evidencia respecto a su eficiencia y con muy pocos ejemplos de estados que están dispuestos a mantener sus programas más allá de algunos años (Tandberg y Hillman, 2014).

Los resultados de un estudio llevado a cabo por Rutherford y Rabovsky (2014) muestran que existe una relación negativa entre el financiamiento por desempeño y las tasas de graduación en la versión 1.0. Por el contrario, la política 2.0, a pesar de su corta vigencia, ha evolucionado lo suficiente respecto a la primera versión, a fin de instar a las universidades a mejorar el desempeño de sus estudiantes. Asimismo, los resultados de una investigación realizada por Tandberg y Hillman (2014) demuestra una relación positiva entre el financiamiento por desempeño y la finalización de estudios (*completions*), lo que evidencia una incipiente relación entre este tipo de financiamiento y los resultados positivos. No obstante, no tienen diferencias sistemáticas con otros que no han implementado dicho modelo.

Actualmente existe una serie de acuerdos en universidades holandesas, donde el financiamiento por desempeño es uno de ellos. Los esquemas de asignación internos de las universidades difieren entre sí en varios aspectos, y contienen incentivos basados en el número de publicaciones o el número de graduados entre otros (de Boer et al., 2007). Esto es consecuencia de que la competitividad y los incentivos de resultados son enfatizados como una forma de hacer del sistema universitario un sistema más eficiente y productivo (Auranen y Nieminen, 2010).

Malasia es otro país que, a partir del año 2007, inició una importante reforma del sistema de educación superior al introducir mecanismos de financiamiento por desempeño, a fin de optimizar la entrega de recursos a las universidades públicas (Ahmad et al., 2016). En los Países Bajos, la implementación del financiamiento basado en desempeño se inició en el año 1993, y continúa hasta el día de hoy. En el año 2012 se incorporaron los convenios de desempeño como un nuevo elemento para premiar a las instituciones que centran su enfoque en la calidad de la educación y el éxito académico de sus estudiantes, a la vez que estimulan a las instituciones a trabajar en su propio perfil y realizar actividades de valorización (de Boer et al., 2015).

En la actual tendencia de financiamiento por desempeño, los líderes de la educación superior deben incrementar la rendición de cuentas y la eficiencia en sus operaciones. Una de las principales diferencias entre el financiamiento por desempeño actual y el anterior, es que ahora el enfoque está dirigido a satisfacer los requerimientos de la

educación superior con tal de resolver las necesidades de los estudiantes, el Estado y su economía. Los nuevos modelos de financiamiento reflejan las necesidades de los ciudadanos y el Estado, y no solo los requerimientos institucionales (McKeown-Moak, 2013). La política de financiamiento de desempeño coloca en primer lugar las necesidades del Estado en el ámbito de la educación superior, por sobre los requerimientos de las instituciones universitarias. En apariencia, esto le otorga el lineamiento de parte del Estado; sin embargo, omite las particularidades y la diversidad que entre las universidades al interior de un mismo sistema de educación superior. Por lo tanto, la lógica de este mecanismo puede ser un tanto reduccionista al momento de asignar los recursos, ya que no considera las singularidades que atraviesan las instituciones de educación superior.

4.2.1. Experiencia de financiamiento por desempeño en Chile

Al interior de las experiencias de financiamiento por desempeño cabe destacar la experiencia en el sistema de educación superior chileno iniciado durante la segunda mitad de la década pasada. En esa época, el gobierno chileno había asumido la responsabilidad de mejorar el desempeño de la educación, y consideraba para ello la experiencia internacional con el fin de lograr los estándares educativos propios de los países desarrollados de la OCDE. Para este fin, Chile fue aceptado como miembro pleno de la OCDE, e incorporado a una serie de proyectos en educación, capacitación e investigación (OECD, 2009). Esto permite comprender el contexto de la implementación del financiamiento por desempeño en la educación superior de Chile.

El denominado Convenio de Desempeño, es un instrumento de financiamiento desarrollado por parte del Ministerio de Educación, que establece un contrato entre la universidad y el Estado donde se estipulaba un compromiso de desempeño notable para lograr mejoramiento significativo de la institución y justificar el traspaso de recursos y financiamiento (Reich et al., 2011).

De acuerdo con Reich et al (2011: 12-13), el convenio de desempeño es un contrato que estipula el objetivo del instrumento y que establece los siguientes aspectos:

- Asociación entre las partes para el logro de los resultados acordados.
- Articulación en torno al mejoramiento académico y al mejoramiento de las capacidades de gestión.
- Alineamiento explícito entre las prioridades institucionales y nacionales.
- Compromiso por un mejoramiento notable de la gestión y de calidad académica.
- Consideración de una entrega oportuna de información académica y financiera, así como de los indicadores de desempeño.
- Apoyo en una unidad de análisis institucional para la implementación, monitoreo y seguimiento.
- Amplia disposición para la revisión y el monitoreo permanente y sistemático desde el ministerio.
- Generación de un anuario de indicadores de desempeño.

Los convenios de desempeño son una herramienta de adjudicación de recursos de forma competitiva, donde se busca lograr impactos estratégicos, ya que se basa en resultados concretos, lo que hace posible que las instituciones de educación superior generen iniciativas de cambio. Con este instrumento, las universidades pueden enfrentar mejor los problemas estructurales de diversa naturaleza y canalizar los esfuerzos institucionales en áreas vinculadas al mejoramiento de la calidad de su quehacer (Mineduc, 2015).

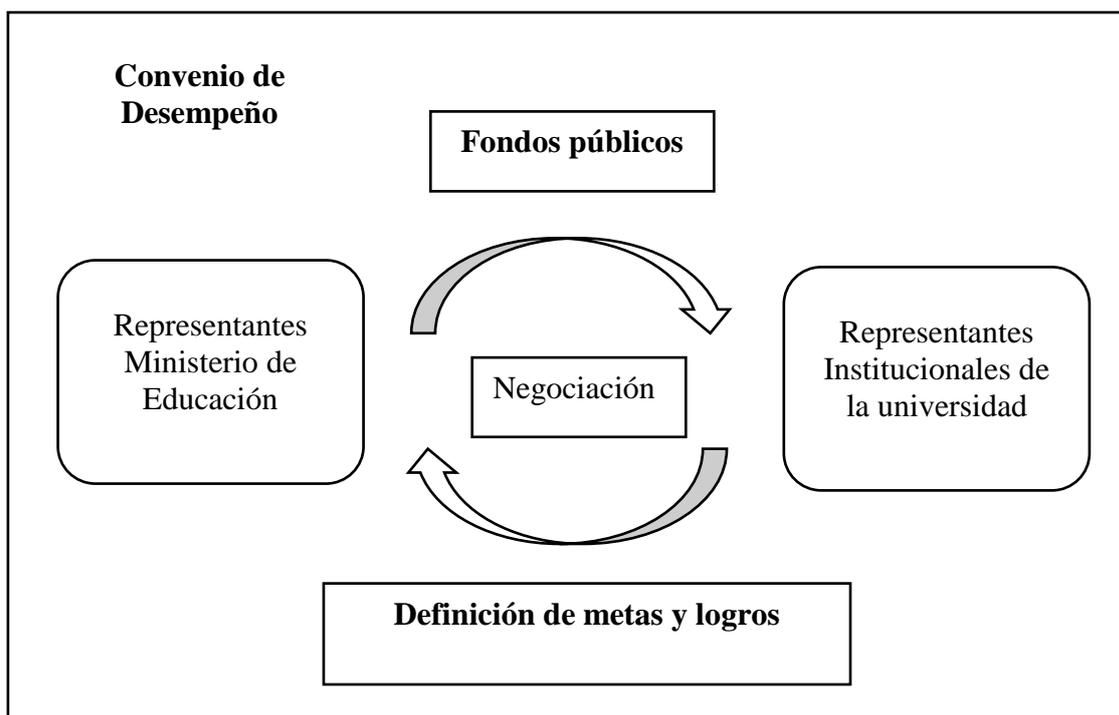
El objetivo central del convenio de desempeño es aumentar la efectividad del gasto público, alinear los objetivos institucionales con los objetivos que son relevantes en el contexto nacional, fomentar la rendición de cuentas públicas, y mejorar el desempeño institucional (Reich et al., 2011). Esto contrasta con la tradición del financiamiento en Chile, caracterizado por tener escasos niveles de fiscalización en la utilización de los recursos, con excepción de las universidades estatales y algunos fondos particulares. En años recientes, la exigencia asociada a la rendición de cuentas públicas ha aumentado a causa de los fondos estatales (Améstica et al., 2014). Por consiguiente, el convenio de desempeño ha venido a reforzar la tendencia de dar cuenta pública respecto del destino de los recursos asignados, y generar con ello un cambio cultural al interior de las instituciones de educación superior al orientar la gestión al buen uso de los recursos.

En materia de instrumentos de financiación, el Programa MECESUP (Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior), fue un antecesor del convenio de desempeño. También estaba apoyado por el Banco Mundial y comenzó a fines de la década de los noventa, cuando en Chile no existía regulación respecto al tema de la calidad; su finalidad era recuperar la infraestructura académica y asegurar la calidad (Reich, 2012). En este instrumento, la entrega de los recursos públicos no estaba asociada de manera explícita y directa al logro de resultados académicos al interior de la universidad, por lo tanto, se dificultaba la medición su impacto como instrumento de política pública. Por ejemplo, construcción de edificios no estaba vinculada de manera explícita a mejorar indicadores académicos.

Por el contrario, el financiamiento basado en resultados premia a las instituciones por su desempeño logrado con base en indicadores coherentes que simbolicen los intereses de las políticas públicas (Reich et al., 2011). A inicios del año 2010, el gobierno decidió expandir el piloto de programa de financiamiento basado en acuerdo y modelo de financiamiento hacia un nuevo programa implementado durante el período 2012-2016 (Reich, 2012).

Esta herramienta de financiamiento por desempeño se materializa por medio de un conjunto de etapas genéricas en las distintas convocatorias según ámbito, que pueden presentar algunas particularidades expresadas en las bases de cada concurso. Las etapas consideradas son: bases de concurso, propuestas, preselección, selección, negociación, tramitación, implementación y seguimiento (MINEDUC, 2015). La universidad debe lograr desempeños académicos de carácter notable, que debe negociar con el Ministerio de Educación y respecto a los cuales debe rendir cuentas (Reich et al., 2011), como se grafica en la siguiente figura 7:

Figura 7. Negociación en el Convenio de Desempeño



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, tiene distintas áreas temáticas de asignación tales como: humanidades, artes y ciencias sociales; formación inicial de profesores; armonización curricular; doctorados y su internacionalización; intercambio y movilidad; formación técnico-profesional e innovación, siendo fundamental indagar sobre la naturaleza y los impactos que tiene este instrumento (Fernández, 2015). Estas áreas son definidas por el Estado, es decir, en una lógica *top-down* para la implementación de esta política pública. Las universidades deben diseñar e implementar los convenios de desempeño al interior de los puntos temáticos establecidos *a priori*. Si bien las áreas definidas por el Estado deben ser trabajadas, se excluye en esta lógica las situaciones y temáticas particulares de interés para las universidades que no estén consideradas en esos puntos.

Durante el año 2012, el Ministerio de Educación generó una nueva fuente de financiamiento basada en una clasificación particular para las universidades del CRUCH, denominada Aporte Basal por Desempeño. En ella se segmenta a las universidades en tres grupos: las de alta producción de investigación y doctorado, las de investigación orientadas a ciertas áreas y las docentes que promueven la movilidad social (Améstica et al., 2014). Durante el año 2015, al interior de la política de financiamiento público, el gobierno de Chile estableció un nuevo fondo de financiamiento denominado Convenio Marco; este se inició a comienzos del año 2016 con la firma de convenios entre las universidades estatales y el Ministerio de Educación, que se traduce en aportes basales para llevar a cabo el plan de desarrollo (CUECH, 2016). Este último instrumento también se centra en el desempeño y rendición de cuentas para las universidades, pero dota de mayor flexibilidad comparado con la experiencia de los convenios de desempeño.

El propósito del Convenio Marco para las universidades estatales es la definición de acuerdos entre el Ministerio de Educación y estas universidades para el desarrollo del

fortalecimiento institucional, la investigación e innovación, así como la vinculación con el medio y la formación de profesores, lo cual aplica para aquellas instituciones que incluyen dentro de sus carreras la formación de profesores. Este programa pretende fortalecer a las universidades que forman parte del Estado, con recursos para que puedan dar cumplimiento a su misión y a los lineamientos emanados de la política pública en Chile. Pretende que las universidades desarrollen un plan con miras al logro de altos niveles de calidad, orientando los recursos para abordar tanto las debilidades como las fortalezas para el desarrollo del plan de fortalecimiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Si bien este mecanismo entrega un margen mayor margen de decisión a las universidades respecto al uso y destino de los recursos, de igual forma establecen los lineamientos generales que deben abordarse con la implementación de los convenios marco.

A diferencia de los convenios de desempeño desarrollados en las universidades chilenas, el Convenio Marco no es concursable, puesto que busca evitar la situación de desventaja de algunas instituciones universitarias de menor tamaño o capacidad, respecto a otras que ya se encuentran consolidadas y generan una brecha en la obtención de recursos (DIVESUP, 2017). En la actualidad, las políticas de financiamiento de la educación superior en Chile están en pleno proceso de discusión y definición siendo un tema en pleno desarrollo, lo que evidencia el carácter cambiante del sistema global (Araneda-Guirriman y Pedraja-Rejas, 2016), y la innovación constante en la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento. Sin embargo, se mantienen ciertas características referidas a orientar el gasto de los recursos contra resultados y con rendición de cuentas, es decir, se mantiene un cierto control sobre el uso de los recursos por parte del Estado.

4.3. DIFICULTADES Y BENEFICIOS DEL FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

Como se señalaba anteriormente, los problemas que ha enfrentado la política de financiamiento por desempeño radican en la medición de todas las instituciones bajo el mismo estándar, aun cuando sus misiones sean diferentes. Esto genera falta de vinculación con los grupos de interés al centrarse únicamente en la titulación de los estudiantes, sin reconocer otros aspectos de su progreso (*National Conference of State Legislatures* NCSL, 2015). Con relación a las dificultades identificadas en este mecanismo, un estudio realizado por Rabovsky (2014) muestra que las políticas de financiamiento por desempeño no consideran las preferencias de los líderes de las universidades. Como se mencionaba en los apartados anteriores, el financiamiento por desempeño responde a una política pública, donde el Estado es quien define las áreas prioritarias a ser desarrolladas de manera transversal por las universidades del sistema de educación superior.

Algunos detractores del financiamiento por desempeño afirman que esta política crea competencia innecesaria entre universidades por la matrícula y la obtención de los fondos. Los críticos consideran que esta política excluye de la discusión a muchos actores

institucionales, puesto que las universidades y políticos más poderosos mantendrían su influencia adicional en el diseño. Estos críticos también señalan que esta política ha tenido poco o ningún efecto en los resultados, pero que de igual modo se obliga a las universidades a priorizar significativamente la persecución de fondos (Jones et al., 2017). Las universidades, al ser organizaciones complejas, necesitan de una definición constante de objetivos que les permita establecer el nivel de eficacia y rentabilidad social del financiamiento destinado al desempeño de sus actividades (Hernández y Pérez, 2015). Al ser un mecanismo de financiamiento que muestra sus resultados en el largo plazo, y que además incentiva la competencia por los recursos entre las instituciones, el escenario generado es complejo para que logre trascender en el futuro.

Burke y Minassians (2002) indican que, en el financiamiento por desempeño, la relación entre la financiación y el rendimiento es estrecha, automática y formulista, ya que, si un público logra un objetivo prescrito o un nivel de mejora en los indicadores definidos, recibe la cantidad designada o un porcentaje de los fondos estatales. Este mecanismo vincula el financiamiento fiscal con el desempeño institucional sobre indicadores como tasas de retención, graduación e inserción laboral, entre otros ya mencionados (Dougherty y Natow, 2009). En resumen, las universidades en lugar de enfrentarse a una multitud de compradores con una multitud de preferencias, hace frente a criterios estandarizados que miden su desempeño en la docencia y la investigación. Este tipo de financiamiento con frecuencia conlleva el apoyo a las evaluaciones, cuyos resultados muestran como es la universidad (Enders et al., 2015).

De acuerdo con los análisis de Dougherty y Reddy (2013), existe evidencia de que los programas de financiamiento por desempeño encuentran un amplio rango de impedimentos, dentro de los cuales destacan: el uso inapropiado de las medidas de desempeño, inestabilidad de financiación, indicadores y medidas; la breve duración de estos programas; bajo niveles y el déficit del financiamiento por desempeño; capacidades institucionales desiguales; distribución disímil de conocimientos y experiencia sobre el financiamiento por desempeño entre las instituciones, y la resistencia y juego de rol de las instituciones. Estas limitaciones dificultan la proyección del mecanismo como parte de una política pública, puesto que requiere de un cierto tiempo para poder mostrar los logros alcanzados, los que no se dan en el corto plazo, sino que más bien en un mediano y largo plazo.

Respecto al financiamiento por desempeño existen perspectivas a favor y en contra. Dentro de los argumentos a favor están los señalados por Burke (2002: 266-271) que se sintetizan:

- Incorpora el desempeño como un factor del financiamiento estatal que, al otorgar financiamiento para las instituciones de educación públicas, los motiva a ser más efectivas en el uso de sus recursos y brindar mejor respuesta a las necesidades de los estudiantes y del Estado. El dinero significa un apoyo a los programas y prioridades, y cambia la dirección de las preguntas presupuestarias, de lo que el Estado debe hacer por los campus, hacia lo que deben hacer los campus por su Estado.

- Relaciona la planificación con el presupuesto. Esta vinculación es un objetivo en el financiamiento por desempeño. El financiamiento por condiciones de entrada desconecta el presupuesto de la planificación, y los planes desconectados del presupuesto se quedan en un estante. La planificación propone objetivos y acciones requeridas y necesarias para lograr resultados. Definir objetivos, determinar acciones y asignar presupuesto a las actividades prioritarias, se convierten en la clave de una planificación efectiva. Dos factores pueden limitar el potencial de la vinculación entre la planificación y el financiamiento por desempeño: los montos pequeños alojados en el programa ya que disminuyen el impacto de la planificación; y la baja visibilidad del financiamiento por desempeño en los campus que están bajo administración superior, es decir, cuando los académicos y decanos se encuentran menos familiarizados con este tipo de financiamiento que el rector y los vicerrectores.
- Instruye a los funcionarios de gobierno a identificar prioridades y fomenta su diálogo con los líderes de las instituciones de educación superior. En este contexto los gobernadores y legisladores se ven obligados a considerar las prioridades de las instituciones de educación superior públicas, generándose una oportunidad de diálogo entre ambas partes.
- Fomenta la rendición de cuentas públicas y el mejoramiento institucional.
- Presiona a las universidades a volverse más centrada en el cliente y menos en el proveedor.
- El centro de la atención está en la formación universitaria, en especial en la educación de pregrado.
- Se premia el buen rendimiento de las instituciones de educación superior y se castiga a las que tienen un desempeño pobre.
- Descentraliza la autoridad, sin perder la rendición de cuentas externas. Los Estados aseguran la responsabilidad de esta rendición mediante reglas y regulaciones.
- Estimula la preocupación por el rendimiento institucional por sobre el individual.

Quienes están a favor de este modelo de financiamiento indican que fomenta el aumento del desempeño, a través de la entrega de incentivos fuertes a las universidades para mejorar los resultados de sus estudiantes. Por otra parte, quienes lo critican, se preocupan de que estas iniciativas tiendan a impactar de manera negativa en la calidad y el rigor académico, lo que podría reprimir los esfuerzos para mejorar la diversidad y proporcionar un amplio acceso, o que simplemente podrían ser ineficaces y desviar la atención y los recursos de otras reformas que podrían ser más efectivas (Rutherford y Rabvosky, 2014). Las políticas de financiamiento por desempeño presentan dos amenazas críticas a la equidad: primero, su apoyo al mérito recompensa a las universidades con privilegios lo que a menudo deja en desventaja a aquellas instituciones con menos recursos; segundo, las experiencias de “valor agregado” ofrecidas por las universidades a los estudiantes, al no considerarse para la asignación de recursos, terminan siendo eliminadas. Por lo tanto, la política debería promover la equidad, de lo contrario se omite la capacidad institucional

(Jones et al., 2014). Como política pública, el financiamiento por desempeño genera asimetría en la asignación de los recursos y también en la pérdida del interés en otros aspectos del quehacer institucional que no son considerados en los criterios de desempeño.

Las políticas de financiamiento por desempeño pueden diferir entre un Estado y otro; sin embargo, comparten la premisa de que las universidades públicas son financiadas, al menos en parte, con base en sus capacidades para lograr niveles de desempeño deseables sobre determinados indicadores. Por tal motivo, los líderes de las universidades públicas deben reorientar sus prioridades hacia el fortalecimiento de la educación universitaria (Rabovsky, 2014). Por último, se debe tener en cuenta que las nuevas tendencias políticas en educación superior pueden ser ineficaces y hasta dañinas en algunos casos, particularmente cuando los líderes consideran que estos fracasos se deben a una implementación incorrecta (Birnbaum, 2000).

CAPÍTULO 5. FACTORES QUE EXPLICAN EL FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

El esquema de financiamiento por desempeño ha conformado una relación contractual jerarquizada en que cada actor debe dar cuenta de su desempeño en un contexto de aumento de la rendición de cuentas donde se intenta mejorar la eficiencia al interior de la institución (Barnes et al., 2014). El modelo de agente principal se configura como la teoría analítica y normativa de las reformas políticas y aproximaciones institucionales a la política pública (Enders et al., 2013). El financiamiento basado en desempeño influencia la profesionalización en estas organizaciones, ya que los empleados profesionales y académicos de la universidad, tienen un alto grado de responsabilidad para la mantención de los objetivos organizacionales y el desempeño de las normas de funcionamiento (Frølich et al., 2010). Para influir en el funcionamiento de las universidades, se debe avanzar en la relación contractual que establecen con el Estado, ya que la implementación los mecanismos de financiamiento por desempeño incorporan, necesariamente, la interacción entre ambas entidades en una relación asimétrica. Abordar las relaciones de agencia que se establecen entre el gobierno y las instituciones de educación superior, permite comprender la forma en que se da esta interacción y sus implicaciones.

Simultáneamente, los gobiernos han fortalecido la rendición de cuentas, preocupándose menos en el control administrativo detallado y más en el uso eficiente de los recursos (Teixeira et al., 2014). Se destaca, por lo tanto, la construcción de capacidades de las instituciones de educación superior para responder a las demandas que trae consigo esta forma de financiar mediante el proceso de aprendizaje organizacional (Reddy et al., 2014). El control y el reporte forman parte del monitoreo de las acciones acordadas, en la relación de agencia se revisa además el mecanismo de rendición de cuentas y lo que esto significa para la autonomía de las instituciones en el contexto del financiamiento por desempeño.

5.1. TEORÍA DEL AGENTE PRINCIPAL

Las relaciones de agencia son entendidas como un contrato a través del cual el Principal, se vincula con otra persona mediante un contrato, con el fin de realizar algún servicio a su nombre, y delegar al Agente la autoridad para tomar algunas decisiones. Si ambas partes de la relación maximizan las utilidades, se puede pensar que hay una buena razón para creer que el agente no siempre actúa de acuerdo con los intereses del Principal. El Principal puede, en este sentido, limitar las divergencias de su interés, incurriendo en costos de monitoreos con el fin de limitar las actividades divergentes del agente (Jensen y Meckling, 1976). La relación que se establece entre la universidad y el Ministerio de Educación en la implementación de convenios de desempeño encaja en la definición de las relaciones de agencia, particularmente respecto a la delegación de autoridad para tomar decisiones según el contexto definido por la política pública.

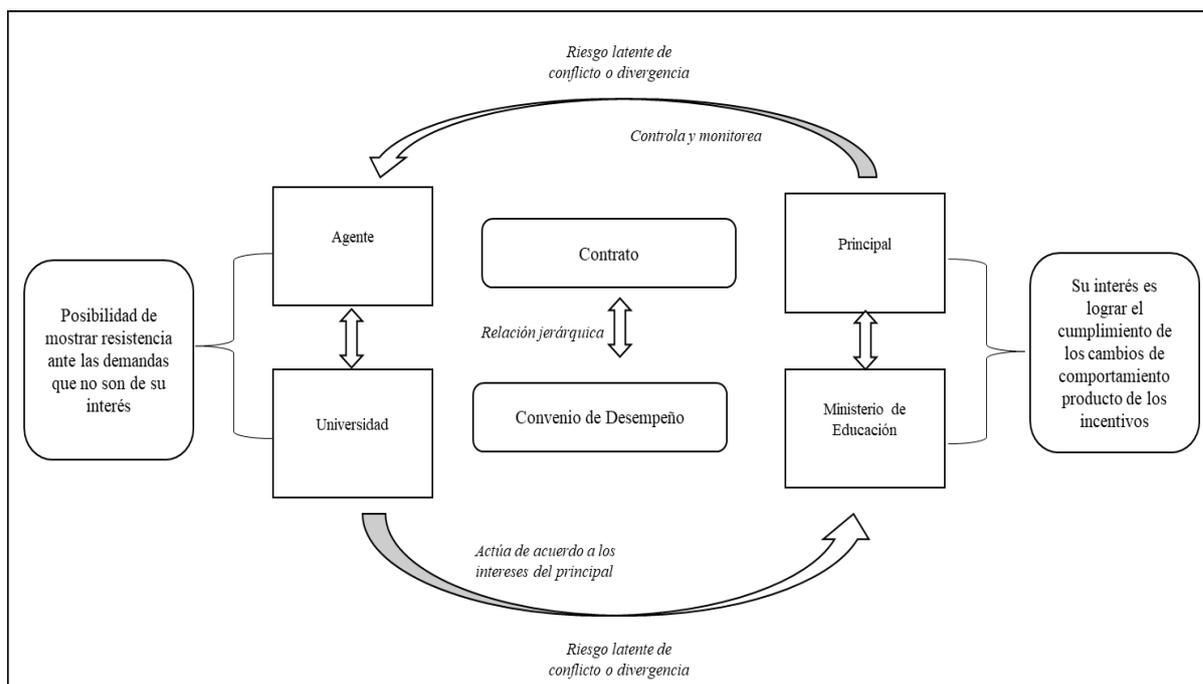
Esta teoría aborda la forma en que el Principal garantiza el cumplimiento de sus agentes, y sostiene que mientras el Principal y el Agente colaboran, ambos poseen intereses distintos y a menudo opuestos; que podrían conducir a los Agentes en formas contrarias a los intereses del Principal, por esto, el Principal debe tomar medidas que aseguren el cumplimiento del Agente (Pheatt et al., 2014). En la relación jerárquica contractual establecida mediante el convenio de desempeño, existe el riesgo de divergencia entre el Principal y el Agente. En este caso, el Principal estipula en un contrato los acuerdos a lograr por el Agente.

De manera complementaria, Kivistö (2005) señala que en la teoría de agencia se deben dar dos condiciones para la relación contractual. En primer lugar, debe haber algún potencial para la divergencia de intereses entre las partes, donde los conflictos entre el capital y los intereses sean posibles, aunque no permanentes. En segundo lugar, el Principal debe tener al menos algunas dificultades para determinar las capacidades o las acciones del Agente. Esto significa que van a existir asimetrías de información entre el Principal y el Agente. Si no hubiera conflicto de intereses, la existencia de asimetría de información no sería importante y el Agente podría elegir automáticamente acciones y acordarlas según las preferencias del Principal. El conflicto de intereses, en estas relaciones de agencia, se considera como un aspecto ineludible, debido a las diferencias que pudieran presentar durante la ejecución de convenios de desempeño tanto el Ministerio de Educación como la universidad. Lo anterior se ve aún más acentuado puesto que el contrato que se firma, si bien estipula los compromisos de ambas partes, no llega a los detalles específicos y operativos de la implementación que es la principal fuente de conflicto, al involucrar más personas y más normativas.

El modelo de financiamiento trae consigo una serie de cambios estructurales, programáticos o de procedimientos, que implican cierto riesgo o impacto para las prácticas institucionales o la política (Thornton y Friedel, 2016). Por lo tanto, el gobierno universitario podría ser considerado un actor clave en la gestión de las políticas públicas necesarias, o también como el ente capaz de identificar las dificultades de los procesos, lo que permitiría la mejora de tales situaciones (Ganga et al., 2015).

Considerando la perspectiva de arriba hacia abajo en la implementación de políticas, la teoría del Agente-Principal señala el interés del Principal, en el caso del Estado, es asegurar que las instituciones de educación superior cumplan con los cambios de comportamiento producto del uso de los incentivos monetarios. No obstante, a qué grado la teoría del agente principal reconoce el conflicto de interés y de valores, es algo que también resuena desde la perspectiva de abajo hacia arriba; el Agente, a nivel institucional, podría resistirse a las demandas del Principal debido a que posee intereses y valores que entran en conflicto con el Principal (Pheatt et al., 2014). La discusión anterior podría sinterizarse en la figura 8.

Figura 8. Teoría de agente principal y financiamiento por convenio de desempeño



Fuente: Elaboración propia

Esta aproximación, centra la importancia tanto en el diseño como en las fallas de implementación en las políticas basadas en desempeño que comparten un supuesto común, de que hay una clara y predecible relación entre las políticas de gobernanza y los resultados. Si la política está diseñada correctamente, conducirá a los resultados deseados (Nisar, 2015). Esto en teoría, pues el supuesto subyacente hace referencia a que dicha implementación de convenios de desempeño resultará de manera lineal de acuerdo con lo definido *a priori*, pero no considera los imprevistos que pudieran presentarse.

5.2. AUTONOMÍA EN LA TEORÍA DEL AGENTE PRINCIPAL

En el marco de la teoría del agente principal, la autonomía es un elemento del modelo de universidad que forma parte del nuevo régimen de control, para el cual, el fortalecimiento de las instituciones como actores estratégicos, es absolutamente necesario para incrementar los niveles de desempeño organizacional (Enders et al., 2013). La autonomía estaría directamente relacionada con las definiciones de política que realiza el Estado, sin embargo, ha sufrido una mutación en el último tiempo, puesto que se ha instrumentalizado dentro de una variedad de aspectos que involucran la transferencia y la ampliación de libertad de acción en la toma de decisiones a nivel institucional. El propósito es dotar a las instituciones de educación superior con una redistribución de poder y autoridad, así como nuevos procedimientos y mecanismos para satisfacer las necesidades del público, a través de sus propios esfuerzos (Neave, 2012). La autonomía podría considerarse, entonces, un instrumento que se ajusta a las necesidades y requerimientos del principal.

La autonomía de las universidades, desde una perspectiva filosófica es un contrato entre el Estado y la universidad. Este contrato tiene dos formas básicas. Primero, se trata de un

acuerdo real que puede entenderse como una forma predominante de uso formal de codificación legal. Segundo, el contrato es considerado algo histórico. En términos generales, la autonomía universitaria es entendida como “el placer del príncipe”, es decir, lo que le agrada o le conviene al Príncipe conceder, negociar, o revisar o reformar (Neave, 2012). A su vez, la autonomía está vinculada a un aumento de la rendición de cuentas de los fondos públicos (Pucciarelli y Kaplan, 2016).

En Finlandia, los resultados de una investigación realizadas en universidades de ciencias aplicadas indican que el plan de financiamiento basado en desempeño ha limitado la autonomía y la dirección estratégica en las instituciones de la educación superior. Esto porque el esquema de financiamiento ha hecho que las instituciones compitan entre sí, para obtener toda la financiación, lo que deja a otras instituciones en un juego de suma cero, es decir, algunos ganan lo que otros pierden (Kettunen, 2015). Al establecer los mecanismos, las fórmulas de asignación de recursos y los términos de intercambio, se restringe la libertad de acción de parte de las instituciones sobre los recursos.

5.3. RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La mejora de la rendición de cuentas y la transparencia son elementos que han arribado como una oferta que no se puede rechazar. El término de rendición de cuentas ha llegado a tener la consigna de una gobernanza justa y equitativa (Frølich et al., 2010). En este contexto, el financiamiento por desempeño es clave para el mecanismo de rendición de cuentas. Antes de profundizar en este aspecto, es necesario contextualizar el fenómeno dentro del surgimiento de la corriente denominada la Nueva Gestión Pública, como elemento que ayuda a explicar el financiamiento por desempeño.

5.3.1. Nueva gestión pública

Al momento de abordar el financiamiento público se debe hacer referencia a la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP), como se ha señalado anteriormente. Esta Nueva Gestión Pública, surge como producto de un proceso de modernización del Estado, considera esencialmente servicios que han sido politizados a través de la identificación de necesidades comunes: el financiamiento público, la estrategia política y la programación. Estos servicios han sido vinculados por medio de las estructuras organizacionales y culturas caracterizadas como formas antiguas de gestión pública, denominada frecuentemente como administración pública. Estas formas Weberianas de burocracia son legales, racionales y se basan en la jerarquía, la especialización y el desarrollo de reglas y rutinas impersonales (Gunter et al., 2016).

Esta nueva forma de gestión ha traído consigo una serie de cambios al interior de los sistemas nacionales de educación terciaria, conllevando a una doble transformación a las propias instituciones. Por una parte, las universidades se vuelven actores colectivos, lo que implanta la expectativa de que las instituciones actúen de manera unificada, con un rector y decanos como representantes en el mundo exterior, lo que a su vez implica que

estos líderes sean capaces de formular objetivos comunes para los miembros de su organización. Por otra parte, esta NGP ha incrementado la presión por la competencia entre universidades y al interior de éstas, siendo considerada como un elemento necesario para que las instituciones logren eficiencia y eficacia en la enseñanza y en la investigación (Enders et al., 2015).

Los sistemas estatales de educación en muchos países de la OCDE durante las dos últimas décadas se han visto involucrados en un cambio significativo, que los lleva desde un énfasis en la administración y la política, hacia un énfasis en la gestión. Este modelo de Nueva Gestión Pública ha sido elaborado en consideración del modelo de gerencialismo empresarial y estilos de gestión del sector privado, al igual que en la teoría de elección pública y la nueva economía institucional, sobre todo la teoría de agencia y el análisis de costos de transacción (Peters, 2013). En efecto, la razón principal para el cambio de las políticas públicas hacia una orientación de resultados y al uso de financiamiento externo competitivo se relaciona al dilema de principal-agente, así como también a las ideas de la Nueva Gestión Pública. Con mecanismos similares a los del mercado se ha creado un incentivo hacia un mejor desempeño (Auranen y Nieminen, 2010). A medida que se avanza hacia modelos de nueva gestión pública para financiar la educación superior, es necesario contar con más pruebas y evidencias de lo que funciona y lo que no, con respecto al logro de los objetivos en la política educativa estatal (Tandberg y Hillman, 2014).

5.3.2. Rendición de cuentas

El financiamiento por desempeño es considerado un programa de rendición de cuentas reconocido por mejorar este aspecto (Frølich et al., 2010), ya que el financiamiento fiscal por desempeño en las instituciones de educación superior se encuentra asociado al *accountability* o rendición de cuentas públicas, concepto usado por los investigadores americanos y en el discurso político como sinónimo de buena gobernanza o comportamiento virtuoso (Bovens, 2007). Se puede señalar que existe una presión permanente sobre dos indicadores de la gobernanza: por una parte, el autogobierno gerencial, donde las instituciones públicas se rigen bajo los criterios de la Nueva Gestión Pública (Brunner, 2015), y por otra, la utilización de modalidades de cuasi mercado para la asignación del financiamiento por parte del Estado en la gestión de los sistemas públicos de educación superior (Brunner, 2015, Ferlie et al., 2008; Fowles, 2014).

El concepto de rendición de cuentas es relativamente reciente, y puede ser asociado a las reformas de la Nueva Gestión Pública que comenzaron, tempranamente, en los años noventa en Europa (Rabovsky, 2012). Antes de la década de los años ochenta, las referencias sobre la rendición de cuentas en los sistemas de educación públicos usualmente se referían al difícil rol de las autoridades estatales en el equilibrio necesario entre el control público de las instituciones, y las valoradas tradiciones de autonomía universitaria. La tendencia de rendición de cuentas públicas tomó forma como un sistema de incentivo diseñado para vincular los niveles de financiamiento de los campus con los resultados del desempeño institucional deseados en áreas como la retención de los

estudiantes, las tasas de graduación, el acceso de grado, las medidas de eficiencia institucional, las puntuaciones de los estudiantes en los exámenes de licenciatura, entre otros (McLendon y Hearn, 2013).

Por rendición de cuentas se hace referencia al proceso mandatorio de describir a otros, mediante evidencia, explicaciones y respuestas, la manera en que los recursos han sido utilizados y cuál es su resultado. Del mismo modo, la rendición de cuentas toma formas muy diferentes en distintas sociedades con relación a distintas acciones y áreas de apoyo, donde las cuestiones fundamentales sobre la rendición de cuentas son: quién es el responsable, para qué, a quienes, por medio de qué, con qué efectos (Trow, 1996; Bovens, 2007).

En varios países la rendición de cuentas es comúnmente aceptada, mientras que en otros todavía es un fenómeno reciente y en algunos es aún un tema controvertido en la agenda de educación superior, puesto que algunos analistas piensan que los gobernantes y grupos de interés no tienen derecho a transferir la responsabilidad a los académicos de su desempeño (Huisman y Currie, 2004). En este sentido, existen cuatro principios para la buena gobernanza en la educación superior que se detallan a continuación: la coordinación, el flujo de información, la transparencia y la rendición de cuentas públicas (Jacob, 2015). En relación con esto último, cabe mencionar que la rendición de cuentas públicas debiera ser continuamente monitoreada e incorporada dentro del proceso de gestión estratégica de la institución (Kearns, 1998). La rendición de cuentas generaría entonces una arquitectura crucial para la reconstitución de lo público en las instituciones de educación al equiparar los recursos con la entrega de un beneficio público a cambio del monitoreo y supervisión de la calidad (Jayasuriya, 2015).

Entre las investigaciones sobre la rendición de cuentas, Huisman (2018) destaca en su investigación cinco ejemplos de rendición de cuentas en la educación superior en un conjunto de países europeos que evidencian la diversidad de prácticas y resultados. El primer caso corresponde al de Holanda, donde el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia acordó con dos organizaciones un mecanismo para entregar financiamiento basado en desempeño. Las relaciones de rendición de cuentas se basan en un intercambio de información (el Ministerio entrega información asociada a sus prioridades de política, discutido con las organizaciones intermedias, las universidades desarrollan y envían sus planes) y financiamiento, que resguarda el buen desempeño y que sea bien rendido. La institución de educación superior es obligada a explicar lo que intenta hacer, por qué y qué es lo que pretende lograr. En el caso del Reino Unido, en el marco de excelencia en investigación, el objetivo es estimular la alta calidad de la investigación y resguardar el liderazgo en la investigación de clase mundial. En términos de rendición de cuentas, en cada período de revisión, aproximadamente cada 5 años, las universidades dan cuenta de su rendimiento en investigación a cambio de financiamiento. Las universidades son consideradas unidades de evaluación, dentro de las cuales los investigadores indican cuales son sus mejores publicaciones para el período de revisión. El tercer caso, de evaluación de la calidad de la investigación en Italia, la rendición de cuentas tiene los siguientes tres niveles: investigador individual, unidad de evaluación y universidad. El

cuarto caso corresponde al noruego y su estructura de gobierno intermedio, donde se dan relaciones de responsabilidad del tipo Agente-Principal. Este es un caso interesante, porque se dejó a las instituciones organizar sus propios regímenes de rendición de cuentas, ya sea horizontalmente o de manera más gerencial y jerárquica. En este caso existen choques de responsabilidad de rendición de cuentas que parecieran ir resolviéndose. Por último, el caso austriaco, debido a la falta de experiencia, los miembros de los equipos de dirección necesitaron encontrar la forma de como operacionalizar las relaciones de rendición de cuentas. Mostró aspectos de aprendizaje a lo largo del tiempo en un contexto de ambigüedad de roles y fallas de los acuerdos, ya que los consejos no son responsables ante ninguna agencia.

En Australia, las evaluaciones nacionales de desempeño han sido usadas con propósitos de rendición de cuentas para mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema de educación superior (Mahat y Hanlon, 2018). La rendición de cuentas ha sido asociada con la transparencia, como un elemento importante en la toma de decisiones entre los estudiantes y los consumidores, para garantizar, por ejemplo, que los estudiantes tomen la mejor decisión al elegir la institución de educación superior. La transparencia se ha convertido en un elemento central del intercambio de información (Austin y Jones, 2018). La rendición de cuentas necesita de una operacionalización previa para llevarse a cabo, de modo contrario se generan divergencias y dificultades entre los actores involucrados. Lo anterior no es del todo fácil, puesto que existen una serie de factores asociados, diversos actores involucrados y también diferentes formas para su realización.

5.3.3. Rendición de cuentas y medición de desempeño

En el contexto del financiamiento por desempeño, se le ha otorgado mucha atención al concepto de rendición de cuentas en la educación superior. El interés por este mecanismo radica en dos aspectos. En primer lugar, el incremento de gasto de parte del gobierno en educación superior, con la preocupación de que si el dinero está siendo invertido apropiadamente y de manera efectiva. Segundo, aunque por un largo tiempo se asumió que la regulación de gobierno sería suficiente para saber si las instituciones de educación superior harían lo que se supone debían hacer, se generó una situación contradictoria: a medida que las instituciones de educación superior adquirieron más autonomía, los gobiernos fueron incorporando más mecanismos de seguimiento del comportamiento y su desempeño. Aquí entra en escena la rendición de cuentas como la obligación para explicar y justificar la conducta (Huisman y Fumasoli, 2014).

Desde la pasada década, la rendición de cuentas se ha convertido en una importante preocupación en gran parte del mundo. Tanto el gobierno, los parlamentarios y la sociedad en general exigen a las universidades la justificación del uso de los recursos públicos y dar cuenta, más a fondo, de los resultados de docencia e investigación. Esta labor tiene diferentes formas de llevarse a cabo: mediante requerimientos legales como licencias, acreditaciones, pruebas de evaluación para medición de aprendizajes, y exámenes profesionales, como la asignación presupuestaria basada en desempeño y juntas directivas con participantes externos (Salmi, 2015a). La política de rendición de

cuentas impulsada por el Estado se orienta a la gestión por desempeño, por medio de reformas presupuestarias y mayores requisitos de información. En algunos casos va por difusión de información de las universidades, y en otros a la implementación del desempeño en las políticas de financiamiento (Rabovsky, 2014). Asimismo, en el contexto de rendición de cuentas, las universidades públicas están llamadas a recolectar, reportar y analizar datos e información a través de un conjunto de indicadores de desempeño para responder a los requerimientos del Estado (Rutherford y Rabovsky, 2014). Rendición de cuentas, financiamiento público y medición de desempeño, son factores estrechamente vinculados en la actualidad, a través de los cuales además se materializa la relación entre el Estado y la universidad.

Es más, en la actualidad, nadie puede argumentar que las universidades no debieran rendir cuentas, porque los gobiernos deben regular la prevención de prácticas fraudulentas con una fuerte vigilancia, y también debido a que las universidades deben ser legítimamente responsables en el uso del dinero público y en la calidad de sus productos, graduados, investigaciones y otros vínculos con el medio (Salmi, 2015a). Por consiguiente, además de medir el desempeño en indicadores específicos orientados a resultados, los formuladores de políticas públicas podrían diseñar sistemas de rendición de cuentas más holísticos, que examinen la gestión eficaz de los recursos y la creación de capacidades (Jones et al., 2017). Por tanto, la rendición de cuentas se encuentra en la agenda de la política de educación superior de muchos gobiernos, institucionalizada en diversas naciones y considerada como algo intrínseco del uso de los recursos públicos.

En base a las políticas de rendición de cuentas y las reformas a la gobernanza, se realizó un estudio para determinar las mejoras significativas respecto al desempeño en el período 2000 y 2006, con el fin de aislar el efecto de las reformas de rendición de cuentas y de gobernanza. Los resultados indicaron que no hay relación entre la fuerte política de rendición de cuentas y un buen desempeño (Volkwein y Tandberg, 2008). Enders et al (2015) encontró evidencia respecto a que la entrega de reportes de desempeño en las universidades austriacas como parte de la rendición de cuentas ha contribuido tan sólo en el mejoramiento de las estrategias de publicación de artículos.

Por otra parte, la rendición de cuentas públicas coexiste con la necesidad de incrementar la autonomía institucional. Este hecho no ha significado un retraso de parte de la sociedad respecto a la forma en que se organiza y dirige el sector, sino que, ha desarrollado diversos sistemas de evaluación y rendición con nuevos desafíos para las organizaciones en relación con la forma en que se completan los nuevos sistemas de información, y los cambios en las características esenciales de la educación superior (Stensaker y Harvey, 2011).

Una de las complicaciones que enfrenta la rendición de cuentas es la dificultad para los externos de identificar quién ha contribuido de algún modo a la conducta de la agencia o a la implementación de una política y quién, en qué grado, puede hacerse cargo de ella (Bovens, 2007). Capano (2010) señala que la rendición de cuentas en la educación superior es el lado reverso de la moneda de la autonomía institucional. La rendición de cuentas institucional ha sido muy limitada, especialmente en Europa continental, ya que

la autonomía institucional ha sido limitada, y en algunos países ha desaparecido por completo.

La rendición de cuentas públicas, por ende, se refiere a la capacidad de soportar las decisiones. El principio de la rendición de cuentas públicas lleva a reconocer los errores cometidos y a restituir cuando sea posible y apropiado. Lo adecuado es tratar de no cometer el error otra vez (Jacob, 2015). En consecuencia, la evolución hacia una mayor rendición de cuentas se refleja en la expansión del número de interesados, los temas bajo escrutinio y los canales de rendición de cuentas (Salmi, 2015a: 4). Un estudio realizado por Estermann et al. (2011), revela la diversidad de condiciones para el equilibrio entre la autonomía y la rendición de cuentas con que operan las universidades europeas. Este estudio confirma una tendencia hacia el incremento de la autonomía universitaria en toda Europa. También muestra una gran cantidad de países aún no otorgan a sus universidades la suficiente autonomía: en algunos casos el aumento de las medidas de rendición de cuentas redujo efectivamente la autonomía universitaria.

Estos procesos de rendición de cuentas experimentados por las instituciones de educación superior son complejos, ya que repercuten en la autonomía institucional. En cierta manera, debido a que un mayor control del gasto limita la capacidad de decisión de los gastos institucionales, es decir, cuestionan el qué, cómo y cuándo gastar los recursos para cumplir con resultados en un contexto de financiamiento por desempeño (Araneda-Guirriman et al., 2018). La crisis económica del 2008 en Europa tuvo un fuerte impacto en el financiamiento público de muchos países, con una disminución de los fondos y cambios en la forma en que se otorgaban. Cada vez existen más restricciones y requisitos de rendición de cuentas. Esta situación ha otorgado un mayor poder a las autoridades sobre la dirección de las universidades, disminuyendo significativamente su autonomía y su capacidad de administrar los fondos como lo estimen conveniente (Estermann et al., 2011). En consecuencia, uno de los principales desafíos que muestra la rendición de cuentas se relaciona con encontrar el punto de equilibrio entre el control externo y la autonomía de las universidades para la toma de decisiones respecto al uso de los recursos.

CAPÍTULO 6. RESULTADOS ACADÉMICOS DE LAS UNIVERSIDADES Y EVALUACIÓN

El financiamiento por desempeño otorga recursos basado en indicadores de resultados de los procesos de enseñanza y aprendizaje, investigación y vinculación con los grupos de interés (Estarmann y Claeys-Kulik, 2016). Como ya se ha señalado estos programas tienen como objetivo mejorar el rendimiento institucional al vincular el financiamiento con resultados académicos, particularmente con respecto a los resultados de los estudiantes. Entre los indicadores de desempeño es posible encontrar la retención estudiantil, la aprobación de cursos, la acumulación de cierto número de créditos, la graduación y colocación laboral, entre otros, (Gandara et al., 2017; Dougherty et al., 2014). Este tipo de financiamiento pretende impactar finalmente en los propios estudiantes y en sus resultados académicos al interior de las universidades.

6.1. RESULTADOS ACADÉMICOS

Durante años los gobiernos han tratado de influir en las actividades de las instituciones públicas de educación superior con el fin de lograr resultados deseados, como una mejor tasa de retención y de graduación (Blankenberger y Phillips, 2016). En consecuencia, el financiamiento por desempeño se ha convertido en una política que ha prevalecido para incentivar la retención estudiantil y la graduación de los estudiantes en las universidades públicas (Li, 2017).

Las medidas de desempeño han emergido como un aspecto de interés académico sustancial, al igual que de importancia práctica; sin embargo, su introducción o imposición al interior de la educación superior no ha estado exenta de controversia (Altbach et al., 2017). En efecto, los formuladores de políticas estatales tratan de crear sistemas de datos sin planes respecto a cómo se utilizarán los recursos proporcionados a una institución. Debido a la cantidad de Estados que han intentado vincular el financiamiento a las medidas de desempeño, las instituciones desconfían de los motivos de las autoridades para el desarrollo de sistemas de datos con registros estudiantiles (John et al., 2018).

Asimismo, los legisladores consideran que la educación superior es una inversión relativamente cara. Por consiguiente, es posible encontrar esfuerzos nacionales para fortalecer las políticas de financiamiento por desempeño con un incremento de la atención en los resultados de los estudiantes y los gastos de la universidad (Hillman et al., 2015). La progresión y la finalización exitosa de los estudios de educación superior son relevantes a fin de ampliar las oportunidades educativas y los compromisos para generar una mayor igualdad, en la medida en que los diversos grupos de la sociedad se beneficien de la educación superior (Mooney et al., 2010).

A este respecto, Estados Unidos, definió una agenda de finalización de estudios como parte de su política pública. En el primer mandato del presidente Barack Obama, durante el año 2010, se definió un desafío para las universidades: lograr para el año 2020 que

Estados Unidos alcanzara la mayor proporción graduados universitarios en el mundo. Esta situación significó un replanteamiento de la educación superior que, anteriormente estuvo focalizada en el acceso; a partir del año 2010 son llamados a establecer políticas y prácticas que permitan mejorar las tasas de graduación de los estudiantes (Kelly y Schneider, 2012). Como consecuencia, el éxito de los estudiantes se volvió parte del nuevo criterio de fórmula para el financiamiento por desempeño (Ellis, 2016). Por ejemplo, en Ohio, el sistema de financiamiento por desempeño determinó que el 50% del financiamiento para la *Ohio State University*, estaría basado en la cantidad de grados finalizados en el año 2014, con un 2% del financiamiento por desempeño basado en los cursos finalizados (Doyle y Zumeta, 2014).

6.2. GESTIÓN INSTITUCIONAL Y FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

El punto central no es si se requiere un aumento o una disminución de los presupuestos basados en desempeño, sino cómo esto influiría en la gestión estratégica. Contar con un presupuesto basado en desempeño destaca la importancia de la dirección estratégica, puesto que la supervivencia de las organizaciones en mayor medida depende de su desempeño. Esto no quiere decir que las organizaciones con presupuestos fijos no utilicen técnicas de la dirección estratégica para ayudar a asignar recursos, sino que más bien el alcance y la escala de dicho análisis probablemente aumentaría junto con los presupuestos basados en desempeño (Hansen y Ferlie, 2016). La dirección estratégica es considerada un factor clave en el desempeño de las instituciones públicas (Andrews et al., 2012). El impacto de la gestión en el desempeño de las acciones depende claramente de las iniciativas que los administradores tomen de acuerdo con sus prioridades y preferencias (Rutherford y Meier, 2015). En efecto, las estrategias bien formuladas sólo producen un desempeño superior para la organización cuando se implementan con éxito (Noble, 1999).

La gestión institucional se define como el conjunto de políticas y mecanismos orientados a organizar las acciones y los recursos materiales, humanos y financieros de la universidad, en relación con sus propósitos y fines declarados. Para esto se considera la estructura y la organización institucional, el sistema de gobierno y la administración de los recursos (CNA, 2013). Los convenios de desempeño buscan fortalecer las capacidades institucionales, y la capacidad de gestión institucional, así como lograr niveles de calidad y eficiencia (Reich et al., 2011). Una aproximación a las instituciones universitarias en el contexto del diseño de la estrategia corporativa evalúa en qué medida crecerá y sostendrá su nivel de desarrollo, lo cual puede conducir a la generación de nuevos servicios, la integración vertical y la diversificación, entre otros (Rodríguez-Ponce y Pedraja-Rejas, 2009). La gestión institucional se configura como el soporte estructural para implementar convenios de desempeño y realiza los ajustes y mejoras necesarias para su óptimo funcionamiento, ya que a través de esta estructura se organizan los recursos y las capacidades para lograr el cumplimiento de los resultados comprometidos contra los obtenidos.

La gestión institucional no es un concepto ajeno a la realidad de las universidades. Estas disponen de un margen de acción estratégica y ámbito de aplicación definido (Fumasoli y Huisman, 2013). En América Latina, las universidades se encuentran también obligadas a implementar procesos de autoevaluación, los que deben ser complementados con evaluaciones externas. Por tanto, tienen autonomía para decidir respecto a asuntos internos y los medios para lograr los objetivos establecidos, mediante un control de proceso, mientras que los gobiernos tienen el poder de decidir esos objetivos, a través de un control de producto (Torres y Schugurensky, 2002).

Con el objetivo de generar y asignar un conjunto de recursos necesarios para apoyar los cambios cualitativos en el ámbito educativo, se requiere definir los objetivos estratégicos propios de la universidad (Stukalina, 2015). Encontrar la forma de mejorar la calidad y la entrega de los sistemas de apoyo es un desafío clave para los administradores y profesionales, al igual que la identificación de los componentes específicos de las intervenciones exitosas (Bettinger et al., 2013). Por consiguiente, la política de financiamiento por desempeño debe ir acompañada de un fuerte componente estratégico destinado a orientar las acciones financiadas.

6.3. INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

Dentro de los indicadores comúnmente usados al momento de abordar el financiamiento por desempeño se encuentra, el número de graduados, el de créditos alcanzados por los estudiantes, el de publicaciones científicas o citaciones, así como el monto de financiamiento externo obtenido, entre otros factores (Estarmann y Claeys-Kulik, 2016). El convenio de desempeño también considera mecanismos para medir el logro de resultados en las siguientes áreas de gestión institucional: instalación y desarrollo de capacidades para el análisis institucional, diseño de sistemas de información, liderazgo institucional, decisiones efectuadas con evidencia y dirección estratégica a largo plazo (Reich et al., 2011).

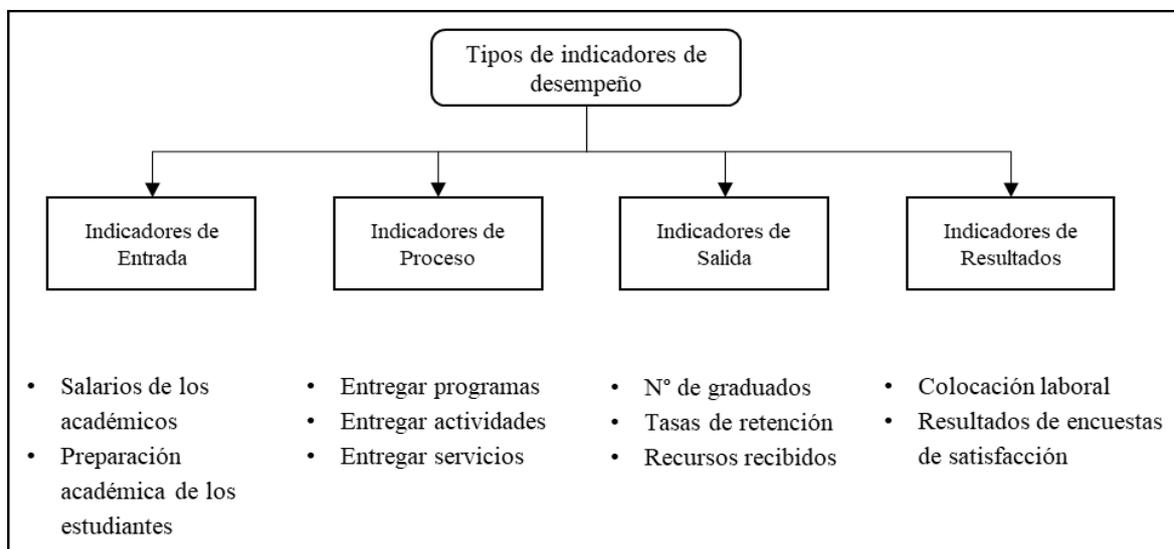
Burke (2002: 47) clasifica los indicadores de desempeño en los siguientes cuatro tipos:

- Los indicadores de entrada, que corresponden a los recursos humanos, financieros y físicos que son recibidos para soportar los programas, actividades y servicios. Como ejemplo está la preparación académica de los estudiantes, los salarios del cuerpo académico, los grados académicos de los docentes.
- Indicadores de proceso, que son usados para entregar programas, actividades y servicios; dentro de estos destacan la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, el uso de la tecnología y la evaluación del cuerpo académico.
- Indicadores de salida, que se refieren a la cantidad de los productos generados, es decir, el número de graduados, las tasas de retención y graduación, y el volumen de recursos recibidos para financiar la investigación.
- Indicadores de resultados, que representan la calidad de los beneficios entregados o el impacto de los programas, actividades y servicios sobre los estudiantes, el

Estado y la sociedad. Como ejemplo están los indicadores de colocación laboral y los resultados de encuestas de satisfacción.

Lo anterior se resume en la siguiente figura 9:

Figura 9. Tipos de indicadores de desempeño.



Fuente: Elaboración propia en base a Burke (2002).

Los indicadores de proceso pueden ayudar a tener una mirada progresiva del cumplimiento acordado a través del financiamiento de desempeño, sin tener que esperar necesariamente a los indicadores de resultado para tener una evaluación de estos programas.

Existen también indicadores de resultado, que escapan del control de las universidades: aquellos que hacen referencia al éxito relativo de los graduados en el mercado laboral, el número de graduados trabajando en puestos relacionados con su formación, el éxito de las universidades en la generación de financiamiento adicional, y los productos de otras actividades. Como se puede observar, los indicadores de resultados son bastante variados y, la elección de estos puede ser un tema controversial (Jongbloed y Vossensteyn, 2001). En efecto, las universidades deben procurar comprometerse con indicadores cuyo cumplimiento depende de las acciones que realiza la universidad para este fin, puesto que aquellos indicadores que dependen de factores externos son un riesgo para la universidad. Por ejemplo, comprometerse con metas en la tasa de empleabilidad, resulta incierto para la universidad, ya que una crisis económica o política podría afectar el cumplimiento de sus metas.

En el Reino Unido, por ejemplo, al interior de su sistema nacional, las instituciones de educación superior son reguladas y disciplinadas mediante revisiones corporativas y anuales de desempeño. Con este fin, las instituciones universitarias son abstraídas de sus condiciones históricas individuales y son tratadas como equivalentes (Marginson, 2017).

Cabe precisar que los desafíos del sistema de educación superior chileno no son menores, puesto que, a pesar de que existe un incremento de la cobertura, aún se tienen elevados

niveles de deserción y excesiva permanencia o duración de las carreras, sin equidad entre el acceso y la calidad. Tanto a nivel de institución como de carreras de pregrado, la eficiencia no está garantizada (Rodríguez-Ponce, 2012). Para los estudiantes universitarios que enfrentan desafíos, particularmente aquellos sin la preparación adecuada, la orientación y la mejora de los sistemas de apoyo sigue siendo un paso crítico en el aumento de la obtención de su grado académico (Bettinger et al., 2013), así como el mejoramiento de los indicadores de desempeño. Debido a esta situación, el modelo belga de financiamiento por resultados incorpora un criterio de inclusión y parámetros adicionales, tales como el logro en el estudio de sus estudiantes con necesidades académicas especiales (Haezendonck et al., 2017).

6.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO

La evaluación de impacto, en el contexto de reconocer y determinar el impacto de una nueva política, estrategia, intervención o iniciativa sobre individuos o instituciones nunca había tenido mayor relevancia en el sector de la educación superior como en los últimos cinco años (Ayres, 2018). El impacto de las reformas de desempeño en la educación superior como un todo no ha sido estudiado en una perspectiva comparada. Hay pocos estudios focalizados en el impacto de las reformas en el sistema, algunos conducidos a través de la aplicación de encuestas por parte de expertos en educación superior y por quienes toman decisiones en este ámbito (Krüger et al., 2018). La relevancia de la evaluación de impacto junto con el uso de las herramientas transparentes a mayor escala, radica en que podrían contribuir a mejorar la cultura de evaluación al interior de las instituciones de educación superior, motivar a quienes toman decisiones hacia procesos basados en la evidencia, y vincular, de esta forma, las etapas del proceso de políticas y los actores con la evaluación (Ciolan et al., 2015).

Una intervención consiste en una inversión específica, un proyecto de asistencia técnica o red de seguridad. Los métodos operacionales existen para comparar el impacto en la pobreza con y sin intervención. Cuanto más específica es la intervención, más fácil (Thorbecke, 2018). Si bien el término de evaluación de impacto se basa en el campo de evaluación de programas, los campos filantrópicos y de inversión social también emplean terminología de impacto social para describir y cuantificar los beneficios asociados a un programa, utilizando un proxy financiero como lo es el rendimiento social de la inversión (Esteves et al., 2012).

Uno de los tipos de evaluación hace referencia al impacto social definido como el proceso de identificación de consecuencias futuras de una acción actual o propuesta que se relaciona con individuos, organizaciones y sistemas macrosociales (Becker, 2001). El impacto puede ser evaluado, por ejemplo, según el nivel de satisfacción de los participantes con la intervención, los cambios en el conocimiento, las actitudes o comportamiento de los participantes al igual que el aprendizaje de los estudiantes (Kreber et al., 2010).

En los últimos años, Estados Unidos se ha centrado en la implementación de políticas basadas en desempeño para influir en el comportamiento de las instituciones de educación superior; no obstante, la mayoría de los estudios de evaluación de impacto han demostrado que tales políticas han tenido un efecto limitado en el desempeño de las instituciones. Las explicaciones dadas para este fracaso se han sustentado en la teoría del agente principal, la teoría de la dependencia de los recursos y el neo-institucionalismo (Nisar, 2015). Por otra parte, en Estados Unidos la investigación que evalúa los sistemas de financiamiento por desempeño es conducida en niveles macro y micro. Desde una perspectiva macro utilizan como unidad de análisis el Estado y examinan si los Estados con financiamiento por desempeño superan a los que no lo reciben. En tanto que una micro aproximación, aborda cómo los fondos de desempeño afectan a las universidades en el contexto de un sistema de financiamiento por desempeño (Hillman et al., 2015).

Esto último no es trivial considerando que el impacto puede tener diversos niveles: a nivel individual se puede considerar una cohorte o programa, o área, o cruzar una institución entera (Ayres, 2018). Una evaluación de impacto de los programas estructurales de la Unión Europea ha sido criticada por la falta de juicio informado y rigor metodológico. En este ámbito, debido a obstáculos de implementación y procedimientos diferidos del gasto estructural de la Unión Europea, reembolso y presentación de informes, las evaluaciones *ex post* llegan muy tarde en el ciclo de programación y dependen, principalmente, de indicadores financieros que hacen referencia a la tasa de absorción y la capacidad de las agencias para impulsar las economías regionales hacia ingresos convergentes y tasas de crecimiento en toda Europa (Marra, 2017).

La escasez de estudios de impacto respecto a las reformas no es poco frecuente para el sector público. El impacto de otras reformas de la administración públicas basadas en el principio de la Nueva Gestión Pública tampoco han sido analizados (Krüger et al., 2018). Esto no es trivial, más aún si se considera que estudios realizados en Estados Unidos, demuestran que los incentivos financieros basados en desempeño deberían inducir a mejorar su rendimiento; sin embargo, la evidencia encontrada indica que existen razones bien documentadas por las que eso es poco probable, específicamente, los resultados indican que a menudo el impacto de las políticas se silencia o se limita a un estrecho margen de resultados (Hillman et al., 2018).

Es importante establecer una diferenciación entre la evaluación operacional y la evaluación de impacto. La primera asegura la implementación efectiva del programa de acuerdo con los objetivos iniciales del programa. La segunda es un esfuerzo por comprender si los cambios en el bienestar se deben a la intervención del proyecto o programa. Ésta última también pretende determinar si es posible identificar el efecto del programa y en qué medida se puede atribuir a este y no a otras causas (Khandker et al., 2010). La evaluación debe ser vista, por tanto, como la recopilación y el análisis sistemático de datos relacionados con el programa que pueden ser usados para comprender cómo entrega servicios y cuáles son las consecuencias de estas acciones para los individuos. En consecuencia, la evaluación es un elemento necesario de cada programa (Jacobs, 2017).

El problema central del análisis de impacto consiste en probar que ciertos cambios observados están causalmente conectados con ciertas medidas aplicadas (Leiber et al., 2015). La evaluación identifica el impacto de un programa de intervención mediante el análisis de causa y efecto. El principio básico de organización de una buena evaluación es preguntar qué habría sucedido en ausencia de la intervención. La evaluación de impacto busca medir o cuantificar los efectos o cambios observados en la aplicación de una intervención social determinada, definición que evidencia dificultades para identificar los aspectos en los que la intervención social tiene impacto indirecto, como en los aspectos psicosociales (Valdés, 2009).

Se puede señalar que al interior de las evaluaciones de impacto existen variaciones tales como: evaluación de impacto ambiental, evaluación tecnológica, evaluación del impacto económico y evaluación del impacto social. Estas tipificaciones ofrecen una mirada general y cada evaluación de impacto de proyecto puede ser categorizada usando estas definiciones (Becker, 2001). Asimismo, tiene por objetivo generar un entorno más ecológico, sociocultural, económicamente sostenible y equitativo. Este tipo de evaluación promueve el desarrollo y el empoderamiento de la comunidad, construye capacidades y desarrolla capital social (Vanclay, 2003).

La evaluación de impacto puede ser una evaluación terminal. Este tipo es implementado al menos de dos formas. Una de ellas consiste en establecer una medición final y compararla con una estimación inicial, que puede estar basada en un diagnóstico de intervención social. En este caso es necesario que el diagnóstico inicial tenga solidez teórica o una estimación inicial efectuada con expertos. Otra modalidad puede ser medir constantemente dos grupos distintos, pero homogéneos en cuanto a sus características socioculturales, con dimensiones temporales equivalentes, siendo un grupo experimental y el otro de control (Valdés, 2009). Asimismo, por ejemplo, al abordar programas destinados a disminuir la pobreza se debe distinguir entre monitoreo de resultados y evaluación de impacto. El monitoreo de resultados tiene el enfoque de un marco lógico que destaca las necesidades de información de múltiples archivos, casi como una investigación de mercado. En cambio, al desarrollar un cuestionario se pueden identificar áreas de preocupación para los legisladores (Marchant et al., 2018).

La metodología de la evaluación de impacto de un programa o proyecto puede integrar métodos cuantitativos y cualitativos. Los segundos pueden ser usados para determinar el diseño de un cuestionario, al permitir pilotear conceptos claves y asuntos problemáticos o preguntas, es decir, permite integrar la percepción de las personas. El cuestionario, puede ser usado para determinar la extrapolación de los hallazgos identificados con los métodos cualitativos en muestras más limitadas. La combinación de ambos métodos es necesaria para una buena evaluación (Subbarao et al., 2018).

Las aproximaciones de evaluación pueden ser conducidas mediante métodos cuantitativos (encuestas, simulaciones) antes o después de que un programa es introducido. La evaluación *ex ante* predice los impactos del programa usando datos previos a la intervención. La evaluación *ex post* examina los resultados después de que el programa ha sido implementado (Khandker et al., 2010). Por ejemplo, el análisis *ex post*

es el diseño más utilizado para evaluar el impacto del aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior, puesto que los datos, los documentados, las estimaciones, las evaluaciones de los expertos y de las partes interesadas son fuentes de información usadas *a posteriori* (Leiber et al., 2015).

El objetivo de las evaluaciones de impacto es demostrar el efecto causal cuando el impacto es atribuible a un determinado programa o política. Por ejemplo, en una evaluación de impacto de un programa o política, sería de interés saber cuál fue el efecto de una carta de notificación sobre el pago de impuestos. El desafío fundamental de la evaluación de impacto es que, en un momento dado, sólo es posible observar lo ocurrido con las políticas vigentes, es decir, sólo se pueden observar las declaraciones tributarias de los contribuyentes que recibieron la notificación de esta política, por tanto, no es posible observar lo que estos habrían hecho en ausencia de tal notificación (Pomeranz, 2017).

En efecto, un aspecto importante de las intervenciones es que están orientadas hacia ciertos objetivos, que corresponden a los efectos previstos de las intervenciones, por lo tanto, para poder tener un análisis de impacto se deben identificar los eventos y las relaciones causales relevantes (Leiber et al., 2015).

En este caso se trabaja una evaluación de impacto *ex post*, medida a través de la percepción de los miembros de las comunidades académicas en donde se implementaron los convenios de desempeño, que además participan desde la elaboración del diagnóstico inicial previa a la implementación de este financiamiento.

6.4.1. Estudios de financiamiento por desempeño en educación superior

Según lo señalado por Nisar (2015), desde que se declaró en Estados Unidos, incrementar el rendimiento de las instituciones de educación superior como objetivo de las políticas basadas en desempeño, se han realizado evaluaciones para verificar si este objetivo ha sido cumplido en dichas instituciones. Cabe precisar que no se han realizado análisis de costo-beneficio para evaluar el impacto de estas políticas, puesto que las evaluaciones efectuadas se focalizan en el diseño de principios del financiamiento basado en un desempeño lineal determinístico, asumiendo que una política “x” conduce a un resultado “y”. En esta línea Jones et al. (2016) señala que es importante tener cuidado respecto a cómo los Estados diseñan sus políticas de financiamiento basado en desempeño y resultados, ya que la evidencia muestra que la adopción de estas políticas y su vinculación con los resultados de los estudiantes no es concluyente.

Un estudio realizado por Jones et al. (2016) señala que, en la superficie el financiamiento basado en desempeño pretende incentivar y medir la eficiencia; sin embargo, un sistema no puede recompensar lo que no ha sido diseñado para ser medido. Al medir el impacto en las *Historically Black Colleges and Universities*, resulta necesario primero comprender como funcionan estas instituciones antes de juzgar su desempeño. En el caso de Florida, se evidencia que el modelo de financiamiento por desempeño perpetúa la segregación e intercambia el potencial de equidad por el riesgo de segregación cuando no

consideran el impacto de la historia, el contexto, las necesidades y las características demográficas de los estudiantes. Se evidencia con este caso que el modelo de financiamiento por desempeño tiene un alto riesgo de perpetuar la segregación al no considerar las variables que generan los matices propios de cada realidad institucional.

En este mismo orden los resultados de un estudio efectuado por McKinney y Hagedorn (2017) sugieren que es necesario comprender de mejor forma los impactos del financiamiento basado en desempeño en los *Community Colleges* de Texas, antes de incrementar la proporción de recursos públicos asignados por el logro de los estudiantes. Este estado se caracteriza por tener magros resultados en su permanencia y finalización de estudios en sus *Community Colleges*, donde aproximadamente la mitad de los estudiantes matriculados en primer año no regresa para el segundo año. Umbricht et al. (2017) plantean que, en el contexto de financiamiento basado en desempeño, las instituciones de educación superior podrían restringir las admisiones enfocando sus esfuerzos de reclutamiento en atraer estudiantes percibidos con mayores probabilidades de graduarse en lugar de reclutar a un grupo de candidatos más diversos, con menos probabilidades de graduarse. Concluye en su estudio aplicado en Indiana, Estados Unidos, que el financiamiento por desempeño disminuye las admisiones, incrementa la selectividad de los estudiantes a ser matriculados y marginaliza las minorías subrepresentadas y de bajos ingresos.

Un estudio liderado por Gandara y Rutherford (2018) señala que el efecto de las políticas de financiamiento por desempeño tiene baja efectividad para obtener resultados deseados, generando incluso limitaciones en el acceso a la universidad de estudiantes provenientes de los grupos subrepresentados. Las autoras sugieren que los modelos de financiamiento por desempeño tienen que ser diseñados para adaptarse a los contextos locales. Coincide con los resultados previos respecto al impacto en el acceso.

En Chile, la experiencia de los convenios de desempeño se evaluó por medio de una Evaluación de Medio Término durante el año 2010. Esta evaluación fue efectuada por un Comité Asesor Internacional del Programa MECESUP, cuyas conclusiones indican que este instrumento de financiamiento es capaz de mejorar la gestión institucional de las universidades. Un informe internacional emanó de esta evaluación, indicando que esta fase experimental de los convenios de desempeño mostró la capacidad del instrumento para mejorar la gestión institucional (Reich et al., 2011). Posteriormente se escaló el instrumento y se ampliaron las áreas de asignación de recursos a la formación inicial de profesores, las ciencias sociales, entre otros (Fernández, 2015). El escalamiento de la experiencia piloto de los convenios de desempeño es resultante de la evaluación internacional, que concluye la recomendación de expandir expansión el programa de convenio de desempeño a más instituciones con el fin de generar cambios más profundos y rápidos al interior del sistema.

Esta evaluación de impacto de la experiencia piloto implementada el año 2007 en Chile develó los positivos impactos de este instrumento, generando a su vez una base de aprendizaje útil que puede ser utilizado ampliamente en el sistema de educación superior (Yutronic et al., 2010). Asimismo, la implementación de los convenios de desempeño

proviene a su vez de la positiva experiencia de financiamiento de proyectos concursables en el marco de los Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECESUP (Fernández, 2015). El convenio de desempeño muestra la evolución como instrumento de financiamiento para lograr los objetivos de la política pública de financiamiento referida a incrementar la eficiencia, equidad, calidad y producción científica (Yutronic et al., 2010).

Posteriormente, el convenio de desempeño dio paso al instrumento Convenio Marco para las universidades estatales, el cual tiene por finalidad la asignación de recursos públicos para objetivos conducentes a generar bienes públicos y fortalecimiento institucional (Palma y Rodríguez-Ponce, 2017). Como consecuencia, se observa una evolución constante en el tiempo de los instrumentos de financiamiento en Chile, los que se van desarrollando en base a los procedimientos y las evaluaciones realizadas.

6.4.2. Recomendaciones para medir el desempeño

Como resultado de la experiencia de financiamiento basado en desempeño en Estados Unidos, es posible identificar un conjunto de aspectos en común y recomendaciones realizadas por Jones (2016: 6-7):

1. La vinculación del financiamiento con la consecución de objetivos no es una idea nueva. Lo nuevo pueden ser los objetivos priorizados, no la noción de pagar por el desempeño. Todos los modelos de financiación generan incentivos para el comportamiento institucional. En el pasado, las instituciones han sido recompensadas por aumentar el acceso y matricular más estudiantes. El éxito de los estudiantes y la finalización de los programas académicos (incremento en la producción de títulos) están en ascenso como prioridades estatales. El modelo actual de financiamiento por resultados es una variación, no una idea nueva.
2. Los modelos de asignación de recursos son un medio, no un fin en sí mismo, por ende, se debe lograr un acuerdo sobre las metas antes de intentar implementar el financiamiento basado en resultados. Si no hay una declaración clara de objetivos con amplia aceptación, casi no hay posibilidad de crear un modelo durable de financiamiento basado en desempeño. La agenda pública debería establecer un conjunto limitado de metas que se adapten a las necesidades del Estado y de los ciudadanos, no sólo en las de las instituciones de educación superior.
3. En los últimos años, muchos modelos han sido implementados incluyendo solo un segmento de las instituciones dentro de un estado; lo óptimo sería incluir a todas las instituciones públicas en el modelo. Mientras los modelos de financiamiento específico varían según sector, deberían ser desarrollados dentro del marco del Estado.
4. Diseñar el modelo de manera que refleje y refuerce la diferenciación de la misión. El enfoque actual a nivel nacional (Estados Unidos) está en el logro de la educación y el estímulo para que las instituciones de educación superior logren aumentar el número de grados y certificados entregados a los estudiantes y

- reconocidos por el empleador. En la mayoría de los Estados, esta es una meta necesaria e importante, pero es probable que no sea la única de importancia.
5. Incluir medidas que compensen las poblaciones sub-representadas matriculadas en la educación superior. Una de las principales preocupaciones expresadas acerca del financiamiento basado en los resultados, es el objetivo de producir más graduados, ya que las instituciones tratarán de inscribir solamente a aquellos estudiantes que tengan más éxito e ignoren a los estudiantes que están en riesgo académico, económico u otro.
 6. Incluir provisiones que recompensen el progreso académico de los estudiantes, al igual que la obtención del grado. Esto es relevante en las primeras etapas de la implementación, pues es difícil aumentar la producción de grados en un solo año. Un mecanismo que premia la mejora en el corto plazo es una herramienta apropiada.
 7. Limitar las categorías de resultados a ser recompensadas. Una necesidad frecuente es crear una lista de variables que pueda ser utilizada como motor del modelo de financiamiento basado en resultados.
 8. Usar métricas que no sean ambiguas o difíciles de calcular.
 9. Evitar diseños que solo recompensen a instituciones sólo cuando logren una meta fija.
 10. Promover el tema de la calidad al interior de las instituciones de educación superior.

Los aspectos mencionados son útiles para los modelos de financiamiento por desempeño que se implementan en otros contextos, particularmente respecto a los indicadores. Revisar los indicadores a comprometer puede ser clave al momento de la ejecución de un convenio de desempeño, ya que muchas veces se llega a acuerdos demasiado complejos o se establecen metas muy ambiciosas, situación que genera en algunos casos un conflicto entre la universidad y el Ministerio de Educación al querer cambiar un indicador o modificar el valor de un indicador. Como además existe una vasta experiencia internacional respecto a este tema, es fundamental ponderar algunas de estas sugerencias a la realidad nacional.

Finalmente, el presente análisis cobra más relevancia debido a que compara las dificultades para articular los incentivos financieros con las capacidades institucionales necesarias para alcanzar las metas de desempeño (Dougherty et al., 2014). Los Estados deben, por ende, ser cautelosos en la forma en que diseñan sus políticas de financiamiento basado en desempeño, pues la evidencia que ilustra el impacto de la implementación de dichas políticas, respecto a los resultados deseados de los estudiantes, todavía es poco concluyente (Jones et al., 2017).

SÍNTESIS DEL MARCO TEÓRICO

A partir de la revisión bibliográfica realizada para la elaboración del marco teórico, se puede establecer que los sistemas de educación superior han experimentado una serie de cambios en los últimos años. En primera instancia, con la expansión de la matrícula de la educación superior se habla tanto de una masificación, como de la universalización en el acceso, situación que genera, al mismo tiempo, una fuerte presión por el financiamiento de las instituciones de educación superior. Este hecho es transversal a países desarrollados como Estados Unidos o Reino Unido, pero también a países en vías de desarrollo como Chile. Junto con este cambio, se encuentra la restricción del financiamiento fiscal destinado a la educación superior, producto no solo de las políticas con que se define el financiamiento, sino de las crisis económicas experimentadas en épocas actuales, y que han afectado fuertemente los presupuestos fiscales.

Esta restricción ha conllevado a la búsqueda de modelos de financiamiento que incluyan la participación del Estado, el sector privado, y también las familias de los estudiantes que costean sus estudios. Es posible encontrar también una variedad de formas de asignación, tales como recursos basales, a través de becas, créditos, fondos competitivos y también recursos asociados al desempeño institucional.

En relación con este último punto que se desarrolla la investigación de esta tesis. El financiamiento de las instituciones de educación superior basado en su desempeño tiene una larga data, remontando sus inicios a la década de los años setenta en Estados Unidos, donde se definían los objetivos a cumplir y los resultados a alcanzar en cada institución para la entrega de los recursos a través de un contrato. Esta versión se modificó posteriormente con una redirección de los recursos hacia el desarrollo de nuevos programas.

Este mecanismo de financiamiento por desempeño va acompañado por una cultura de rendición de cuentas, en la cual las instituciones de educación superior informan a los grupos de interés el uso que les dan a los recursos recibidos, con énfasis en su eficiencia.

La dinámica de las relaciones establecidas entre el Estado y las instituciones de educación superior, así como el financiamiento basado en desempeño, pueden ser claramente descritas y explicadas en la lógica de la teoría del agente principal, al establecer una relación contractual jerárquica y muchas veces asimétrica.

En Chile, la política de financiamiento de la educación superior ha experimentado cambios durante la última década, en específico con la introducción del financiamiento por desempeño como mecanismo de asignación de recursos, y la demanda de gratuidad de la educación superior. Ambos mecanismos son regulados por leyes de reciente aprobación, como la Ley de Universidades Estatales y la Ley General de Educación Superior. Además, en Chile no existe suficiente evidencia empírica respecto al impacto de este mecanismo de financiamiento en los resultados alcanzados por las instituciones de educación superior.

C. MARCO APLICADO: DISEÑO

La naturaleza de esta investigación tiene, en primera instancia un propósito exploratorio, dado que existe poca evidencia, con estudios y análisis más bien generales, como se pudo observar en el capítulo del marco teórico, sin embargo, falta una mayor profundización en estudios que aborden el rol que han jugado los convenios de desempeño al interior de las universidades y la percepción de impacto que han tenido en aspectos académicos y de gestión. En un segundo momento tendrá un propósito descriptivo con el fin de describir la naturaleza del impacto de los convenios de desempeño al interior de las instituciones de educación superior.

CAPÍTULO 7. DISEÑO Y DESARROLLO DEL ESTUDIO DE CAMPO

El propósito de esta investigación hace referencia a Identificar y describir el impacto que ha tenido la implementación de los convenios de desempeño, tanto en el ámbito académico como de gestión institucional, por consiguiente, para cumplir con esta finalidad fue necesario recoger la percepción que tenían los distintos actores que forman parte de la comunidad universitaria de las instituciones con las que se va a trabajar en esta investigación a través de un diseño metodológico mixto, donde las técnicas cualitativas y cuantitativas contribuyen de manera más completa a dar cumplimiento a los objetivos de esta investigación.

Como parte de los objetivos del marco metodológico, y ligados a los objetivos generales de la tesis (capítulo 1) se encuentran los siguientes:

- Seleccionar las universidades para estudiar el impacto de los convenios de desempeño en los resultados académicos y en la gestión institucional.
- Construir los instrumentos correspondientes a la recolección de datos cualitativos y cuantitativos.
- Recopilar la documentación secundaria referida al instrumento de financiamiento convenio de desempeño.
- Seleccionar a los individuos que serán los informantes en ambas etapas de la investigación.
- Analizar la información cualitativa y cuantitativa recopilada en los estudios de campo.

La metodología de esta investigación tuvo una naturaleza mixta, en el sentido que se combinaron técnicas de muestreo, de recolección de información y de procesamiento de datos, tanto cualitativo y cuantitativo (Creswell, 2009). Esto con el fin de generar una cobertura adicional ya que cada método permite contribuir al proyecto de investigación. En particular, este método mixto se utilizó de modo secuencial, ya que el método cualitativo fue utilizado como entrada, continuando posteriormente la etapa cuantitativa (Morgan, 2013).

Este diseño, además de caracterizarse por enfoque mixto secuencial, derivó más específicamente en el enfoque *Concurrent Embedded Strategy* de Creswell (2009), que indica que uno de los métodos está subordinado a otro. En este caso, la metodología

cuantitativa está subordinada a la metodología cualitativa. Desde esta perspectiva un método primario guía el proyecto (cualitativo en este caso) y el segundo método entrega el rol de soporte a los procedimientos, por lo tanto, es subordinado. En esta investigación, a través del método cuantitativo se abordó de manera más profunda y extensa aspectos referidos a los principales resultados de la etapa cualitativa y de los datos generados a través de la aplicación del Método de la Teoría Fundamentada, por medio de las etapas de la codificación (abierta, axial y selectiva). Por lo tanto, se puede establecer que la utilización de métodos cuantitativos a su vez tuvo un propósito descriptivo confirmatorio, empleado con el fin de confirmar, mediante el estudio cuantitativo la información recopilada en la etapa cualitativa particularmente.

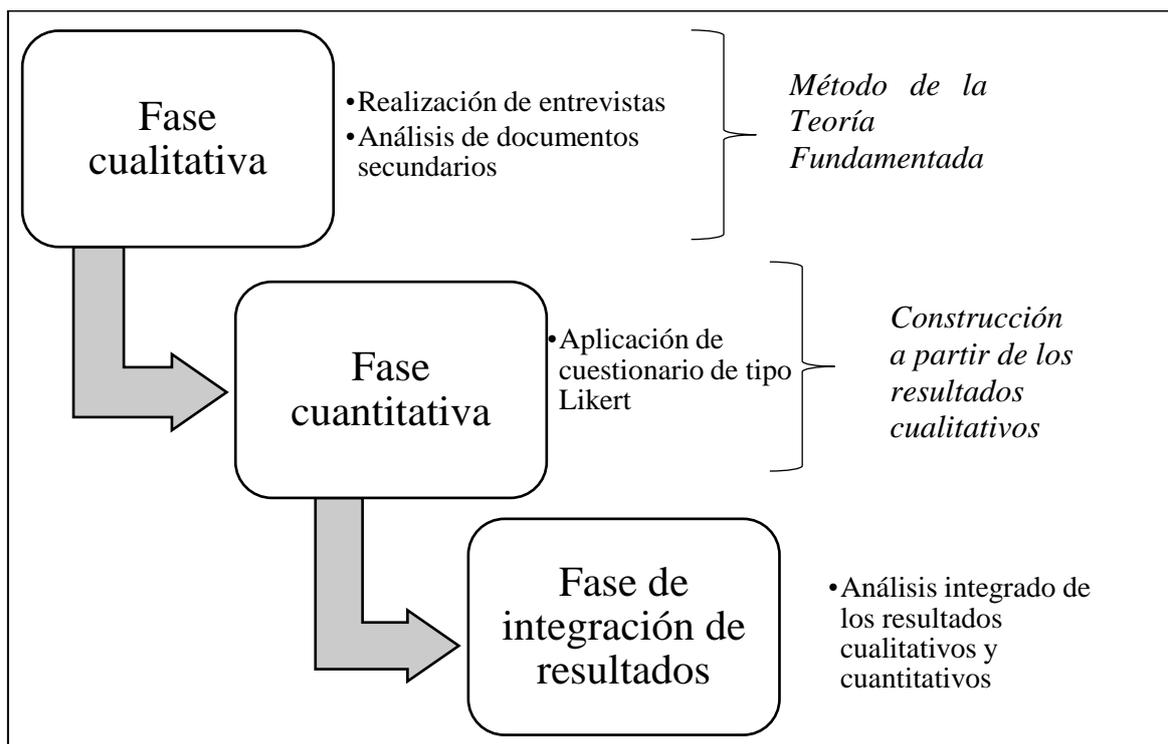
La definición de la estrategia metodológica utilizada para la investigación estuvo estrechamente vinculada con el nivel de conocimiento conseguido en esta problemática que hace referencia a la exploración de la naturaleza de la relación entre la implementación de los convenios de desempeño y el éxito de la estrategia de las universidades.

La selección de la metodología utilizada no deviene de un dogma epistemológico previo, sino que estuvo determinada por su idoneidad para cumplir con el objeto de estudio y con los objetivos de la investigación planteados, siguiendo para este fin los planteamientos de Barriga y Henríquez (2003), quienes destacan la importancia que tiene para el proceso investigativo la selección de los métodos que permitan responder lo que se quiere saber.

Dicho lo anterior, la utilización del enfoque cualitativo corresponde a la primera fase de la investigación, con un carácter exploratorio, ya que si bien existe algunas investigaciones y análisis respecto a la implementación de convenios de desempeños (Reich et al., 2011, Yutronic et al., 2012) se carece de investigación respecto a sus impactos al interior de las instituciones de educación superior (Fernández, 2015), donde se recoja la percepción de la comunidad académica. La segunda fase corresponde al enfoque cuantitativo aplicado a partir de los resultados identificados en la etapa previa y tiene por finalidad profundizar y corroborar los hallazgos de la fase anterior. Esta fase está subordinada a la cualitativa previa. Por último, está la fase de la integración y análisis de los resultados obtenidos en las fases cualitativa y cuantitativa de la investigación.

En la figura 10 se pueden observar las fases de la recolección de datos empíricos.

Figura 10. Fases de la investigación



Fuente: Elaboración propia

7.1. DISEÑOS DE LOS ESTUDIOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS

La fase inicial de la investigación considera la perspectiva cualitativa para efectuar su aproximación al campo. Esta perspectiva se encuentra estrechamente vinculada a los planteamientos de Morgan (2013) donde la utilización del paradigma cualitativo y sus métodos al principio de la investigación se encuentra asociada a una de sus fortalezas de los métodos cualitativos son adecuados para producir información, con lo que se puede lograr una importante contribución a la investigación.

En este sentido, la aplicación de la metodología cualitativa, por ejemplo, en el estudio de casos, proporciona herramientas para estudiar fenómenos complejos dentro de sus propios contextos, permitiendo que se evalúen programas (Baxter y Jack, 2008).

Más aun, según Maxwell (2008) existen cinco objetivos para los cuales los estudios cualitativos son útiles:

- Comprensión de significados, que tiene para los participantes en el estudio, los eventos, situaciones y acciones en los que están involucrados y de las descripciones que dan de sus vidas y experiencias.
- Comprensión del contexto particular en el cual los participantes actúan y la influencia que este contexto tiene en sus acciones.
- Identificar fenómenos e influencias imprevistas para generar nuevas teorías fundamentadas, sin restringirse, por tanto, al rol exploratorio únicamente.

- Comprensión de los procesos en los cuales los eventos y las acciones tienen lugar.
- Desarrollo de explicaciones causales.

Al interior de este enfoque cualitativo, se trabajó más específicamente con el método de la Teoría Fundamentada, que según Strauss y Corbin (2002) hace referencia a una teoría derivada de los datos recogidos de manera sistemática y analizados mediante un proceso de investigación. En este método, la recolección de datos, el análisis y la teoría que emana de estos se encuentran estrechamente relacionados. Siendo relevante la fundamentación de los conceptos en los datos y la capacidad creativa de los investigadores.

Como se mencionaba anteriormente, en la Teoría Fundamentada la recolección de los datos, la selección de los casos y el análisis se encuentran vinculados en el proceso investigativo (Strauss y Corbin, 2002). Difuminándose los límites, a menudo rígidos entre la recopilación de los datos y las fases de análisis de la investigación (Charmaz, 2006).

Es más, en el contexto de la utilización de la Teoría Fundamentada los datos cuantitativos están estrechamente vinculados con el énfasis en la verificación de sus posibilidades para generar teoría se han quedado enormemente subdesarrolladas. No obstante, algunas de las mejores monografías basadas en datos cualitativos indican que pueden ser un medio muy enriquecedor para descubrir la teoría. En estas monografías el descubrimiento no puede detenerse, sino que se abre paso a ambas verificaciones y esquemas conceptuales preconcebidos para entregar una teoría interesante e importante (Glaser y Strauss, 1967).

Por consiguiente, se decide para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la investigación la utilización del paradigma cuantitativo. En este sentido, a nivel de diseño del marco metodológico de la investigación se debe señalar la utilización del paradigma cuantitativo, con el fin de confirmar la información obtenida en la etapa cualitativa. Cabe destacar que esta parte de la investigación tiene por fin dar una perspectiva con que se aborda esta parte es en la lógica de combinación en términos de Bericat (1998) donde se pretende aumentar la validez de las percepciones recogidas inicialmente con el fin de superar sesgos y limitaciones de la etapa cualitativa. Complementando de esta forma los resultados obtenidos en la etapa cualitativa.

7.2. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La recolección de la información fue a través de los siguientes tres mecanismos:

- Entrevista semi-estructurada
- Información secundaria, decretos, contratos referidas a los convenios de desempeño
- Cuestionario con preguntas de tipo Likert

7.2.1. Entrevista semi-estructurada

La decisión para escoger como técnica la entrevista semi-estructurada se fundamenta en el hecho de que esta técnica permite develar la experiencia individual del participante,

clave para comprender la experiencia de otras personas en una situación similar. En las entrevistas se encuentra una interacción sobre un asunto que constituye una parte del conocimiento generado en esta situación (Flick, 2014). Este espacio de entrevista se concibe a menudo como el lugar donde se construye el conocimiento producto de la interacción entre el entrevistado y el entrevistador (Kvale, 2007).

Para recoger información respecto a la implementación de los convenios de desempeño al interior de las universidades, se elaboró una pauta de entrevista con una selección de los tópicos que responde a los intereses del investigador, correspondiente a la primera etapa donde se eligen los temas, eventos, problemas que intrigan al investigador (Rubin y Rubin, 2011). A continuación, en el cuadro 1 se muestran los tópicos de interés definidos para la fase exploratoria de la investigación:

Cuadro 1. Tópicos para la construcción de la pauta de entrevista.

Tópicos para la construcción de la pauta de entrevista
• Diagnóstico y situación inicial de la universidad
• La formulación del convenio de desempeño
• Vinculación entre convenios de desempeño con el plan de desarrollo,
• El rol del Ministerio de Educación con las universidades en el contexto del financiamiento por desempeño
• La rendición de cuentas de las universidades
• Los términos de intercambio establecidos en los contratos
• La organización para la implementación de los convenios de desempeño
• La conformación de los equipos de trabajo
• El establecimiento de mecanismos de control
• La relación con el ministerio de Educación
• Los compromisos institucionales adquiridos
• Los desempeños notables, logros tempranos y no previstos alcanzados
• Las dificultades en la ejecución
• Las lecciones aprendidas

Fuente: Elaboración propia.

Como en las entrevistas no podemos acceder de manera directa a los procesos de interacción o las prácticas, como sí ocurre con la observación, sí se pueden obtener versiones e informes de parte de cada uno de los participantes al ser entrevistado (Flick, 2014). En la entrevista semi-estructurada (que no es una conversación abierta ni un cuestionario cerrado) intenta comprender los temas del mundo cotidiano desde la perspectiva de los propios sujetos. A través de esta técnica se obtienen descripciones del mundo vivido por los entrevistados con respecto a la interpretación del significado de los fenómenos descritos (Kvale, 2007). Por esta razón se elige esta técnica por sobre otra técnica grupal, por ejemplo, ya que no está dentro de los objetivos de la investigación tener la opinión de un grupo homogéneo, como ocurría al usar un grupo de discusión, que pretende generar la interacción de grupo con un debate, y asegurar que los participantes hablen entre sí, en lugar de interactuar con el investigador (Barbour, 2013).

Para la realización de la entrevista semiestructurada se generó una pauta con la selección de temas y conceptos sensibilizadores (Sautu et al., 2005) referidos a la implementación de convenios y su impacto. Por consiguiente, se procedió a la elaboración de las preguntas que era necesario de responder en esta fase de la investigación, según lo señalado por Rubin y Rubin (2011). Esta técnica se escogió, debido a que permite conocer la perspectiva de los actores sociales. Se definió para esta finalidad la siguiente pauta de entrevista con los conceptos sensibilizadores y sus preguntas tentativas:

Cuadro 2. Preguntas tentativas para la entrevista.

Objetivos de la investigación	Preguntas tentativas de la pauta de entrevista
Caracterizar la situación inicial de las universidades, previa a la implementación de los convenios de desempeño.	En qué situación se encontraba la universidad previa a la implementación del primer CD.
	Con esto me refiero a la situación de los estudiantes y sus indicadores.
	Financiera, cuáles eran las fuentes de financiamiento anteriores (Proyectos Mecesusup, por ejemplo).
	Como se monitoreaba el desempeño de las acciones desarrolladas al interior de la institución.
	Cómo se medía el desempeño académico de los estudiantes.
	Tenían un plan estratégico vigente en ese momento.
Describir el proceso institucional de formulación de los objetivos, compromisos y resultados del convenio de desempeño.	Cómo se enteran del programa piloto de convenio de desempeño
	Cómo fue el proceso de formulación
	Definición de objetivos
	Compromisos notables asumidos
	Definición de indicadores
	Qué rol jugó el ministerio de Educación
	Hubo alguna dificultad en el proceso de formulación
	Cómo se han ido definiendo los objetivos de los otros convenios de desempeño.
Caracterizar la relación Universidad – Ministerio de Educación, desde el proceso de formulación del convenio de desempeño piloto hasta el presente.	Como se fue dando la interacción con el ministerio de Educación
	Cuál era el rol del Ministerio, al momento de iniciar la formulación, la negociación y la ejecución.
	Respecto a los otros convenios de desempeños posteriores, se ha mantenido de igual forma la relación, o ha cambiado.
	Cómo opera la rendición de cuentas.
	Cuáles son los aspectos positivos de esta relación
Determinar las dificultades experimentadas en las universidades con la implementación de los convenios de desempeño.	Hubo dificultades o diferencias en la relación Ministerio-Universidad al momento de formular, negociar y ejecutar el proyecto.
Identificar los logros y aprendizajes alcanzados en la gestión institucional con	Como se ejecutó el convenio de desempeño piloto
	Cuáles fueron los grandes resultados y beneficios institucionales
	Cuáles fueron las dificultades o aspectos necesarios de ser mejorados en la implementación de convenios de desempeño

la implementación de los convenios de desempeño.	
Comparar las situaciones iniciales y finales, en las instituciones de educación superior analizadas	Como se ha dado continuidad a las acciones implementadas (institucionalización de los procesos)

Fuente: Elaboración propia.

Junto con la realización de entrevistas, se recopiló información secundaria específicamente las bases de concurso de los convenios de desempeño y los contratos firmados entre las Universidades y Ministerio de Educación, donde la información se fue seleccionando y extrayendo según los tópicos señalados anteriormente en el cuadro 2, pero también los elementos (nodos) que emergieron del proceso cualitativo de las entrevistas.

Esta fase de la investigación se caracteriza por ser un diseño continuo, flexible y adaptable. Continuo porque se puede rediseñar a través del proyecto, pudiendo cambiarse las preguntas y a quien preguntar, y flexible puesto que se puede explorar la información nueva y probar nuevas ideas a medida que van surgiendo. Además, es adaptable, porque permite lidiar con lo inesperado (Rubin y Rubin, 2011). En efecto, estas cualidades caracterizaron la fase cualitativa y en específico la realización de las entrevistas, debido a la dificultad para acceder a los informantes claves en una de las instituciones conllevó a la entrevista de dos expertos e informantes claves de la política de financiamiento por desempeño en Chile.

7.2.2. Cuestionario

En una fase de la investigación se dio inicio a la fase cuantitativa de la investigación.

Una vez finalizada la fase cualitativa exploratoria de la investigación, se procedió a la fase cuantitativa. Para esta fase se diseñó un cuestionario utilizando como insumo para su construcción los resultados y el procesamiento de las entrevistas.

El cuestionario por definición es un instrumento con preguntas abiertas o cerradas que responde a un conjunto de variables. De acuerdo con los objetivos y las necesidades de análisis el cuestionario puede tener preguntas cerradas, dicotómicas o con respuestas múltiples, o preguntas abiertas. En el caso de utilizar escala tipo Likert, dos o tres preguntas se configuran como indicadores de una misma variable (Briones, 1996). En el caso de esta investigación se utilizaron preguntas cerradas, de tipo Likert y abiertas, con el fin de recopilar el máximo de información posible con este cuestionario.

Para la construcción de las preguntas de tipo Likert se siguieron los lineamientos de Likert (1976), por medio de las siguientes acciones:

- Selección de los enunciados. En específico, cada uno de los enunciados debe ser de naturaleza tal que las personas que tengan puntos de vistas diferentes, en lo que

respecta a una determinada actitud reaccionarán de manera diferente ante el enunciado.

- Para cumplir con este fin es importante que los enunciados hagan referencia a comportamiento deseado y no enunciado de hecho.
- La redacción debe ser clara, concisa y directa.
- Si se utilizan enunciados de selección múltiple, las diversas alternativas deben hacer referencia a una sola variable de actitud y no varias.
- Evitar que los ítems sean indiferenciadores, es decir, aquellos enunciados que no miden lo que mide la batería y que por consiguiente incluirlo no aportaría a la escala.

A partir de las consideraciones señaladas anteriormente se desarrollaron los ítems (inicialmente 37) y dimensiones como se muestra a continuación en el cuadro 3:

Cuadro 3. Dimensiones e ítems.

Dimensiones	Ítems
Política de financiamiento	El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad
	El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado
	El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos
	Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional
	Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la universidad
	El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad
	La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto
	El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar procesos académicos
	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad
	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad
Implementación de convenios de desempeño	La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño
	La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad
	Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño
	Los académicos comprendieron fácilmente que los recursos vía CD no eran de libre disposición
	El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD

Dimensiones	Ítems
	<p>La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño</p> <p>La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones</p> <p>La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el ministerio generó resistencias en el interior de la universidad</p> <p>El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la implementación de los Convenios de Desempeño</p> <p>El negociador otorgaba el nivel académico requerido a la relación entre la universidad y el ministerio</p> <p>La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño</p> <p>La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad</p>
impacto de los convenios de desempeño	<p>El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados la universidad</p> <p>El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad</p> <p>El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad</p> <p>Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad</p> <p>Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la productividad científica de la universidad</p> <p>El CD permitió la creación de capacidades en los ámbitos docencia e investigación</p> <p>El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades</p> <p>El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación</p> <p>La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad</p> <p>La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en el CD de ser solo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad</p> <p>La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio</p> <p>El control y seguimiento del CD ejercido por el ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción</p> <p>Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos.</p>

Dimensiones	Ítems
	Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco
	Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

Dicho lo anterior, el analista de la encuesta elige sus categorías de la misma manera que el investigador que realiza el análisis cualitativo, donde no es necesario un esquema inicial de conceptos e hipótesis, generalmente utilizado a los datos cuantitativos al intentar realizar las verificaciones. Los conceptos cuyo ajuste será emergente se encuentran en análisis descriptivos previos a los datos cuantitativos o en otros datos cualitativos o cuantitativos sobre el mismo tema. Asimismo, las categorías y las propiedades surgen durante la recopilación y análisis de los datos cuantitativos tan fácilmente como en el análisis cualitativo (Glaser y Strauss, 1967). En consecuencia, a partir de los resultados de las entrevistas se construyó y aplicó un cuestionario (incorporado en los anexos) con preguntas de tipo Likert, según las tres dimensiones indicadas anteriormente.

Cabe precisar que este cuestionario fue sometido a un proceso de validación de contenido que se detalla en el capítulo siguiente.

7.2.3. DISEÑO MUESTRAL

El diseño muestral utilizado en esta investigación fue polietápico, ya que inicialmente se seleccionaron las universidades, para posteriormente seleccionar a los sujetos a ser entrevistados. La población de estudio son aquellas universidades que participaron en la experiencia piloto de implementación de convenios de desempeño iniciado el año 2007, conformado por 4 universidades estatales.

El criterio para seleccionar las universidades fue que estas instituciones denrirmfp participado de la experiencia piloto de los convenios de desempeño con el Ministerio de Educación. Inicialmente se pensó en trabajar con tres universidades. Como se señalaba anteriormente cuatro universidades participaron en la experiencia piloto, sin embargo, para esta investigación se seleccionaron solo tres instituciones a través de un muestreo intencionado. El criterio de selección fue por conveniencia, ya que en las tres instituciones con las que se trabajó existía posibilidad de acceder a los miembros de las comunidades académicas a entrevistar. Asimismo, cabe destacar que en un principio se pensó trabajar solo con 2 universidades, sin embargo, producto del método de comparación constante al momento de analizar la información usando el método de la teoría fundamentada, se decidió incorporar la tercera universidad con el fin de maximizar la comparación hasta llegar finalmente al punto de saturación teórica, donde no fue necesario incorporar la 4ta universidad.

De igual modo, el diseño definido para seleccionar la muestra fue a su vez secuencial, porque después de seleccionar a las instituciones se procedió a la selección de los

individuos a ser entrevistados y posteriormente encuestados. Se consideró como sujeto informante clave de la investigación a aquellos integrantes del equipo directivo, del cuerpo académico y también los miembros de los equipos profesionales y administrativos, que hubieran participado en la implementación de los convenios de desempeño. Por consiguiente, la técnica de muestreo inicial fue de carácter selectivo.

A medida que fue avanzando la investigación, en la etapa de recolección de datos cualitativos, la elección de los individuos a entrevistar estuvo determinado por el “muestreo teórico” que propone la Teoría Fundamentada donde la recolección de los datos, la selección de los casos y el análisis se encuentran vinculados en el proceso investigativo (Strauss y Corbin, 2002). La utilización de esta técnica dificultó la predeterminación del número total de unidades de observación que contendrá la muestra, ya que éste evoluciona junto con el proceso investigativo, el cual culmina con el punto de saturación.

Para la aplicación de las encuestas se trabajó con un muestreo intencionado, donde se seleccionó a los individuos pertenecientes a los diferentes estamentos de la universidad, es decir, directivos, académicos, profesionales y administrativos que han participado de manera activa en el diseño y/o implementación de los convenios de desempeño al interior de la universidad.

7.2.4. PLAN DE ANÁLISIS

El plan de análisis corresponde a la tercera fase de la investigación donde se integran en el análisis los resultados recopilados a través de las técnicas cualitativa y cuantitativa. En primer lugar, la información obtenida de las entrevistas a los actores claves fue procesada a través del método de comparación constante de la Teoría Fundamentada propuesto por Strauss y Corbin (2002). Para esta etapa se trabajó con el software NVivo 12, puesto que permite trabajar bajo la lógica de este enfoque (Hutchison et al., 2010). En este método, las entrevistas semiestructuradas fueron transcritas de modo secuencial para generar el corpus textual. La transcripción fue realizada siguiendo los planteamientos de Seidman (2013), quien indica que el escritor al transcribir no distorsione el espíritu de lo que los participantes expresan.

En una primera instancia se procedió al “descubrimiento de conceptos”, es decir, por medio de la codificación abierta se comienza a abrir el corpus textual, descomponiendo los datos en partes discretas, con el fin de examinar y comparar en pos de la búsqueda de similitudes y diferencias, conformando “nodos libres”, los cuales una vez comenzaron a acumularse se procedió a la agrupación de aquellos de similar naturaleza y significado “árboles de nodos”, permitiendo pensar las categorías en términos de propiedades y dimensiones.

Luego se realizó codificación axial, donde se reagruparon los datos fracturados en la codificación abierta, llevándose a cabo la relación de las subcategorías para poder ir elaborando explicaciones más precisas y completas respecto al tema de investigación. Cabe precisar que junto cada una de estas codificaciones realizadas, mediante el método

de comparación constante mencionado anteriormente se fueron contrastando dichos códigos con elementos e información presente en la documentación secundaria referente a la normativa de los convenios de desempeño, como bases, contratos y decretos.

De esta manera se fueron contrastando los incidentes, permitiendo una perspectiva con diversos puntos de vista respecto a situaciones y hechos lo que permite ir controlando el sesgo del investigador en la etapa de análisis (Strauss y Corbin, 2002).

Al momento de leer las transcripciones con el fin de analizar cada una de las entrevistas, van emergiendo los códigos, como sucede en el caso donde el entrevistado hace referencia a la génesis del programa del convenio de desempeño en el sistema de educación superior chileno, en específico al código “Política de financiamiento”. Ambas fuentes de información hacen referencia a la política de financiamiento por desempeño como se observa en la siguiente figura 11.

Figura 11. Ejemplo de codificación

“[el convenio de desempeño] surge como un instrumento que permite asignar recursos, con contraparte de las instituciones, pero para conseguir ya no objetivos cuantitativos solamente, ya no objetivos en términos de cumplió o no cumplió con la actividad, sino que la consecución de ciertos objetivos de carácter estratégicos, logro notable, ¿qué significa logro notable?, significa que si la institución al ir con los recursos que tenía y al ritmo que iba, iba saltando de 2 puntos porcentuales por año, entonces ahora con nueva inyección de recursos, se esperaba que saltara 10 puntos porcentuales por año” (E25).

Lo anterior, a su vez se va contrastando con la documentación secundaria analizada, es decir, reglamentos, informes o bases, como sucede con el caso de las Bases Administrativas y Bases Técnicas para el concurso de pre-propuestas para convenios de desempeño, Resolución N° 300 del 19 de julio de 2006, donde se indica lo siguiente (pág. 3-4): “Los convenios de desempeño se focalizarán en el desarrollo de las capacidades de las universidades para gestionarse por medio de resultados, respondiendo a prioridades públicas y de su misión institucional, y fortaleciendo su capacidad de gestión y calidad de su oferta educacional. Para estos efectos, los convenios proveerán recursos que permitan la flexibilidad necesaria para iniciar procesos de mejoramiento institucional, los que deberán servir de incentivo para lograr resultados y efectos de mayor significación que por medio de aportes y procedimientos convencionales”.

Fuente: Elaboración propia.

Para los resultados cualitativos se efectuó la integración y refinamiento de las categorías principales, mediante proceso de “codificación selectiva”, donde es crucial la

identificación de una categoría central, de gran poder analítico que englobe las demás categorías, para dar pie a la integración y a la generación de un todo, lo cual permitiría la formulación de una teoría de rango medio.

Usando los métodos de la Teoría Fundamentada, se puede obtener un conjunto de estrategias para llevar a cabo una investigación cualitativa rigurosa. Estos métodos teóricos a su vez van fundamentando la investigación y el desarrollo de un análisis convincente (Charmaz, 2006). Debe tenerse en cuenta además que los datos cualitativos que sugieren una categoría también se pueden usar como otra porción de datos para los análisis cuantitativos (Glaser y Strauss, 1967).

Los resultados obtenidos desde los cuestionarios fueron tabulados en el software estadístico SPSS, donde en primera instancia se realiza la depuración de la base de datos mediante análisis estadístico descriptivo. Posteriormente los datos fueron procesados por medio de análisis multivariado y análisis estadístico bivariado. Los resultados cuantitativos fueron analizados junto con los cualitativos con el fin de ir complementando los hallazgos de la primera fase de la investigación. Se genera, la integración de los resultados cualitativos y cuantitativos en el capítulo de resultados. En esta etapa se busca contrastar los resultados obtenidos en las diferentes fases de la investigación, con los resultados obtenidos en las etapas secuenciales (Morgan, 2013) cualitativa y cuantitativa, desde una perspectiva integradora, con la combinación de los datos cualitativos y cuantitativos, a través de la *Concurrent Embedded Strategy* convergen donde el método cuantitativo subordinado al cualitativo, viene a complementar y a confirmar los resultados alcanzados en la primera etapa (Creswell, 2009).

La integración de los resultados cualitativos y cuantitativos se fue realizando según los nodos identificados en el análisis cualitativo y que analíticamente tenían sentido para explicar el fenómeno analizado. A modo de ejemplo, se presenta el análisis de resultados integrados para el nodo “Negociación”, correspondiente al proceso donde los representantes de la universidad y del Ministerio de Educación negocian y establecen los logros notables a alcanzar y las metas comprometidas.

La integración de los resultados se ejemplifica a continuación con la identificación del código “Negociación”. La identificación de este nodo se realizó en la fase cualitativa de la investigación con la aplicación del Método de la Teoría Fundamentada, por lo tanto, primero se inicia el análisis incorporando en primera instancia uno de los extractos de las entrevistas a partir del cual se develó este código, por medio del método de comparación constante. A través de este método se integran también los resultados del análisis de documentos secundarios, y que dan aún más sentido y permiten una mejor comprensión del código Negociación, como se muestra en la figura 12:

Figura 12. Ejemplo codificación método de comparación constante

Negociación

Otro elemento distintivo de la implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas dice relación con la instalación de un proceso de negociación. En esta instancia:

“La Universidad, cuando es preseleccionaba tiene que hacer un proceso de negociación de resultados, donde el Ministerio tiene algunas observaciones al convenio [de desempeño] propuesto por parte de la universidad, en una mesa de negociación con representantes del Ministerio y representantes de la universidad” (E4).

El proceso de negociación será implementado por la división de Educación Superior, con la asistencia de la Unidad de Análisis y Convenios de Desempeño del Programa MECESUP2 y profesionales de calificaciones y experiencia destacadas (Encargados de Negociación) que permitan una negociación equilibrada y efectiva, en base a la información que provea la misma División de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y las universidades participantes. Los encargados de Negociación serán contratados por el Ministerio de Educación conforme a la normativa vigente” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

Fuente: Elaboración propia.

Para complementar y confirmar este código se incorporan los resultados de la fase cuantitativa obtenidos a partir de la aplicación del cuestionario, quedando finalmente de la siguiente forma como se ve en la figura 13:

Figura 13. Ejemplo de integración

Negociación

Otro elemento distintivo de la implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas dice relación con la instalación de un proceso de negociación. En esta instancia:

“La Universidad, cuando es preseleccionada tiene que hacer un proceso de negociación de resultados, donde el Ministerio tiene algunas observaciones al convenio [de desempeño] propuesto por parte de la universidad, en una mesa de negociación con representantes del Ministerio y representantes de la universidad” (E4).

El proceso de negociación será implementado por la división de Educación Superior, con la asistencia de la Unidad de Análisis y Convenios de Desempeño del Programa MECESUP2 y profesionales de calificaciones y experiencia destacadas (Encargados de Negociación) que permitan una negociación equilibrada y efectiva, en base a la información que provea la misma División de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y las universidades participantes. Los encargados de Negociación serán contratados por el Ministerio de Educación conforme a la normativa vigente” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

En este sentido, se debe resaltar que el 85,4% de los encuestados de las universidades A y B coinciden en tener una percepción positiva respecto de la afirmación “La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto”, lo que devela la importancia que tuvo para el proceso de definición del convenio de desempeño, el proceso de negociación efectuado.

Tabla 1. La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6.3	6.8	6.8
	De acuerdo	5	10.4	11.4	18.2
	Muy de acuerdo	17	35.4	38.6	56.8
	Totalmente de acuerdo	19	39.6	43.2	100.0
	Total	44	91.7	100.0	
Perdidos	Sistema	4	8.3		

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 8. DESARROLLO DEL ESTUDIO DE CAMPO

El presente apartado muestra cómo se llevó a cabo el levantamiento de la información tanto cualitativa como cuantitativa, siguiendo para este fin un orden secuencial del proceso investigativo.

8.1. LEVANTAMIENTO DE DATOS

Para este fin se trabajó con información proveniente de fuentes tanto primarias como secundarias de datos.

8.1.1. Selección de las muestras

El muestreo utilizado fue polietápico, como ya se comentó, puesto que en primera instancia se seleccionaron las instituciones de educación superior, para luego comenzar a seleccionar a los individuos a entrevistar a través un muestreo selectivo. Posteriormente, y a medida que avanzaban las entrevistas, el proceso de selección fue realizado por medio del muestreo teórico, según los planteamientos de la Teoría Fundamentada, situación que ocurre cuando se comienzan a codificar y a analizar de manera conjunta los datos, conduciendo la recolección para maximizar las oportunidades de descubrir las variaciones entre los conceptos y diversificación de las categorías en términos de propiedades y dimensiones (Glaser, 1978).

De esta forma, se seleccionaron 3 universidades estatales, que por razones de confidencialidad y anonimato establecido en los consentimientos informados (véase anexo 3 y 4) diseñados de acuerdo con los estándares de los Comités de Ética nacionales no se pueden individualizar. Estas tres universidades participaron de la experiencia piloto de convenios de desempeño en Chile y que a partir de dicha experiencia hayan ejecutado y se encuentren ejecutando convenios de desempeño de los otros ámbitos. Cabe precisar que esta experiencia piloto consideró las siguientes 4 universidades estatales: Universidad de Chile, Universidad de Tarapacá, Universidad del Bío-Bío y Universidad de la Frontera (Reich et al., 2011). Cabe mencionar que en esa instancia postularon 12 instituciones en total seleccionándose únicamente 4.

El criterio de selección de las instituciones universitarias estuvo sustentado en la participación de éstas en la experiencia piloto de convenio de desempeño y que al momento de levantar los datos se encontraban ejecutando proyectos de dicho instrumento. Las universidades A y B cuentan con una acreditación institucional, otorgada por la Comisión Nacional de Acreditación de 5 años, en las áreas de docencia, gestión institucional, vinculación con el medio e investigación. Mientras que la universidad C, tiene una acreditación vigente, otorgada por el mismo organismo nacional, de 7 años, en todas las áreas, es decir, en las áreas de docencia, gestión institucional, vinculación con el medio, investigación y postgrado. Las tres universidades son estatales y están ubicadas

en el norte, centro y sur del país respectivamente. El número de convenios de desempeño que han ejecutado se muestra en el cuadro 4:

Cuadro 4. Muestra seleccionada

Institución	Número de Convenios de desempeño	Años de acreditación institucional
Universidad A	6 convenios de desempeño	5 años de acreditación institucional
Universidad B	5 convenios de desempeño	5 años de acreditación institucional
Universidad C	5 convenios de desempeño	7 años de acreditación institucional

Fuente: Elaboración propia

La información primaria cualitativa, dirigida a obtener la percepción del impacto de la implementación de este instrumento en las instituciones de educación superior, pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, mencionadas en el cuadro 4. Una vez seleccionadas estas instituciones, se procedió a seleccionar a los informantes claves en cada una de ellas. Fueron un total de 23 miembros de las comunidades académicas de estas universidades junto con 2 expertos en la temática de los convenios de desempeño. Al momento de diseñar la metodología se pensó la realización de 18 entrevistas, pero una vez que se dio inicio al estudio de campo se procedió a entrevistar un total de 25 individuos. En el apartado de titulado “Realización de las entrevistas” se explica en detalle el protocolo utilizado y las fechas en que éstas se llevaron a cabo.

Con este número de entrevistados se logró la saturación teórica de la información. Al interior de cada universidad se seleccionaron: directivos, académicos, profesionales, funcionarios administrativos, que cumplieran algunas de las siguientes características:

- Conocer el mecanismo de financiamiento convenio de desempeño, los objetivos, compromisos y resultados alcanzados al interior de la universidad.
- Participar de manera activa en el diseño del Plan de Mejoramiento Institucional implementado con el Convenio de Desempeño.
- Participar en la negociación de los compromisos, metas, hitos e indicadores entre la universidad con el Ministerio de Educación en el marco de los convenios de desempeño.
- Participar en la ejecución e implementación de las actividades comprometidas con el convenio de desempeño al interior de la universidad.
- Ser interlocutor institucional ante el Ministerio de Educación en la ejecución del convenio de desempeño.
- Ser responsable de la ejecución de actividades/hitos comprometidas con los convenios de desempeño.
- Apoyar el diseño e instalación de los procesos administrativos internos para responder a la rendición de cuentas.

En síntesis, se trabajó con individuos que estuvieron involucrados en los procesos de implementación de los convenios de desempeño en la universidad, cuya selección fue a través del muestreo teórico con el fin de maximizar las oportunidades de comparar acontecimientos, para observar cómo varía una categoría en término de sus propiedades o dimensiones. Este proceso estuvo estrechamente vinculado con el análisis de los datos, y la selección de los casos. En el muestreo teórico se llevaron a cabo tres etapas claves: muestreo en la codificación abierta, donde la recolección se encuentra abierta a todas las personas de la comunidad universitaria que participaron en los convenios de desempeño, con el fin de obtener mayor oportunidad de descubrimiento. La selección se realizó con el propósito de vincular las categorías, propiedades y dimensiones; en la codificación axial, la selección de los casos se basó en la búsqueda de incidentes y acontecimientos que permitieron la identificación de variaciones; por último la codificación selectiva, donde el muestreo adquirió un carácter profundamente selectivo y discriminatorio, con el fin de maximizar las oportunidades de análisis comparativos, para saturar las categorías según lo establecido Strauss y Corbin (2002).

Esto último explicaría además la necesidad de entrevistar a dos personas expertas que desempeñaron un rol vinculado al Ministerio de Educación con la implementación del Convenio de Desempeño Piloto. Uno de los entrevistados fue parte del Ministerio de Educación, desempeñando el rol de contraparte ministerial responsable de interactuar con las instituciones en la ejecución de los convenios de desempeño, participando además desde la etapa de diseño de este mecanismo de financiamiento y de la construcción de los instrumentos para su posterior seguimiento. Se incorpora además la entrevista de un Negociador, parte del equipo ministerial y encargado de acompañar a una de las universidades que participaron de la experiencia piloto. Es más, en las entrevistas con los miembros de las comunidades académicas se destaca la relevancia de su rol en la experiencia inicial de implementación de esta fuente de financiamiento. El muestreo se fue adecuando a cada una de las etapas del proceso de codificación, a medida que avanzaba la complejidad de los análisis: abierta, axial y selectiva. Hasta que finalmente se llegó al nivel de saturación de la información. Finalmente, en el cuadro 5 se muestra una descripción de los entrevistados:

Cuadro 5. Entrevistados y universidades.

Universidad	Entrevistado	Cargo
Universidad A	E1	Académico, responsable de la coordinación y la gestión del convenio de desempeño piloto de la universidad.
Universidad A	E2	Profesional, unidad de convenios de desempeño. Encargada de las rendiciones y apoyo de la gestión financiera.
Universidad A		Profesional, encargada de la unidad de convenios de desempeño.
Universidad A	E4	Vicerrector área de finanzas
Universidad A	E5	Vicerrector Académico

Universidad A	E6	Directivo, académico e investigador, responsable de la coordinación académica del convenio de humanidades y ciencias sociales.
Universidad A	E7	Directivo, académico e investigador. Dirección de investigación.
Universidad A	E8	Académico, responsable de la coordinación académica de los convenios de desempeño de formación inicial de profesores.
Universidad B	E9	Directivo, participa desde la implementación del convenio piloto en temas vinculados con la deserción y los sistemas de caracterización y seguimiento de los estudiantes.
Universidad B	E10	Académico, participa desde la implementación del convenio piloto en temas vinculados con los estudiantes y las estrategias para evitar la deserción.
Universidad B	E11	Directivo, área de docencia
Universidad B	E12	Vicerrector Académico
Universidad B	E13	Directivo, área de aseguramiento de la calidad
Universidad B	E14	Directivo, unidad responsable de los convenios de desempeño
Universidad B	E15	Vicerrector área de finanzas
Universidad B	E16	Profesional, área de docencia de pregrado
Universidad B	E17	Directivo, dirección de investigación
Universidad B	E18	Directivo, área de docencia de pregrado
Universidad B	E19	Directivo, área de planificación
Universidad B	E20	Directivo, área de análisis institucional
Universidad C	E21	Directivo, académico responsable de la coordinación académica del convenio de desempeño de humanidades y ciencias sociales.
Universidad C	E22	Profesional, responsable de coordinar y gerenciar el convenio de desempeño.
Universidad C	E23	Profesional, gestión académica del convenio de desempeño
	E24	Profesional, Unidad de Análisis y Convenios de Desempeño, Ministerio de Educación.
	E25	Negociador, Convenio de Desempeño piloto.

Fuente: Elaboración propia

Vale precisar que durante la recogida de la información en la universidad C, aportaron una mayor diversificación de los resultados a través de tres entrevistas. El caso de la universidad C se complementó con la información aportada por los 2 expertos y la información secundaria analizada de dicha institución.

Por otra parte, para la selección de los individuos que debían responder los cuestionarios se procedió a trabajar únicamente con las universidades A y B. La selección de los casos fue intencionada, ya que se puso énfasis en que respondieran este instrumento los informantes claves que hubieran participado en alguna de las etapas de los convenios de desempeño de sus universidades.

La muestra en este caso quedó conformada como se puede observar en la siguiente tabla 2:

Tabla 2. Cuestionarios aplicados en las instituciones A y B

Cargo	Institución		Total
	Universidad A	Universidad B	
Directivo	8	6	14
Académico	8	6	14
Profesional	6	9	15
Administrativo	3	2	5
Total	25	23	48

Fuente: Elaboración propia

El cuestionario fue respondido por un total de 48 integrantes de las comunidades académicas de las dos universidades con las cuales se trabajó en esta instancia. Cabe señalar que para la aplicación del cuestionario se incorporaron miembros del estamento administrativo de la universidad. El objetivo de esta muestra fue contrastar, confirmar y complementar los resultados identificados en la etapa cualitativa.

8.1.2. Realización de las entrevistas

Para la realización de las entrevistas, durante el segundo semestre del año 2017, en primera instancia se elaboró un modelo de consentimiento informado, de acuerdo con lo establecido por los Comités de Ética nacionales. En este consentimiento se deja expresamente señalado que la información obtenida es absolutamente confidencial y anónima sin hacer referencia a las instituciones, preservando de esta forma el anonimato. Antes de la realización de cada entrevista, se dejaban claramente establecidos los términos de intercambio, asimismo, se consultaba al entrevistado si se podía utilizar la grabadora digital como medio de registro de la entrevista. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 30 minutos cada una. Una vez realizada se procedía al procesamiento y análisis de ésta.

Al ser un estudio exploratorio, la pauta de entrevista se validó con la realización de las primeras entrevistas en el piloto en la Universidad A. Para esto se siguieron los preceptos de Kvale (2007) quien indica que la validación se realiza en la calidad de la artesanía de la investigación, verificando de manera permanente los hallazgos. Es necesario para ello que el investigador adopte una mirada crítica del análisis, puesto que la validación de la entrevista no es una etapa, sino que es un continuo proceso de validación. Esto coincide con la perspectiva metodológica utilizada en la fase cualitativa correspondiente al Método de la Teoría Fundamentada, pues según Strauss y Corbin (2002) la validación está inmersa en cada paso del análisis y el muestreo. Por lo tanto, la validación puede ser entendida como una actividad comunicativa, que va probando los hallazgos de un estudio en una conversación (Kvale, 2007). La validación en esta etapa cualitativa y exploratoria de la investigación se considera como una construcción social de conocimiento en los términos de Mishler (1990).

En la fase cuantitativa, no obstante, se procedió a la validación del cuestionario, que se elaboró a partir de los resultados de la fase cualitativa, con 4 expertos en metodología y que trabajan en educación superior, cuyo desarrollo se explicará más adelante en el punto 9.2.

La entrevista, sin embargo, no está diseñada para probar hipótesis, recopilar respuestas a preguntas o corroborar opiniones, sino que está diseñada para pedir a los participantes que reconstruyan su experiencia y su significado. Por lo tanto, muchas veces las preguntas se desprenden de lo que ha dicho el entrevistado. Sin embargo, los entrevistadores pueden desear desarrollar una guía, donde se establece una estructura básica de la entrevista que es la pregunta que establece el enfoque de cada entrevista (Seidman, 2013).

Para la realización de la entrevista se utilizó entonces una pauta o guía de entrevista que corresponde a una lista de temas generales que el entrevistador quiere explorar durante la entrevista, con el fin de obtener básicamente la misma información en cada persona entrevistada (Hoepfl, 1997). Al igual que la naturaleza flexible de los diseños de investigación cualitativa las pautas de entrevistas pueden ser modificadas para cumplir con los objetivos de la investigación (Lofland y Lofland, 1984, Hoepfl, 1997). En esta investigación se utilizó la pauta de entrevista que se evidencia en el cuadro 6:

Cuadro 6. Pauta de entrevista aplicada:

Tópicos teóricos	Pauta de entrevista semiestructurada
Diagnóstico y situación inicial	1. En qué situación se encontraba la universidad previa a la implementación del primer CD. <ul style="list-style-type: none"> ○ Con esto me refiero a la situación de los estudiantes y sus indicadores. ○ Financiera, cuáles eran las fuentes de financiamiento anteriores (Proyectos Mecesus, por ejemplo). ○ Como se monitoreaba el desempeño de las acciones desarrolladas al interior de la institución. ○ Cómo se medía el desempeño académico de los estudiantes. ○ Tenían un plan estratégico vigente en ese momento.
Formulación del Convenio de Desempeño	2. Cómo se enteran del programa piloto de convenio de desempeño <ul style="list-style-type: none"> ○ Cómo fue el proceso de formulación ○ Definición de objetivos ○ Compromisos notables asumidos ○ Definición de indicadores ○ Qué rol jugó el ministerio de Educación ○ Hubo alguna dificultad en el proceso de formulación ○ Cómo se definieron los objetivos de los otros convenios de desempeño
Relación con el Ministerio de Educación y Rendición de cuentas	3. Cómo se fue dando la interacción con el ministerio de Educación <ul style="list-style-type: none"> ○Cuál era el rol del Ministerio, al momento de iniciar la formulación, la negociación y la ejecución.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Respecto a los otros convenios de desempeños posteriores, se ha mantenido de igual forma la relación, o ha cambiado. ○ Cómo opera la rendición de cuentas. ○ Cuáles son los aspectos positivos de esta relación ○ Hubo dificultades o diferencias en la relación Ministerio-Universidad al momento de formular, negociar y ejecutar el proyecto. ○ Cómo se tomaban las decisiones asociadas al convenio de desempeño
Conformación de los equipos de trabajo, mecanismos de control	4. Cómo se ejecutó el convenio de desempeño <ul style="list-style-type: none"> ○ Cuáles fueron los grandes resultados y beneficios institucionales ○ Cuál fue el impacto en la gestión institucional ○ Cuáles fueron las dificultades o aspectos necesarios de ser mejorados en la implementación de convenios de desempeño ○ Como se ha dado continuidad a las acciones implementadas (institucionalización de los procesos)

Fuente: Elaboración propia

8.1.3. Procesamiento de las entrevistas

El procesamiento de la información se realizó en el software para análisis de texto NVivo Plus 12, donde cada una de las entrevistas fue incorporada con una codificación alfanumérica, donde la letra E hacer referencia a “entrevista” y el número fue asignado de manera secuencial a su realización (ejemplo: E1), quedando como recurso de la siguiente forma (figura 14):

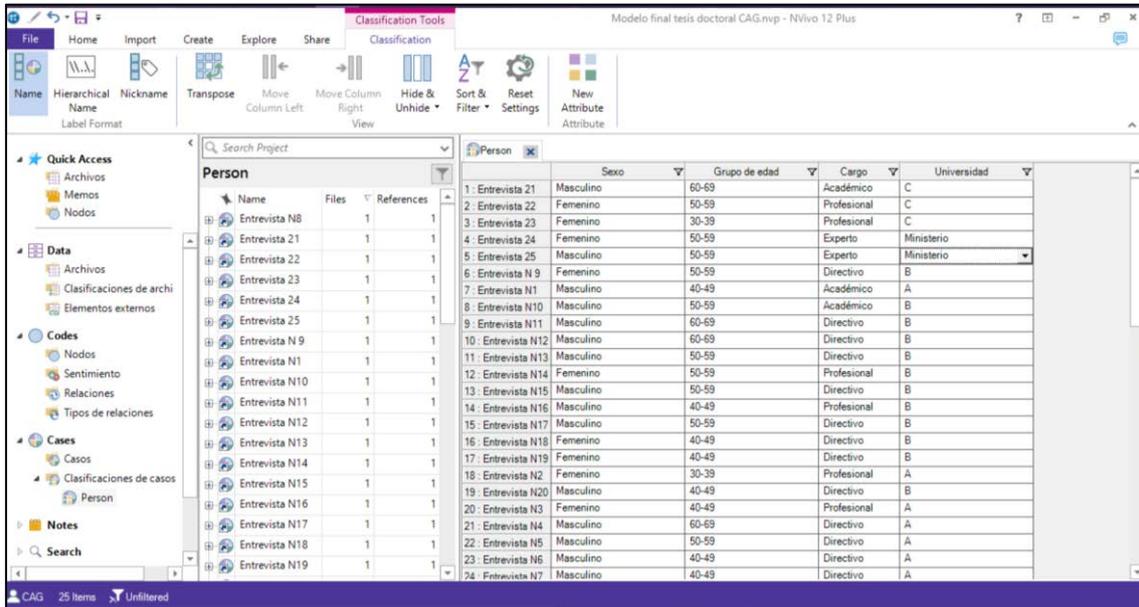
Figura 14. Entrevistados en software NVivo

Name	Codes	References	Modified On	Modified By	Classification
Entrevista 22	12	12	28/07/2018 09:25 a. m.	CAG	
Entrevista 23	16	33	15/03/2018 11:31 a. m.	CAG	
Entrevista 24	13	45	16/03/2018 03:24 a. m.	CAG	
Entrevista 25	14	32	15/03/2018 11:01 a. m.	CAG	
Entrevista N 9	6	13	05/11/2017 06:41 p. m.	CAG	
Entrevista N1	23	96	27/02/2018 06:01 p. m.	CAG	
Entrevista N10	5	8	06/11/2017 12:42 a. m.	CAG	
Entrevista N11	9	22	17/11/2017 08:03 a. m.	CAG	
Entrevista N12	15	27	15/03/2018 07:07 p. m.	CAG	
Entrevista N13	4	7	26/12/2017 05:09 p. m.	CAG	
Entrevista N14	9	11	26/12/2017 08:38 p. m.	CAG	
Entrevista N15	19	36	15/03/2018 07:43 p. m.	CAG	
Entrevista N16	11	42	28/12/2017 12:10 p. m.	CAG	
Entrevista N17	14	25	29/12/2017 12:44 a. m.	CAG	
Entrevista N18	9	16	29/12/2017 01:31 a. m.	CAG	
Entrevista N19	8	13	30/12/2017 01:12 a. m.	CAG	
Entrevista N2	25	52	21/09/2017 01:00 a. m.	CAG	
Entrevista N20	4	9	02/01/2018 12:33 p. m.	CAG	
Entrevista N3	17	32	15/01/2018 01:08 a. m.	CAG	

Fuente: Elaboración propia con software NVivo.

Posteriormente, cada una de estas entrevistas fue creada como Caso, con el fin de ir incorporando información de los entrevistados, tales como: grupo de edad, institución y cargo como se observa en la figura 15:

Figura 15. Casos de los entrevistados



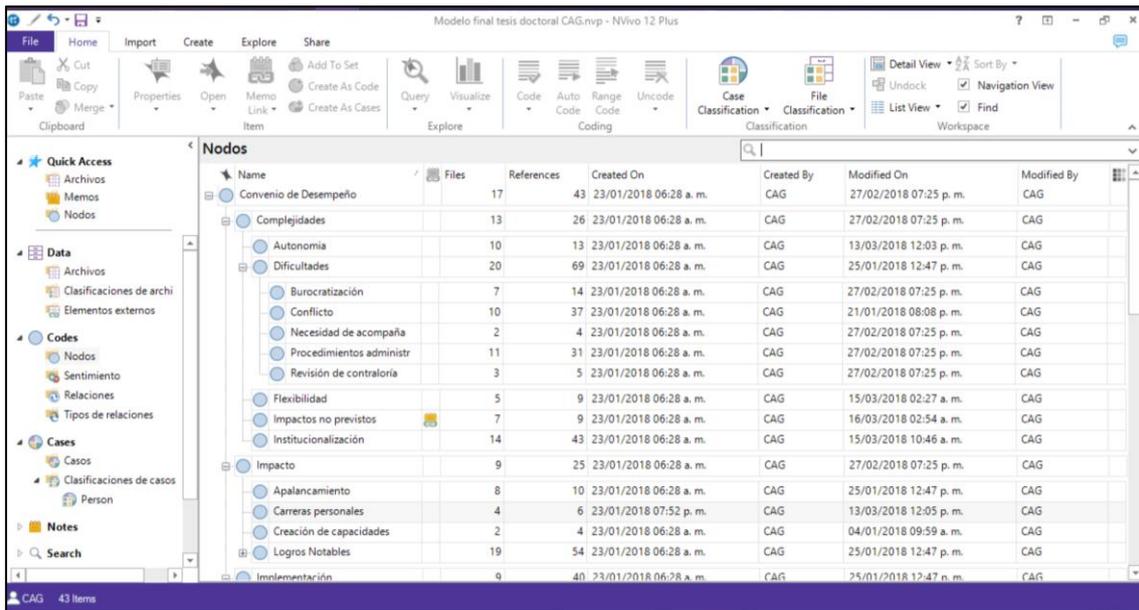
The screenshot shows the NVivo 12 Plus interface. The main window displays a list of interview cases under the 'Person' node. The list includes columns for Name, Files, and References. A detailed view of the 'Person' node is shown, listing 24 interview cases with their respective attributes: Sexo, Grupo de edad, Cargo, and Universidad.

Case Name	Sexo	Grupo de edad	Cargo	Universidad
1: Entrevista 21	Masculino	60-69	Académico	C
2: Entrevista 22	Femenino	50-59	Profesional	C
3: Entrevista 23	Femenino	30-39	Profesional	C
4: Entrevista 24	Femenino	50-59	Experto	Ministerio
5: Entrevista 25	Masculino	50-59	Experto	Ministerio
6: Entrevista N 9	Femenino	50-59	Directivo	B
7: Entrevista N1	Masculino	40-49	Académico	A
8: Entrevista N10	Masculino	50-59	Académico	B
9: Entrevista N11	Masculino	60-69	Directivo	B
10: Entrevista N12	Masculino	60-69	Directivo	B
11: Entrevista N13	Masculino	50-59	Directivo	B
12: Entrevista N14	Femenino	50-59	Profesional	B
13: Entrevista N15	Masculino	50-59	Directivo	B
14: Entrevista N16	Masculino	40-49	Profesional	B
15: Entrevista N17	Masculino	50-59	Directivo	B
16: Entrevista N18	Femenino	40-49	Directivo	B
17: Entrevista N19	Femenino	40-49	Directivo	B
18: Entrevista N2	Femenino	30-39	Profesional	A
19: Entrevista N20	Masculino	40-49	Directivo	B
20: Entrevista N3	Femenino	40-49	Profesional	A
21: Entrevista N4	Masculino	60-69	Directivo	A
22: Entrevista N5	Masculino	50-59	Directivo	A
23: Entrevista N6	Masculino	40-49	Directivo	A
24: Entrevista N7	Masculino	40-49	Directivo	A

Fuente: Elaboración propia con software NVivo.

Como ya se ha explicado en detalle anteriormente, la codificación y procesamiento de la información se realizó bajo los preceptos de la Teoría Fundamentada de Strauss y Corbin (2002). La codificación partió con la codificación abierta, donde se abre el texto y se descubren, denominan y categorizan los fenómenos de acuerdo con sus propiedades. Luego en la codificación axial se procedió la construcción de las categorías se realiza de manera sistemática y se vinculan a las subcategorías, bajo un paradigma de codificación que permitió organizar los datos y establecer las relaciones e integrar las estructuras con los procesos, como se observa en la figura 16.

Figura 16. Codificación abierta y axial.



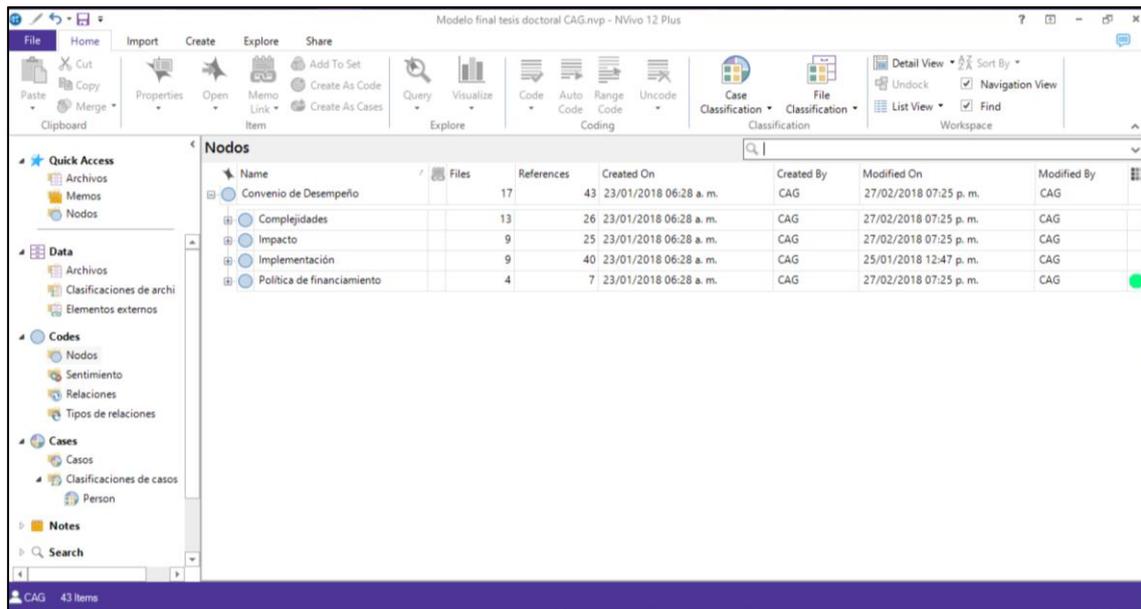
The screenshot shows the NVivo 12 Plus software interface. The main window displays a hierarchical tree of nodes on the left and a data table on the right. The table lists various nodes with their respective file counts, reference counts, creation dates, and modification dates. The nodes are organized into a tree structure, with 'Convenio de Desempeño' at the top level, followed by 'Complejidades', 'Dificultades', 'Impacto', and 'Implementación'. Each node has a corresponding row in the table with columns for Name, Files, References, Created On, Created By, Modified On, and Modified By.

Name	Files	References	Created On	Created By	Modified On	Modified By
Convenio de Desempeño	17	43	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Complejidades	13	26	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Autonomía	10	13	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	13/03/2018 12:03 p. m.	CAG
Dificultades	20	69	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	25/01/2018 12:47 p. m.	CAG
Burocratización	7	14	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Conflicto	10	37	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	21/01/2018 08:08 p. m.	CAG
Necesidad de compañía	2	4	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Procedimientos administrativos	11	31	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Revisión de controlaría	3	5	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Flexibilidad	5	9	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	15/03/2018 02:27 a. m.	CAG
Impactos no previstos	7	9	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	16/03/2018 02:54 a. m.	CAG
Institucionalización	14	43	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	15/03/2018 10:46 a. m.	CAG
Impacto	9	25	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Apalancamiento	8	10	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	25/01/2018 12:47 p. m.	CAG
Carreras personales	4	6	23/01/2018 07:52 p. m.	CAG	13/03/2018 12:05 p. m.	CAG
Creación de capacidades	2	4	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	04/01/2018 09:59 a. m.	CAG
Logros Notables	19	54	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	25/01/2018 12:47 p. m.	CAG
Implementación	9	40	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	25/01/2018 12:47 p. m.	CAG

Fuente: Elaboración propia con software NVivo.

Finalmente pasar a la codificación selectiva, con la consecuente integración y refinación de la teoría, con la definición de la categoría central de análisis. Esta categoría central de análisis cumple con los requisitos establecidos y definidos por Strauss (1987), es decir, que efectivamente sea central y que las otras categorías se relacionen con ella; Aparecer frecuentemente en los datos; Se explica a partir de la relación entre las categorías; Posee el nivel de abstracción necesarios para ser usados en otras áreas; logra integrar a otros conceptos y finalmente logra explicar las variaciones en las condiciones identificadas por los entrevistados, como se observa en la figura 17.

Figura 17. Codificación selectiva.



The screenshot shows the NVivo 12 Plus software interface. The main window displays a table of nodes under the 'Nodos' tab. The table has columns for Name, Files, References, Created On, Created By, Modified On, and Modified By. The data is as follows:

Name	Files	References	Created On	Created By	Modified On	Modified By
Convenio de Desempeño	17	43	23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Complejidades		13	26 23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Impacto		9	25 23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG
Implementación		9	40 23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	25/01/2018 12:47 p. m.	CAG
Política de financiamiento		4	7 23/01/2018 06:28 a. m.	CAG	27/02/2018 07:25 p. m.	CAG

Fuente: Elaboración propia con software NVivo.

De esta forma, según lo planteado por Strauss y Corbin (2002), se pasa por la descripción, el ordenamiento conceptual, donde se produce la clasificación de los acontecimientos y objetos en varias dimensiones, pero sin llegar a establecer una relación entre las clasificaciones. Finalmente, se llega a la etapa de teorización, donde lo que se realiza es la construcción de un esquema explicativo que integra de manera sistemática varios conceptos, permitiendo una mejor comprensión del fenómeno.

CAPÍTULO 9. APLICACIÓN DE LOS CUESTIONARIOS

Al igual que en la realización de las entrevistas, para la aplicación de los cuestionarios se elaboró un modelo de consentimiento informado, de acuerdo con lo establecido por los Comités de Ética nacionales. En este consentimiento también se deja expresamente señalado que la información obtenida es absolutamente confidencial y anónima, dejando claramente establecido que no se haría referencia a las instituciones o individuos, preservando de esta forma el anonimato de la información entregada. Antes de la realización de la aplicación del cuestionario, se dejaban claramente establecidos los términos de intercambio.

Para la construcción de cuestionario se utilizó como insumo principal las categorías emanadas del análisis de las entrevistas. El cuestionario se construyó con las siguientes tres dimensiones:

- **Política de financiamiento por desempeño**, donde se hace referencia a la construcción del instrumento de convenio de desempeño, los objetivos de este instrumento, su vinculación inicial con la universidad, en específico con el diagnóstico inicial que desarrolla ésta para participar en el convenio de desempeño, la vinculación que se logra entre el convenio de desempeño y el Plan de Desarrollo Institucional y la capacidad de responder a las necesidades institucionales de este instrumento.
- **Implementación de los convenios de desempeño**, esta dimensión aborda todos los aspectos referidos al proceso de implementación de los convenios de desempeño que experimentaron las universidades, es decir, su organización interna, la relación universidad-Ministerio de Educación, la rendición de cuentas, la relación de los distintos miembros de la comunidad académica en la ejecución del instrumento, desde el liderazgo e involucramiento de las máximas autoridades hasta la participación de los académicos. El rol del negociador en los primeros convenios de desempeño en la negociación y definición de los acuerdos entre la universidad y el Ministerio de Educación.
- **Impacto de los convenios de desempeño**, esta dimensión hace referencia a los resultados que alcanza la institución con la implementación del financiamiento por desempeño específicamente en docencia e investigación, también el impacto que tuvo este instrumento en las carreras académicas personales de los académicos que participaron ejecutando algunas acciones comprometidas en el proyecto. Aborda también la institucionalización y la sustentabilidad de las acciones desarrolladas en el marco del convenio de desempeño una vez que finaliza la entrega de recursos externos, pues la universidad por contrato debe mantener dichos logros y resultados en el tiempo. Se aborda desde esta dimensión, los aprendizajes y la construcción de capacidades institucionales nuevas, que permiten tanto la transferencia como su aplicación en otros mecanismos de financiamiento.

- **Complejidades** de los convenios de desempeño, se abordan de manera transversal en este instrumento, al tocar temas como el liderazgo de la autoridad, la institucionalización, el control y seguimiento, el conflicto, respecto a la percepción de la naturaleza de los recursos, es decir si eran o no considerados como de libre disposición.

Es así como este cuestionario consideró una serie de ítems contruidos a partir de los códigos encontrados en las distintas etapas de la codificación abierta, axial y selectiva, de acuerdo con lo que se observa en el cuadro 7.

Cuadro 7. Dimensiones e ítems del cuestionario

POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO
<ul style="list-style-type: none"> • El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos
<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar procesos académicos
<ul style="list-style-type: none"> • Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño
IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO
<ul style="list-style-type: none"> • La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño
<ul style="list-style-type: none"> • Los académicos comprendieron fácilmente que los recursos vía CD no eran de libre disposición
<ul style="list-style-type: none"> • El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD
<ul style="list-style-type: none"> • La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño

<ul style="list-style-type: none"> • La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones
<ul style="list-style-type: none"> • La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el ministerio generó resistencias en el interior de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la implementación de los Convenios de Desempeño
<ul style="list-style-type: none"> • El negociador otorgaba el nivel académico requerido a la relación entre la universidad y el ministerio
<ul style="list-style-type: none"> • La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño
<ul style="list-style-type: none"> • La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad
<p>IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO</p>
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la productividad científica de la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • El CD permitió la creación de capacidades en los ámbitos docencia e investigación
<ul style="list-style-type: none"> • El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades
<ul style="list-style-type: none"> • El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación
<ul style="list-style-type: none"> • La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad
<ul style="list-style-type: none"> • La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en el CD de ser solo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad
<ul style="list-style-type: none"> • La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio
<ul style="list-style-type: none"> • El control y seguimiento del CD ejercido por el ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción
<ul style="list-style-type: none"> • Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos.
<ul style="list-style-type: none"> • Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco

- Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario estuvo conformado por un total de 37 ítems, con una escala de 1 a 7, donde 1 es total grado de desacuerdo y 7 es total grado de acuerdo (Ver cuestionario anexo 1).

9.1. VALIDACIÓN DEL CUESTIONARIO

Previo a la aplicación del cuestionario se llevó a cabo el proceso de validación de contenido del instrumento.

Este proceso estuvo guiado por los planteamientos de Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez (2008), quienes señalan la utilización de juicio de expertos para la validación de contenido, utilizándose este mecanismo para la validación instrumento construido desde los resultados cualitativos de la primera fase de la investigación.

La validación de contenido es un elemento relevante de la estimación de la validez de inferencias derivadas de los puntajes de las pruebas, puesto que otorga evidencia respecto de la validez de constructo y otorga una base para la construcción de maneras paralelas de una prueba en la evaluación de gran escala. En el juicio de expertos, el experto es entendido como una persona con experiencia en el área temática y que es reconocido por otros y calificado como experto en esa materia. Este enfoque es valioso, sin embargo, se debe tener en consideración sus limitaciones, particularmente si se les consulta por opiniones y juicios que no están directamente en su área de especialización, los expertos podrían ser influenciados por los prejuicios similares a los de las personas (Skjong y Wentworth, 2001). La validez de contenido, frecuentemente se realiza a través de un panel o por medio de un juicio de expertos y se focaliza en la relevancia del ítem para los objetivos y la representatividad en cada nivel de contenido. Los ítems se desarrollan y se seleccionan en cada área de contenido y ocasiones se utilizan calificaciones de congruencia, relevancia o ítem objetivo para evaluar de manera cuantitativa la validez (Ding y Hershberger, 2002).

Por consiguiente, con el fin de iniciar el proceso de validación del cuestionario se contó con la participación de 4 jueces expertos que cumplían con los siguientes perfiles:

Juez Experto 1: Ingeniero Estadístico, Magíster en Investigación Social. Profesional de la Unidad de Análisis Institucional de una universidad estatal del centro norte del país, encargada de la construcción de indicadores y seguimiento de los Convenios de Desempeño de su institución.

Juez Experto 2: Sociólogo, Magíster en Investigación Social, Académico de una universidad privada del sur del país, donde desarrolla labores de docencia en metodologías de la investigación tanto en pregrado como en postgrado. A pesar de no tener vinculación con los Convenios de Desempeño, es experta en construcción y validación de instrumentos cuantitativos.

Juez Experto 3: Doctor en Educación. Académico de universidad estatal del norte de Chile, con vasta trayectoria en investigación al liderar un número importante de proyectos Fondecyt regular en el ámbito de la Educación Superior y contar con un número relevante de publicaciones indexadas. Asimismo, cuenta con una trayectoria importante en gestión, ocupando cargos de alta dirección de relevancia nacional en organismos públicos del área de educación superior, así como también al interior de su universidad. Tiene un nivel alto de conocimiento de la política de financiamiento por desempeño en las universidades chilenas.

Juez Experto 4: Doctor en Educación. Académico de universidad estatal del norte de Chile, con vasta trayectoria en investigación al liderar un número importante de proyectos Fondecyt regular en el ámbito de la Educación Superior y contar con un número relevante de publicaciones indexadas. Es miembro de grupo de estudio en educación de FONDECYT.

En este caso, el método utilizado es por agregados individuales, donde cada experto da una estimación directa en cada una de las tareas descritas, tratándose estadísticamente los datos recogidos (De Arquer, 1997).

Para el proceso de validación del instrumento se elaboró una rúbrica de evaluación (ver anexo 2), basada en los planteamientos de Escobar-Pérez y Cuervo-Martínez (2008), donde los criterios para realizar la evaluación del instrumento fueron: Suficiencia, Relevancia, Coherencia y Claridad, se acuerdo con el cuadro 8.

Cuadro 8. Aspectos para evaluar el instrumento

Aspecto para evaluar	Definición
Suficiencia: Los ítems hacen referencia a una misma dimensión son suficientes para obtener su medición.	Los ítems son suficientes para medir la dimensión
	Los ítems son insuficientes para medir la dimensión
Relevancia: el ítem es importante, por tanto, debe ser incluido	EL ítem es importante, debe ser incluido
	El ítem es irrelevante, puede ser eliminado
Coherencia: el ítem está relacionado de manera consistente la con la dimensión que se está midiendo	El ítem es consistente, está completamente relacionado con la dimensión que se está midiendo
	El ítem es inconsistente, no tiene relación lógica con la dimensión
Claridad: El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	El ítem es claro, está redactado adecuadamente
	El ítem no es claro en su redacción

Fuente: Elaboración propia.

A cada uno de los jueces se les pidió que evaluaran los ítems de cada dimensión según los criterios señalados anteriormente, utilizando para ello una escala de evaluación dicotómica referente a si cumple o no con cada uno de los criterios establecidos:

- Cumple con el criterio

- No cumple con el criterio

Cada una de estas categorías fue tratada como variable Dummy para proceder al análisis, donde 1 fue para “Cumple con el criterio” y 0 para “No cumple con el criterio”

9.1.1. Resultados de la validación de contenido

Como resultado del proceso de validación se obtuvieron los siguientes elementos:

EVALUACIÓN DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO

- **Evaluación del criterio de relevancia de la dimensión Política de Financiamiento por Desempeño**

El 100% de los Jueces expertos coinciden con que los ítems son relevantes para medir la dimensión. Esto se puede apreciar en la tabla 3:

Tabla 3. Relevancia de la dimensión política de financiamiento.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
Juez	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez 1	10	100%	0
Juez 2	10	100%	0
Juez 3	10	100%	0
Juez 4	10	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Coherencia de la Política de Financiamiento por Desempeño**

El 100% de los Jueces expertos coinciden con que los ítems son consistentes con la dimensión Política de Financiamiento por Desempeño, como se muestra en la tabla 4:

Tabla 4. Coherencia de la dimensión política de financiamiento.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
Juez	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez 1	10	100%	0
Juez 2	10	100%	0
Juez 3	10	100%	0
Juez 4	10	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Claridad de la Política de Financiamiento por Desempeño**

Los jueces expertos coinciden en su conjunto respecto a su juicio sobre la claridad de los ítems, como se adjunta en la tabla 5:

Tabla 5. Claridad de la dimensión política de financiamiento.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez			
Juez 1	10	100%	0
Juez 2	10	100%	0
Juez 3	10	100%	0
Juez 4	10	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Suficiencia en la dimensión Política de financiamiento por Desempeño**

La totalidad de los jueces considera que los 10 ítems que forman parte de la dimensión Política de financiamiento por desempeño son suficientes para lograr medirla.

EVALUACIÓN DE LA DIMENSIÓN IMPLEMENTACIÓN DE CONVENIOS DE DESEMPEÑO

- **Evaluación del criterio de relevancia dimensión Implementación de Convenios de Desempeño**

El 100% de los Jueces expertos coinciden con que los 12 ítems que conforman esta dimensión son relevantes para medir la dimensión, tal como se aprecia en la tabla 6:

Tabla 6. Relevancia de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez			
Juez 1	12	100%	0
Juez 2	12	100%	0
Juez 3	12	100%	0
Juez 4	12	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Coherencia dimensión Implementación de Convenios de Desempeño**

La totalidad de los jueces expertos coincide con que los 12 ítems que forman parte de esta dimensión son coherentes, como se muestra en la tabla 7:

Tabla 7. Coherencia de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez			
Juez 1	12	100%	0
Juez 2	12	100%	0
Juez 3	12	100%	0
Juez 4	12	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Claridad en la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño**

Se observa en las tablas de frecuencia una variación en los juicios efectuados por los jueces expertos respecto a la Claridad de los ítems que conforman la dimensión de Implementación de Convenios de Desempeño como se aprecia en la tabla 8:

Tabla 8. Claridad de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio	
Juez	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Juez 1	11	91,7%	1	8,3%
Juez 2	12	100%	0	0%
Juez 3	12	100%	0	0%
Juez 4	12	100%	0	0%

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Para definir si existen diferencias en las percepciones de los jueces respecto a la claridad de los ítems que conforman la dimensión de Implementación de Convenios de Desempeño, se lleva a cabo la prueba estadística Q de Cochran para determinar si existen diferencias significativas en el juicio de los expertos que evaluaron el cuestionario. La Q de Cochran es una prueba no paramétrica para la prueba de hipótesis de que diversas variables dicotómicas que están relacionadas entre sí tienen el mismo (Gómez-Gómez et al., 2003). Pone a prueba la hipótesis nula de que la proporción de éxitos es la misma en todos los grupos en comparación con la hipótesis alternativa de que la proporción es diferente en al menos uno de los grupos.

Se requiere los siguientes supuestos para su aplicación de acuerdo con Hintze (2007):

1. Las respuestas son binarias y de k muestras coincidentes.
2. Los sujetos son independientes entre sí, y se seleccionaron al azar de una población más grande.
3. El tamaño de la muestra es suficientemente grande. Como regla general el número de sujetos para los cuales las respuestas no son todas 0 y 1, debería ser ≥ 4 y nk debería ser ≥ 24 .

En este caso se cumplen los 3 supuestos. Para este fin se trabajó con la siguiente prueba de hipótesis:

Hipótesis Nula:

No existen diferencias en el juicio realizado por los jueces expertos respecto a la Claridad de los ítems que forman parte de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

Hipótesis Alternativa:

Existen diferencias en el juicio realizado por los jueces expertos respecto a la Claridad de los ítems que forman parte de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

Prueba Q de Cochran

Tabla 9. Frecuencias de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

	Valor	
	0 (No cumple con el criterio)	1 (Cumple con el criterio)
Juez1	1	11
Juez2	0	12
Juez3	0	12
Juez4	0	12

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Tabla 10. Estadísticos de contraste de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño.

N	12
Q de Cochran	3.000 ^a
G1	3
Sig. asintót.	.392

a. 1 se trata como un éxito.

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De acuerdo con los resultados observados en la prueba Q de Cochran, se rechaza la hipótesis alternativa, ya que no existen diferencias significativas en el juicio realizado por los expertos con relación a la claridad de los ítems que forman parte de esta dimensión.

- **Evaluación del criterio de Suficiencia en la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño**

La totalidad de los jueces considera que los 12 ítems que forman parte de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño son suficientes para lograr la medición de ésta.

EVALUACIÓN DE LA DIMENSIÓN IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

- **Evaluación del criterio de relevancia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño**

Todos los jueces expertos coinciden en su juicio respecto a la relevancia de los ítems para medir la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño, tal y como se adjunta en la tabla 11:

Tabla 11. Relevancia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia
Juez 1	15	100%	0
Juez 2	15	100%	0
Juez 3	15	100%	0
Juez 4	15	100%	0

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Coherencia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño**

La totalidad de los jueces expertos coincide con que los ítems que forman parte de esta dimensión son coherentes, como se aprecia en la tabla 12:

Tabla 12. Coherencia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Juez	15	100%	0	0%
Juez 1	15	100%	0	0%
Juez 2	15	100%	0	0%
Juez 3	15	100%	0	0%
Juez 4	15	100%	0	0%

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

- **Evaluación del criterio de Claridad dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño**

Se observa en la siguiente tabla una diferencia en los juicios de los evaluadores sobre la Claridad de los ítems que forman parte de la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

Tabla 13. Claridad dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

	Cumple con el criterio		No cumple con el criterio	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Juez	13	86,7%	2	13,3%
Juez 1	13	86,7%	2	13,3%
Juez 2	13	86,7%	2	13,3%
Juez 3	15	100%	0	0%
Juez 4	15	100%	0	0%

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Se realiza la prueba estadística Q de Cochran para determinar si existen diferencias significativas en el juicio de los expertos que evaluaron el cuestionario siguiendo la siguiente prueba de hipótesis:

Hipótesis Nula:

No existen diferencias en el juicio realizado por los jueces expertos respecto a la Claridad de los ítems que forman parte de la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

Hipótesis Alternativa:

Existen diferencias en el juicio realizado por los jueces expertos respecto a la Claridad de los ítems que forman parte de la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

Prueba Q de Cochran

Tabla 14. Frecuencia dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

	Valor	
	0 (No cumple con el criterio)	1 (Cumple con el criterio)
Juez1	2	13
Juez2	2	13
Juez3	0	15
Juez4	0	15

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Tabla 15. Estadísticos de contraste dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

N	15
Q de Cochran	4.000 ^a
G1	3
Sig. asintót.	.261
a. 1 se trata como un éxito.	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De acuerdo con los resultados observados en la prueba Q de Cochran, se rechaza la hipótesis alternativa, ya que no existen diferencias significativas en el juicio realizado por los expertos con relación a la claridad de los ítems que forman parte de esta dimensión.

- **Evaluación del criterio de Suficiencia en la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño**

La totalidad de los jueces considera que los 15 ítems que forman parte de la dimensión Impacto de los convenios de desempeño son suficientes para lograr medir la dimensión.

9.2. CONSTRUCCIÓN FINAL DEL CUESTIONARIO

Una vez finalizado el proceso de validación se incorporaron las observaciones realizadas por los jueces expertos. El instrumento terminó compuesto de 38 ítems, ya que se sugirió separar el ítem número 29 en 2, quedando de la siguiente forma:

Dimensión Política de Financiamiento por Desempeño constituida por los siguientes ítems:

Cuadro 9. Dimensión Política de Financiamiento por Desempeño.

1. El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad
2. El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado
3. El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos
4. Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional
5. Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional
6. El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad
7. La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto
8. El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar sus procesos académicos
9. Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad
10. Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión Implementación de Convenios de Desempeño constituida por los siguientes ítems:

Cuadro 10. Dimensión Implementación de Convenios.

9.	La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño
10.	La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad
11.	Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño
12.	Los académicos comprendieron fácilmente que los recursos vía CD no eran de libre disposición
13.	El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD
14.	La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño
15.	La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones
16.	La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el Ministerio generó resistencias en el interior de la universidad
17.	El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la buena implementación de los Convenios de Desempeño
18.	El negociador contribuía con la mirada académica requerida en la relación entre la universidad y el Ministerio
19.	La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño
20.	La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño constituida por los siguientes ítems:

Cuadro 11. Dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño.

23.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad
24.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad
25.	El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad
26.	Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad
27.	Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la productividad científica de la universidad
28.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia
29.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de investigación
30.	El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades

31. El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación
32. La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad
33. La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad
34. La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio
35. El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción
36. Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos
37. Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco
38. Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

9.2.1. Procesamiento de las encuestas

Una vez finalizado el proceso de aplicación de las encuestas durante el primer semestre del año 2018, se procedió a su tabulación en el software estadístico SPSS. Una vez tabulados los datos se efectuó la depuración de la base de datos, con el fin de identificar si es que hubo algún error en el registro de los datos.

9.2.1.1. Fiabilidad

Luego se llevó a cabo el análisis de fiabilidad para cada una de las dimensiones como se detalla a continuación.

Tabla 16. Fiabilidad del instrumento

Dimensión	Alfa de Cronbach	Nivel de Fiabilidad	Número de ítems
Política de Financiamiento por Desempeño	0,833	Muy Alto	10
Implementación de Convenios de Desempeño	0,738	Alto	11
Impacto de Convenios de Desempeño	0,813	Muy Alto	14

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia, quedaron los siguientes ítems en cada una de las dimensiones, donde se destaca en rojo aquellos ítems que tuvieron que ser eliminados, antes de construir las variables para cada una de las dimensiones:

Dimensión: Política de Financiamiento por Desempeño

Con relación a los ítems de esta dimensión, cabe señalar que fueron mantenidos todos los que se definieron inicialmente.

Cuadro 12. Dimensión final de Política de Financiamiento por Desempeño.

Dimensión	Nº de ítem	Ítems
Política de Financiamiento por Desempeño	1.	El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad
	2.	El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado
	3.	El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos
	4.	Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional
	5.	Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la universidad
	6.	El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad
	7.	La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto
	8.	El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar procesos académicos
	9.	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad
	10.	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión: Implementación de Convenios de Desempeño

Se sacó el ítem número 18 para mejorar el valor de Alfa de Cronbach.

Cuadro 13. Dimensión final de Implementación de Convenios de Desempeño.

Dimensión	Nº de ítem	Ítems
Implementación de los Convenios de Desempeño	11.	La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño
	12.	La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad
	13.	Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño
	14.	Los académicos comprendieron fácilmente que los recursos vía CD no eran de libre disposición
	15.	El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD

	16.	La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño
	17.	La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones
	18.	La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el ministerio generó resistencias en el interior de la universidad
	19.	El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la implementación de los Convenios de Desempeño
	20.	El negociador otorgaba el nivel académico requerido a la relación entre la universidad y el ministerio
	21.	La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño
	22.	La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión: Impacto de los Convenios de Desempeño

Se sacaron los ítems 32 y 33, que se destacan en rojo en el cuadro 14, con el fin de mejorar el índice de fiabilidad de esta dimensión.

Cuadro 14. Dimensión final de Impacto de los Convenios de Desempeño.

Dimensión	Nº de ítem	Ítems
Impacto de los Convenios de Desempeño	23.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad
	24.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad
	25.	El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad
	26.	Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad
	27.	Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la productividad científica de la universidad
	28.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia
	29.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de investigación
	30.	El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades
	31.	El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación
	32.	La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad
33.	La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad	

34.	La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio
35.	El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción
36.	Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos
37.	Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco
38.	Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad

Fuente: Elaboración propia.

9.2.2.2. Procesamiento Estadístico

Previo al cálculo de las dimensiones se realizó un Análisis de Componentes Principales, para observar de qué manera se agrupaban los ítems del cuestionario. El análisis de Componentes principales es una prueba estadística que se utiliza para analizar las interrelaciones entre un gran número de factores y explicar estas variables según sus factores comunes que subyacen a fin de condensar la información (Hair et al., 1999).

Al realizar esta prueba estadística se sabía que no era la más adecuada debido al tamaño de la muestra (48), y para la cual se sugiere una muestra mínima de 50 casos.

Lo anterior queda demostrado con los indicadores del estadígrafo, donde el KMO es de 0,501, que está en el límite de lo aceptable para poder proceder a utilizar este mecanismo de análisis, siendo considerado como malo, ya que los valores pequeños señalan que el análisis factorial no puede ser una buena idea. Un valor menor a 0,5 indica que no debe usarse el análisis factorial con los datos muestrales que se están utilizando (de la Fuente, 2011)

Tabla 17. KMO y prueba de Bartlett.

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.501
	Chi-cuadrado aproximado	981.697
Prueba de esfericidad de Bartlett	G1	595
	Sig.	.000

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Por consiguiente, se descartó la utilización del Análisis Factorial, optando por uno que se ajuste a las características de la Muestra, trabajándose por tanto por la prueba de Anova y análisis descriptivo de frecuencias.

Cabe señalar que una vez efectuado el análisis de fiabilidad y descartada la utilización del Análisis de Componentes Principales, se procedió a la construcción de las variables:

- Política de financiamiento por desempeño
- Implementación del convenio de desempeño

- Impacto de los convenios de desempeño

La construcción de estas variables se realizó calculando el promedio de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los ítems considerados al interior de cada una de las dimensiones, considerando para ello aquellos ítems que quedaron descartando aquellos que fueron eliminados en el análisis de fiabilidad.

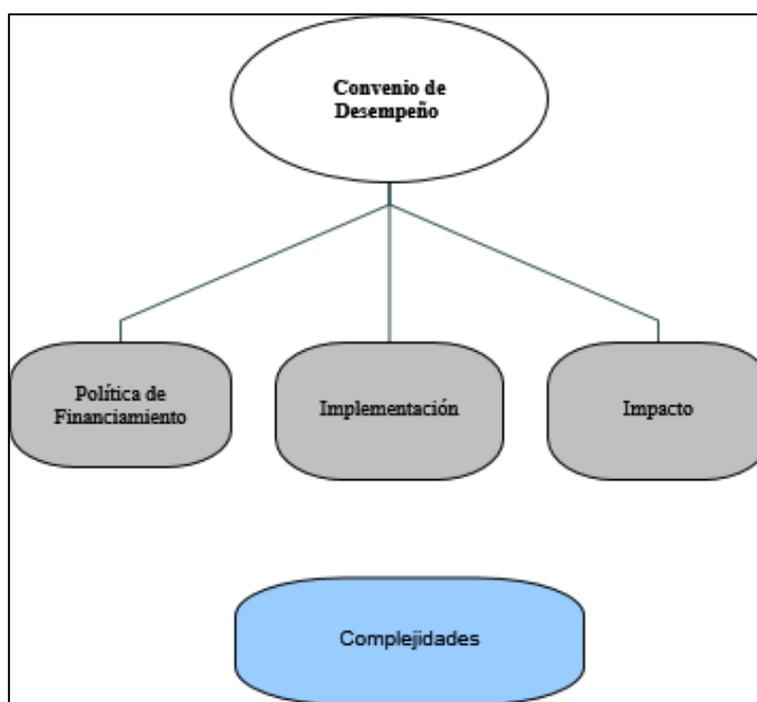
Por último, cabe señalar que para las respuestas a las preguntas abiertas 38 y 39, se generaron categorías de análisis.

D. MARCO APLICADO: RESULTADOS

El siguiente apartado presenta los resultados de la investigación estructurados según los temas identificados en el análisis cualitativo. La presentación de los de resultados se efectúa de manera integrada, es decir, los resultados cualitativos, que son la parte principal de esta investigación, son complementados con la información secundaria procedente de los decretos, bases y documentos oficiales referidos a los Convenios de Desempeño, además de los resultados cuantitativos resultantes de la aplicación de las encuestas. Estos últimos resultados son utilizados para complementar y confirmar los hallazgos cualitativos.

La estructura se efectúa de acuerdo con los siguientes ejes temáticos, logrados producto del proceso de codificación axial y selectiva, los que se indican a continuación: Convenio de Desempeño, como categoría central de análisis que aglutina los demás nodos identificados, Política de Financiamiento por Desempeño, Implementación de Convenios de Desempeño, Impacto de los Convenios de Desempeño, y las Complejidades identificadas y que son transversales respecto de las categorías señaladas, como se representa en la figura 18:

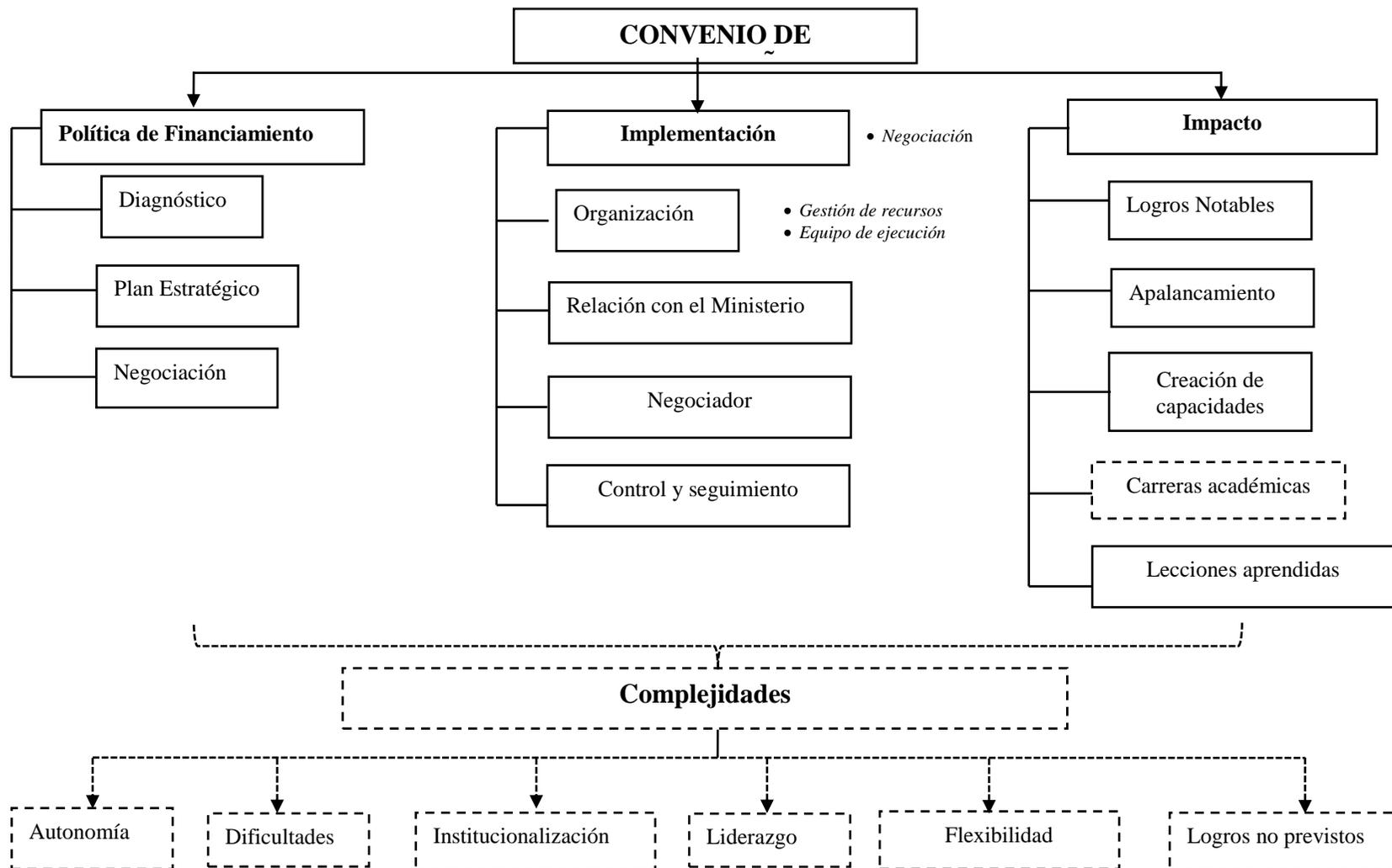
Figura 18. Códigos centrales de análisis.



Fuente: Elaboración propia.

De igual modo, en el diagrama de análisis de la figura 6, se encuentra el detalle de las categorías identificadas en el análisis cualitativo y consideradas posteriormente para la construcción del cuestionario.

Figura 19. Diagrama de Análisis.



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 10. CONVENIO DE DESEMPEÑO Y POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO

La categoría central que emerge en la codificación selectiva se denomina “Convenio de Desempeño”. Este concepto hace referencia al instrumento de financiamiento creado por el Ministerio de Educación, en alianza con el Banco Mundial. El Departamento de Financiamiento Institucional del Ministerio de Educación establece que el Convenio de Desempeño es un contrato entre el Estado y las instituciones de educación superior, a través del cual estas últimas asumen el compromiso de lograr un desempeño notable que conlleve a un mejoramiento institucional continuo. Se crea un instrumento nuevo para el sistema de educación superior chileno:

“Fue el programa MECESUP 2 con el Banco Mundial, que estableció el convenio de desempeño [...]. En ese momento se me pidió ayuda para implementar la propuesta [...]. Entonces yo partí con [el Jefe de División] y creamos todo, o sea, los instrumentos, el presupuesto, los indicadores, los informes que íbamos a hacer, el seguimiento, y nosotros nos pasamos a llamar Unidad de Análisis Convenio de Desempeño” (E24).

El mecanismo para participar en estos convenios de desempeño, en su etapa piloto, se inicia con una invitación por parte del Ministerio de Educación a las universidades. En este sentido:

“La universidad participó de ese piloto a partir de una invitación que hicieron a todas las Universidades que de forma voluntaria podían acceder a participar de esta nueva forma de financiamiento de convenios de desempeño. Instrumento desconocido hasta ese momento en el sistema nacional, pero ya con bastantes casos de éxito en el exterior” (E1).

Los convenios de desempeño se configuraron en su momento como un nuevo instrumento de financiamiento por parte del Estado dirigido a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

La naturaleza del convenio de desempeño consideraba por primera vez una importante inyección importante de recursos a las universidades, con la finalidad de lograr resultados notables en el corto plazo, de tal forma que:

“en su estructura misma entregaban una buena cantidad de recursos, a costa obviamente de lograr ciertas mejoras. Introducían ciertos indicadores y una nueva visión de cómo abordar los problemas, que fue bastante compleja. Obviamente hubo que cambiar toda una cultura de cómo se desarrollaba la gestión universitaria y las responsabilidades que tenía que asumir cada una de las unidades, cada una de las personas que se involucran” (E11).

Por consiguiente, este instrumento se configura en un mecanismo de asignación de recursos contra resultados importantes que se debían lograr en muy poco tiempo. Resultados que sin los recursos las instituciones lograrían en 10 años.

“los convenios de desempeño vinieron a acelerar procesos, nos dio la posibilidad de revisar los procesos que estábamos haciendo y generar nuevos caminos de acción, nuevas iniciativas” (E12).

Esta característica es reconocida por los encuestados, quienes reconocen como ventaja de los convenios de desempeño el ser una fuente de financiamiento destinado al logro de los objetivos institucionales y que a su vez permite la aceleración y cumplimiento de propósitos estratégicos.

Este instrumento, surge además como un mecanismo de financiamiento público concursable que busca el compromiso con los resultados y mayores niveles de racionalidad económica como parte de una política pública. Por lo tanto, es percibida como una forma de alternativa de financiamiento, competitivo por lo demás:

“Me parece una buena idea que existan los convenios de desempeño y que haya recursos a cambio de indicadores. Me parece una buena vía complementaria de financiamiento, pero en ningún caso debiera ser la forma en que el Estado se hace cargo de las universidades estatales, o sea, el Estado debería entregar recursos, así como entrega recursos a salud” (E16).

En efecto, la expansión del programa de financiamiento por desempeño se configura como una vía más de financiación para las universidades, manteniendo de esta forma los aportes basales, a través del Aporte Fiscal Directo.

Respecto a la finalidad de este instrumento se puede establecer que:

“[El convenio de desempeño] es un gran apoyo, no sólo económico, ya que al ser institucional nos permitió desde la política académica central, unificar, armonizar y articular, las iniciativas que ya se estaban desarrollando y encauzarlas en torno a los lineamientos que, a través, de los convenios de desempeño la universidad definió” (E12).

En efecto, los convenios de desempeño entregaban recursos con el fin de iniciar procesos de mejoramiento institucional que sirvieran de motivación para el logro de resultados y obtener efectos de mayor envergadura que por medio de aportes y procedimientos convencionales (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

10.1. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO POR DESEMPEÑO

El instrumento Convenio de Desempeño, corresponde a una política de financiamiento, que responde a la conjunción de ideas que surgen desde el Consejo de Rectores y también por iniciativa del Ministerio de Educación:

“la política propiamente tal, surge de un conjunto de propuestas del mismo Consejo de Rectores, de la visión que en ese tiempo tenía para el país inicialmente el Ministro Bitar [...] y luego con la Señora Jiménez [...] de asignar recursos adicionales, para instituciones primeramente del Estado, pero no asignarlas contra nada, sino que asignarlas contra compromisos de desempeño que en este caso tenían que traducirse en logros notables. Entonces es el Ministerio de Educación quien negocia un crédito con el Banco Mundial. Siempre los términos se dice que los define el Banco Mundial y yo creo que en parte sí. Al Banco Mundial le interesa probar nuevos instrumentos, pero en este caso había una posición muy férrea del propio Ministerio de entregar mayores recursos a las universidades del Estado contra un compromiso de desempeño que se tradujese en logros notables” (E25).

Los convenios de desempeño como parte de una política pública tienen por objetivo alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales y regionales, la autonomía de las universidades con la rendición de cuentas públicas y el rendimiento institucional con el financiamiento público Rectores (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006). Este direccionamiento, es claramente reconocido por los entrevistados:

“el Ministerio en las bases [de concurso] entrega orientaciones. En este primer convenio entrega orientaciones respecto hacia donde ellos lo están focalizando. Los convenios que vinieron a continuación de este piloto los implementan como sistema de financiamiento. Nos damos cuenta después que el Ministerio efectivamente comienza a focalizar en aquellas áreas que le interesan [...] Por lo tanto, hay convenios para las humanidades y las ciencias sociales, pero no para la ingeniería. Hay convenios para la formación inicial de profesores, por lo tanto, el Ministerio intervino mucho más directamente que en el primero” (E4).

Por consiguiente, el Ministerio de Educación en la implementación de esta política no sólo busca una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino que también instalar las temáticas que son de su interés y que deben ser abordadas en las instituciones a través de este mecanismo.

Esto coincide con los resultados del cuestionario, donde existe una percepción mayoritariamente positiva de los encuestados del 95,8% respecto a la afirmación “El Convenio de Desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las

necesidades de la universidad”. Por lo tanto, se puede observar una sinergia entre lo que el Ministerio de Educación pretendía desarrollar con las necesidades identificadas al interior de la universidad, como se muestra en la tabla 18:

Tabla 18. El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Totalmente en desacuerdo	1	2.1	2.1	2.1
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	2.1	2.1	4.2
	De acuerdo	10	20.8	20.8	25.0
	Muy de acuerdo	19	39.6	39.6	64.6
	Totalmente de acuerdo	17	35.4	35.4	100.0
Total		48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

La implementación de la política de financiamiento de convenio de desempeño en Chile, estableció una serie de requisitos para la participación de universidades, partiendo con la experiencia piloto se definió la participación de aquellas que recibían Aporte Fiscal Directo, y que contaran con acreditación institucional de la Comisión Nacional de Acreditación.

10.2. PLAN DE DESARROLLO ESTRATÉGICO

Igualmente, se estableció como parte de esta política, la relevancia que tiene la existencia de un plan de desarrollo estratégico en la universidad al momento de implementar el convenio de desempeño. Esto fue además un requisito para poder postular a este mecanismo. En este sentido:

“El ministerio dejó siempre en claro que [los convenios de desempeño] eran recursos para alcanzar los planes de desarrollo de las instituciones, ya sea, transversalmente o focalizando en determinadas áreas del plan. El hecho de haber asociado [el convenio de desempeño] a la integración transfronteriza, es porque en nuestra misión institucional y en nuestro plan de desarrollo, tenemos establecido que uno de nuestros ejes de desarrollo estratégico tiene que ser la integración académica transfronteriza” (E4).

En las bases de concurso se estableció claramente que para participar de los convenios las instituciones debían considerar los propósitos institucionales expresados en el plan estratégico vigente de su universidad. Esto es de vital importancia, ya que la naturaleza misma del instrumento de financiamiento por desempeño aborda el cumplimiento del plan de desarrollo como un aspecto central para su definición. Por consiguiente, resulta importante destacar que el 93,8% de los encuestados, pertenecientes a las universidades A y B coinciden con una percepción positiva, respecto a la afirmación “El Convenio de Desempeño estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad”.

Tabla 19. El Convenio de Desempeño estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	De acuerdo	7	14.6	15.6	15.6
	Muy de acuerdo	14	29.2	31.1	46.7
	Totalmente de acuerdo	24	50.0	53.3	100.0
	Total	45	93.8	100.0	
Perdidos	Sistema	3	6.3		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Esto coincide además con el 97,9% de los encuestados que manifiesta una percepción positiva respecto a la afirmación “Los compromisos asumidos en cada Convenio de Desempeño fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional”.

Tabla 20. Los compromisos asumidos en cada Convenio de Desempeño fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	De acuerdo	11	22.9	23.4	23.4
	Muy de acuerdo	20	41.7	42.6	66.0
	Totalmente de acuerdo	16	33.3	34.0	100.0
	Total	47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

10.3. DIAGNÓSTICO INICIAL

Junto con la relevancia del plan de desarrollo estratégico, se encuentra la realización de un diagnóstico inicial por parte de las instituciones de educación superior, al momento de formular el convenio de desempeño:

“Se realizó un diagnóstico, el centro de este diagnóstico era que las áreas de humanidades, artes y ciencias sociales habían sido las áreas más deprimidas como resultado de la intervención militar en Chile [...] con resultados académicos muy por debajo de los resultados que en general tiene la Universidad, con cuerpos académicos menos desarrollados, un volumen de investigación más bajo, unos fondos para la investigación más pequeños que las otras áreas, a nivel de publicaciones, a nivel de investigación, a nivel de docencia, o sea, en el fondo el diagnóstico dio cuenta de una situación de mucha precarización de estas áreas” (E23).

Lo anterior coincide con la percepción positiva de los encuestados de las universidades A y B (93,5%) respecto a la afirmación “El Convenio de Desempeño logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado”.

Tabla 21. El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Totalmente en desacuerdo	1	2.1	2.2	2.2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	4.2	4.3	6.5
	De acuerdo	9	18.8	19.6	26.1
	Muy de acuerdo	15	31.3	32.6	58.7
	Totalmente de acuerdo	19	39.6	41.3	100.0
	Total	46	95.8	100.0	
Perdidos	Sistema	2	4.2		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Este diagnóstico no sólo estaba vinculado con las áreas que requerían mayor atención y desarrollo al interior de las universidades, sino que también estaba vinculado a los aspectos cruciales para hacer seguimiento de los resultados que alcanzaba la institución en áreas claves de docencia e investigación:

“En primer lugar en el año 2007, no existían metas por desempeño en las universidades. [Eso] se empezó a establecer desde el primer convenio de desempeño que se adjudica la Universidad. Tuvimos que partir de cero, primero definiendo los indicadores a nivel de universidad y conociendo todo ese tema, a través de consultorías” (E9).

10.4. NEGOCIACIÓN

Otro elemento característico de la implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas es el proceso de negociación que se realizaba en la etapa de preselección, previa a la firma del convenio de desempeño. En esta instancia:

“La Universidad, cuando es preseleccionada tiene que [pasar por] un proceso de negociación de resultados, donde el Ministerio tiene algunas observaciones al convenio propuesto por parte de la universidad. [Esto se realiza] en una mesa de negociación con representantes del Ministerio y representantes de la universidad” (E4).

Las bases de concurso del convenio de desempeño piloto establecen claramente que: “El proceso de negociación será implementado por la División de Educación Superior, con la asistencia de la Unidad de Análisis y Convenios de Desempeño del Programa MECESUP2 y profesionales de calificaciones y experiencia destacadas (Encargados de

Negociación) que permitan una negociación equilibrada y efectiva, en base a la información que provea la misma División de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y las universidades participantes. Los encargados de negociación serán contratados por el Ministerio de Educación conforme a la normativa vigente” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

En este sentido, se debe resaltar que el 85,4% de los encuestados de las universidades A y B coinciden en tener una percepción positiva respecto de la afirmación “La etapa de negociación del Convenio de Desempeño con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto”, lo que devela la importancia que tuvo para el proceso de definición del convenio de desempeño, el proceso de negociación efectuado.

Tabla 22. La etapa de negociación del Convenio de Desempeño con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6.3	6.8	6.8
	De acuerdo	5	10.4	11.4	18.2
Válidos	Muy de acuerdo	17	35.4	38.6	56.8
	Totalmente de acuerdo	19	39.6	43.2	100.0
	Total	44	91.7	100.0	
Perdidos	Sistema	4	8.3		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Finalmente, se calculó la prueba de Anova de un Factor, con el fin de determinar si existían diferencias en las medias respecto a la percepción de la dimensión Política de Financiamiento por Desempeño, entre las universidades A y B.

La hipótesis alternativa indica que existen diferencias en las medias de la percepción respecto a la Política de Financiamiento por Desempeño en las universidades A y B.

La hipótesis nula señala que no existen diferencias en las medias de la percepción respecto a la Política de Financiamiento por Desempeño para las universidades A y B.

Tabla 23. ANOVA de un factor: Política de Financiamiento por Desempeño.

	Suma cuadrados	de Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	.251	1	.251	.575	.453
Intra-grupos	16.548	38	.435		
Total	16.799	39			

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De acuerdo con los resultados de la prueba de Anova de un Factor, no existen diferencias entre las universidades respecto a la percepción sobre la dimensión de política de financiamiento por desempeño para ambas universidades, por consiguiente, se puede establecer que los miembros académicos encuestados y pertenecientes a ambas universidades tienen percepciones similares respecto a la política de financiamiento por desempeño.

CAPÍTULO 11. IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Una vez que la universidad firma el Convenio de Desempeño con el Ministerio de Educación, tiene que comenzar su implementación. A este respecto:

“Una vez que el Estado, en este caso el Ministerio de Educación acepta hacer este aporte [del convenio de desempeño], empieza todo el proceso de diseño. Ahí el equipo crece más allá de las autoridades de la universidad y de esta unidad de coordinación. Se integra un grupo más pequeños que es de analistas, académicos, estudiantes; participan también funcionarios” (E23).

En los contratos de los convenios de desempeño piloto, se estipula claramente que la universidad debe designar a una autoridad competente que gestione la implementación del convenio. Indicación que queda establecida en los contratos de los convenios de desempeño pilotos firmados entre la universidad y el Ministerio de Educación. Esto marca una diferencia entre lo que inicialmente se pensó en el diseño del convenio de desempeño y lo que finalmente se termina necesitando en términos de equipo:

“En el proyecto envías un comité ejecutivo, un comité de gestión de proyecto y las unidades que van a trabajar en el proyecto [...] Se van a crear comisiones en los distintos objetivos del proyecto, entonces tú armas una comisión. [Por ejemplo] hay un objetivo que apunta al pregrado entonces se levanta un equipo que tenga que ver con el pregrado. De acuerdo con los objetivos del proyecto se arman comisiones” (E15).

11.1. ORGANIZACIÓN

Para que esta implementación fuera exitosa, se requirió de una organización. Esta organización se vinculaba con la formación de equipos al interior de las universidades y también con la definición de los mecanismos y procedimientos para la ejecución de los gastos comprometidos. En este sentido,

“se generaron 3 responsabilidades [jefes de línea] que debían dar cuenta a la dirección del convenio, asociadas a cada línea [de acción] del convenio de desempeño” (E1).

De igual modo, para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los convenios de desempeño en las universidades se organizaron mecanismos y protocolos de funcionamiento para el logro de estos:

“se establecieron en estas reuniones las áreas por desarrollar [...] Primero definir quién tiene la energía para sacar adelante una línea de

investigación, quien tiene la productividad necesaria para asumir líneas de investigación [comprometidas en el convenio]” (E6).

En efecto, la organización fue clave para la implementación de los convenios de desempeño. En este sentido, los encuestados de ambas universidades manifiestan en su mayoría una percepción positiva (95,9%) mostrando estar de acuerdo con la afirmación “La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño”.

Tabla 24. La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	4.2	4.2	4.2
De acuerdo	4	8.3	8.3	12.5
Válidos Muy de acuerdo	21	43.8	43.8	56.3
Totalmente de acuerdo	21	43.8	43.8	100.0
Total	48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

En consecuencia, para asegurar una exitosa implementación y ejecución del convenio de desempeño al interior de la universidad, se requiere de una clara organización. Este hecho queda establecido como un compromiso que asumía la propia universidad, según lo establecido en el punto 2 Compromisos derivados de la implementación: “Designar a una autoridad superior competente de la Universidad, que forme parte de la Rectoría y que gestione la implementación y seguimiento del convenio, a través de su monitoreo y evaluación. Asimismo, la Universidad deberá otorgar a esta autoridad las atribuciones y medios necesarios para un cometido efectivo” (Decreto Exento 00.5/2008 del 2 de enero de 2008). De esta forma las universidades, eran plenamente conscientes de este compromiso al definir los responsables institucionales:

“el Ministerio exige que estén involucradas en la parte directiva del convenio, las máximas autoridades, o sea, ante el Ministerio el Rector era el responsable” (E4).

Junto con el Rector estaban además las máximas autoridades involucradas en el convenio de desempeño:

“Estaba toda una estructura de gobierno institucional, o sea, estaba el rector, el vicerrector como uno de los gestores y responsables de la ejecución de los convenios de desempeño y toda la estructura posterior, donde estaban los decanos” (E6).

En el contrato que se firma entre la universidad y el Ministerio de Educación, la Universidad se compromete también a “Velar por el adecuado uso de los recursos y asegurar economía y eficiencia en las contrataciones, compra o inversiones que se

realizan a partir de las transferencias, y de conformidad con los reglamentos o instrucciones que emita el Ministerio” (Decreto Exento 00.5/2008 del 2 de enero de 2008). Por consiguiente, dentro de las universidades se procuraba que:

“La totalidad de los fondos recibidos se administraban de forma centralizada. Se generaba un centro de costo propio para el convenio y los procesos de registro de los gastos para poder financiar actividades que estaban consideradas en los proyectos” (E1).

En las bases de concurso del convenio de desempeño piloto se establece expresamente que “Mediante los Convenios de Desempeño, las universidades se obligarán a asegurar el buen uso de los recursos asignados a la implementación del Plan de Mejoramiento Institucional convenio con el MINEDUC. Asimismo, se comprometerán a cumplir con las metas de desempeño y mecanismos de autorregulación que se establezcan y a proporcionar la información estadística institucional que se requiera para el observatorio de la Educación Superior en la DESUP” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

11.2. CONTROL Y SEGUIMIENTO

La implementación de los convenios de desempeño al interior de las universidades implicaba además un control y seguimiento, no solo de parte del Ministerio, sino que también por parte del equipo responsable institucional. Las acciones de control y seguimiento del convenio de desempeño se encontraban estipulado en el contrato que firmaban ambas partes como se muestra a continuación: “la universidad se compromete a: entregar en forma oportuna, coherente y periódica información académica, financiera, de indicadores de desempeño y de acreditación de la institución”. Esto implicó para las universidades la implementación de sistemas que les permitieran llevar a cabo un control y seguimiento efectivo que hiciera posible responder además a los requerimientos de información generados desde el Ministerio de Educación:

“Nosotros instalamos un sistema de seguimiento que nos permitió medir institucionalmente lo que hacíamos y eso creo que fue un acierto [...] Nosotros sabemos que estudiantes vienen, no vienen, cuáles están en riesgo de deserción, cuáles no” (E16).

De esta forma, la universidad debió generar mecanismos de control internos, siendo este aspecto reconocido por los encuestados, quienes en su gran mayoría están de acuerdo (83,3%) con la afirmación “La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño”.

Tabla 25. La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	En desacuerdo	1	2.1	2.2	2.2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	5	10.4	10.9	13.0
Válidos	De acuerdo	6	12.5	13.0	26.1
	Muy de acuerdo	17	35.4	37.0	63.0
	Totalmente de acuerdo	17	35.4	37.0	100.0
	Total	46	95.8	100.0	
Perdidos	Sistema	2	4.2		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Esta situación implicó además que los responsables institucionales generaran nuevos mecanismos y sistemas al interior de las universidades como se menciona a continuación:

“En ese sentido tuvimos que empezar a inventar un poco la rueda, a generar sistemas, a negociar con las unidades para que ellos entendieran también que nos servía a todos la información” (E23).

Junto con lo anterior, los encuestados pertenecientes a las universidades A y B manifiestan estar de acuerdo en su gran mayoría (91,6%) con la afirmación “El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del Convenio de Desempeño”. Se reconoce la importancia que tienen los mecanismos de control efectuados por el Ministerio para el cumplimiento de los hitos comprometidos en el Convenio de Desempeño.

Tabla 26. El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del Convenio de Desempeño.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	8.3	8.3	8.3
	De acuerdo	17	35.4	35.4	43.8
Válidos	Muy de acuerdo	17	35.4	35.4	79.2
	Totalmente de acuerdo	10	20.8	20.8	100.0
	Total	48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

11.3. RELACIÓN CON EL MINISTERIO

Las bases y el contrato del convenio de desempeño establecen claramente la naturaleza de la relación que se establece con la contraparte ministerial. Las bases establecen la unidad del Ministerio de Educación responsable de interactuar con los distintos actores involucrados. En el punto 10 de las bases del concurso piloto se establece que “La gestión de la evaluación, selección, negociación y seguimiento de los Convenios de Desempeño

será llevada adelante por la Unidad de Análisis y Convenios de Desempeño en la Coordinación General del Programa MECESUP 2, en estrecha integración y coordinación con la División de Educación Superior del MINEDUC” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

La relación de la universidad con el Ministerio de Educación en el contexto de la implementación de los convenios de desempeño se entiende como una interacción constante y sistemática entre los diversos actores involucrados en la implementación:

“En el primer convenio, hubo participación de personas a nivel del mismo Banco Mundial. Venían como visita del Ministerio un *staff* impresionante [...] Cada cierto tiempo significaba tener una delegación del Ministerio que nos visitaba para revisar la parte económica, el cumplimiento de los indicadores. Eso obviamente te genera la necesidad y el impulso de ir logrando lo que tú has comprometido. Entonces fue positivo, porque fue marcando el paso para efectivamente alcanzar las metas propuestas” (E11).

Esta relación con el Ministerio de Educación apoyaba la ejecución de los convenios en las universidades, particularmente al inicio de su implementación:

“El Ministerio nos dice que tenemos que hacerlo así, aquí se analiza y se lleva a cabo. Nunca hemos tenido conflictos respecto a que el Ministerio diga algo y que nosotros no queramos hacerlo de esa manera. Todo lo contrario, a nosotros nos ha ayudado a ordenarnos, en el tema de los gastos, en el tema de los vistos buenos” (E14).

Lo anterior es coincidente con la opinión que tienen los miembros de las universidades A y B, ya que estos en su gran mayoría (91,6%) se encuentran de acuerdo con la afirmación “La relación Universidad-Ministerio en la implementación del Convenio de Desempeño fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones”, lo que confirma la percepción identificada en las entrevistas.

Tabla 27. La relación Universidad-Ministerio en la implementación del Convenio de Desempeño fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6.3	6.4	6.4
Válidos	De acuerdo	4	8.3	8.5	14.9
	Muy de acuerdo	18	37.5	38.3	53.2
	Totalmente de acuerdo	22	45.8	46.8	100.0
	Total	47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Es así como la universidad se comprometía a tener una disposición amplia para revisión y monitoreo permanente, sistemático y continuo por parte del MINEDUC (Decreto Exento N° 02250 del 13 de noviembre de 2007).

11.4. RENDICIÓN DE CUENTAS

A medida que se iba avanzando en la implementación de los convenios de desempeño la rendición de cuenta caracterizaba la relación entre la universidad y el Ministerio de Educación. En las bases del concurso piloto de convenio de desempeño se establece que “el objetivo del instrumento es alinear las misiones institucionales con las prioridades nacionales y regionales, la autonomía universitaria con la rendición de cuentas públicas (*accountability*) y el desempeño institucional del financiamiento público” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006), por lo tanto, la rendición de cuentas es percibida de la siguiente forma:

“Para la rendición de cuentas, nosotros tenemos un sistema financiero interno, que las instituciones llenan desde su institución y acá se hace un proceso de revisión de las cuentas. En esa época era trimestral [año 2008], ahora es mensual, ellos mandan una rendición financiera con lo que gastaron todos los meses [...] hay un análisis financiero de los recursos en este departamento, del avance de los proyectos, de hecho, en algunos proyectos no se entregan las cuotas si hay un nivel muy bajo de gastos” (E24).

En esta misma línea, los contratos establecen que “la institución entregará una rendición de cuentas de los recursos aportados por el Ministerio conforme a los procedimientos establecidos en la Resolución N° 759 de 2003 de la Contraloría General de la República, a la normativa que la reemplace, la que deberá presentarse mensualmente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al mes que corresponda. Este plazo comenzará a contarse desde la total tramitación del último acto administrativo que apruebe el presente convenio. El Ministerio, a través de la División de Educación Superior, revisará la rendición de cuentas del plazo de treinta (30) días corridos, contados desde la recepción y podrá aprobarlos u observarlos, lo que deberá comunicarse por escrito dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al plazo previsto para la revisión” (Decreto Exento N° 00.1113/2014 del 11 de diciembre de 2014).

A este respecto los encuestados manifiestan una percepción más diversa respecto a su grado de acuerdo con la afirmación “La rendición de cuentas periódicas del Convenio de Desempeño hacia el Ministerio generó resistencias en el interior de la universidad”, puesto que un 37,5% de los individuos se manifiesta en desacuerdo con dicha afirmación, mientras que un 43,8% se expresa de acuerdo con ésta. Existe, por tanto, una percepción dividida.

Tabla 28. La rendición de cuentas periódicas del Convenio de Desempeño hacia el Ministerio generó resistencias en el interior de la universidad.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente en desacuerdo	1	2.1	2.2	2.2
Muy en desacuerdo	11	22.9	24.4	26.7
En desacuerdo	6	12.5	13.3	40.0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6	12.5	13.3	53.3
Válidos				
De acuerdo	5	10.4	11.1	64.4
Muy de acuerdo	14	29.2	31.1	95.6
Totalmente de acuerdo	2	4.2	4.4	100.0
Total	45	93.8	100.0	
Perdidos				
Sistema	3	6.3		
Total	48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Complementando lo anterior, en el convenio de préstamo que firmó la República de Chile con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento queda claramente establecido en el Anexo 1 Descripción del Proyecto que “El objetivo del proyecto es mejorar la calidad y pertinencia para los alumnos de la educación superior estrechando el vínculo entre el financiamiento de las instituciones de educación superior y la rendición de cuentas por su desempeño” (Convenio de Préstamo 8126-CL: 6).

La rendición de cuentas, además de transparentar e informar respecto del uso de los recursos, mostraba los niveles avances en la ejecución de los gastos, por lo tanto, permitía determinar si correspondía o no la entrega de las siguientes cuotas por parte del Ministerio de Educación.

11.5. NEGOCIADOR

En los procesos de implementación y ejecución de los convenios de desempeño participa un actor que resulta ser el mediador entre el Ministerio de Educación y la universidad. Este negociador es “el encargado de negociación y facilitará el proceso de preparación del plan definitivo, la negociación de recursos y las condiciones contractuales del convenio, como también conducirá el seguimiento y evaluación de las acciones y resultados comprometidos” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006). De esta forma, en las instituciones de educación superior se reconoce la presencia y rol del negociador:

“El negociador hacía una visita mensual, donde se discutían ciertas cosas, se planteaban los avances, las dificultades, y se negociaban, por ejemplo, cuestiones presupuestarias, re-itemizaciones [...] Eran visitas bastante breves porque eran puntuales, pero semestralmente teníamos una presentación en que dábamos cuenta del avance de los indicadores” (E23).

Debido a la magnitud de los recursos involucrados en este nuevo instrumento de financiamiento, el acompañamiento del negociador era necesario. Se reconoce que el negociador debía tener un alto perfil académico que le permitiera desempeñar su rol, e interactuar directamente con la máxima autoridad universitaria, con el fin de lograr el éxito de la mediación y seguimiento en las universidades. El negociador era una persona que por curriculum equivalía al Rector en estatus y prestigio, por lo tanto, contaba con la legitimidad para poder interactuar con las autoridades académicas de la universidad:

“Este instrumento para conseguir logros notables, no bastaba con firmar un compromiso con las instituciones, sino que tenía que venir un acompañamiento, que fuera bastante exigente y que el Rector viera que tenía al otro lado un negociador que era un par del Rector, del Vicerrector, entonces tenía que ser una persona con una experiencia notable y exitosa en el sistema” (E25).

El negociador por su trayectoria académica de nivel nacional es percibido como una contribución a la discusión académica que se generaba, puesto que un 88,5% está de acuerdo con la afirmación “El negociador contribuía con la mirada académica requerida en la relación entre la universidad y el Ministerio”.

Tabla 29. El negociador contribuía con la mirada académica requerida en la relación entre la universidad y el Ministerio.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	8.3	8.9	8.9
	De acuerdo	8	16.7	17.8	26.7
	Muy de acuerdo	19	39.6	42.2	68.9
	Totalmente de acuerdo	14	29.2	31.1	100.0
	Total	45	93.8	100.0	
Perdidos	Sistema	3	6.3		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De esta forma se lograba un trabajo conjunto entre el equipo institucional de la universidad con el negociador, para velar por el cumplimiento de los compromisos y logros definidos de acuerdo con los intereses del Ministerio de Educación.

“En el caso nuestro, nos tocó un negociador de lujo, una persona muy talentosa, muy empática, desde el trabajo que él desarrolló, nos permitió poder alinearnos bien en torno al logro de los objetivos. Inteligente no sólo por la capacidad de gestión, sino también por las orientaciones y por el conocimiento de la academia que él tenía” (E12).

De esta forma la figura del negociador es reconocido como un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño, donde un 85,4% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación “La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño”.

Tabla 30. La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En desacuerdo	1	2.1	2.2	2.2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6.3	6.7	8.9
	De acuerdo	6	12.5	13.3	22.2
	Muy de acuerdo	19	39.6	42.2	64.4
	Totalmente de acuerdo	16	33.3	35.6	100.0
	Total	45	93.8	100.0	
Perdidos	Sistema	3	6.3		
	Total	48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Esta figura del negociador dejó de existir en los convenios de desempeño posteriores. Por ejemplo, el contrato de un convenio firmado en el año 2014, no lo menciona. Solo indica como interlocutor al Ministerio de Educación, quien asume el compromiso de: “Asistir consultas, responder oportunamente a sugerencias y retroalimentar oportuna y sistemáticamente a la institución sobre la ejecución del convenio. Esta labor será llevada a cabo por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación con la asistencia del Programa de Convenios de Desempeño de ésta. Realizar seguimiento y monitoreo del convenio de desempeño coordinando su monitoreo y evaluación, debiendo velar por el cumplimiento de los objetivos generales y específicos, del plan de trabajo y del personal especializado, consultores y estudios que se estimen necesarios para lograr los resultados esperados. Esta labor será llevada a cabo por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación con la asistencia del Programa de Convenios de Desempeño de la misma” (Decreto Exento N° 00.1113/2014 del 11 de diciembre de 2014).

Posteriormente, en los convenios de desempeño implementados a partir del año 2015, ya sin la figura del negociador en el seguimiento de los proyectos, se vislumbra la necesidad de acompañamiento por parte del Ministerio, definiendo una nueva figura denominada Asesor Experto, cuyo apoyo debía ser solicitado al Ministerio en caso de ser considerado necesario por parte de la universidad.

“Hoy día volvieron esta especie de asesores que se están fijando en el contenido, yo diría que un poco tarde, porque varios convenios están terminando. No sé qué ha pasado en otras universidades, pero no me cabe la menor duda que les debe estar pasando algo similar a nosotros, que hemos tenido un retroceso en hacer cosas” (E4).

Finalmente, se calculó la prueba de Anova de un Factor, con el fin de determinar si existían diferencias entre las medias de las percepciones de la dimensión Implementación de Convenios de Desempeño, de las universidades A y B.

La hipótesis alternativa indica que existen diferencias en las medias de la Implementación de Convenios de Desempeño en las universidades A y B.

La hipótesis nula señala que no existen diferencias en las medias de la Implementación de Convenios de Desempeño para las universidades A y B.

Tabla 31. ANOVA de un factor: Implementación.

	Suma cuadrados	de Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	.000	1	.000	.001	.978
Intra-grupos	11.743	42	.280		
Total	11.744	43			

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De acuerdo con los resultados de la prueba de Anova de un Factor, no existe diferencia entre las universidades respecto a la percepción de la dimensión de Implementación de Convenios de Desempeño para ambas universidades ($p > 0,05$), por consiguiente, se puede establecer que los miembros académicos encuestados y pertenecientes a ambas universidades tienen percepciones similares respecto a la Implementación de Convenios de Desempeño.

CAPÍTULO 12. IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

El impacto de los convenios de desempeño se espera obtener a través el logro de los compromisos y los resultados notables alcanzados por la universidad. “El convenio de desempeño se define como un instrumento de adjudicación de recursos de avanzada categoría, de alto impacto estratégico que entrega el financiamiento en base a resultados y permite a la institución establecer iniciativas transformadoras capaces de hacer frente a los problemas estructurales de diversa naturaleza y focalizar los esfuerzos de las instituciones en aspectos vinculados al mejoramiento de la calidad de su quehacer” (Departamento de Financiamiento Institucional, Ministerio de educación, 2015). En este sentido, se reconoce el impacto que tuvo la universidad con la implementación de convenios de desempeño, como se señala a continuación:

“El gran avance del convenio de desempeño fue poner el énfasis de la gestión en el impacto. Ese impacto en el caso nuestro, eran los estudiantes. Es decirle en el fondo a las universidades: usted tiene recursos, pero recuerde que esos recursos son estatales y públicos, por lo tanto, usted tiene que rendir cuentas, no sólo de que lo ocupa bien, sino que además reportar si los recursos sirvieron para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, para mejorar sus indicadores académicos, sociales” (E16).

Este impacto al interior de las universidades es parte de la concepción misma del convenio de desempeño como instrumento de financiamiento público, ya que los “convenios de Desempeño son un nuevo instrumento de financiamiento del Estado para las universidades del Consejo de Rectores. Estos convenios forman parte del Programa Mecesup 2, que el Estado de Chile desarrollará entre los años 2006 y 2011, como parte de una estrategia de cambio en la Educación Superior que, a su vez posibilitará un salto cualitativo en el siglo XXI, de acuerdo con las necesidades de la sociedad chilena y en el marco de políticas definidas por el Gobierno y el Ministerio de Educación. Lo anterior, a partir de los avances logrados con el Fondo Competitivo del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) durante el período 1999-2005” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

Como resultado de la implementación de los convenios de desempeño en las universidades se reconoce su impacto generado:

“El impacto más importante es haber instalado en las instituciones el término de desempeño y el término de indicador; asimismo, hacer trabajar a las instituciones con metas claras y con objetivos claros, medibles. A través de estos indicadores, es decir si se lograron o no. Ese concepto de indicadores se instaló en las instituciones que tuvieron convenios de desempeño y en lo importante que son los indicadores” (E24).

12.1. LOGROS NOTABLES

El impacto de los convenios de desempeño al interior de las universidades podía observarse claramente a través de la consecución de los logros notables. Estos logros notables se establecían en el contrato que firmaba la universidad con el Ministerio de Educación. Donde además se precisaban las metas a cumplir en cada año para estos logros.

Cada contrato se acompañaba de un anexo denominado “Compromisos de Desempeño del Plan de Mejoramiento Institucional”, que contenía los objetivos del Plan de Mejoramiento Institucional con los hitos e indicadores a lograr a partir de una línea base y las metas para cada año. Se reconocen por ende los logros de la siguiente forma:

“Duplicamos los proyectos de investigación con financiamiento externo, duplicamos los montos captados por proyectos de financiamiento externo, triplicamos los proyectos con vinculación internacional, triplicamos las publicaciones de artículos en revistas de corriente principal extranjeras, se financiaron 190 profesores visitantes [...] Se redujo la brecha de duración de las carreras, estábamos en 1,7 años y bajamos a 0,9. Las acreditaciones en pregrado subieron a un 100%” (E23).

En las comunidades académicas que participaron en los convenios de desempeño pilotos se reconoce el impacto de los logros al interior de la universidad:

“Nos permitió fortalecer el modelo educativo que estaba en esos tiempos como algo teórico [...] Antes los cursos eran de 100 alumnos, 80 alumnos. Ahora no, los cursos son de aproximadamente 35 estudiantes, entonces nosotros llegamos a conocer al estudiante y trabajamos con él” (E9).

Estos logros notables de la implementación de los convenios de desempeño se reconocen en tres áreas principales: docencia, investigación y gestión institucional. Este último logro, permitió a las universidades desarrollar su plan estratégico:

“Nos permitió, como universidad, darnos cuenta que teníamos 4 o 5 convenios al mismo tiempo, lo cual era una gran cantidad de recursos, una gran cantidad de trabajo y nos permitió desarrollar sistemas informáticos de seguimiento. El Rector y la Vicerrectoría podían saber qué pasaba en cada convenio, monitorear de manera más cercana la evolución de las actividades y el cumplimiento del desempeño” (E12).

“la implementación de los convenios nos ha permitido mejorar desde el punto de vista académico, perfeccionarse en temas de docencia universitaria [...] Por el lado de la infraestructura también hemos mejorado mucho, porque los convenios de desempeño nos han permitido construir instalaciones, mejorar salas y laboratorios. Salas que ahora son

interactivas, que tienen un diseño especial para que los estudiantes aprendan mejor” (E18).

En este sentido, un 85,4% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación “El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad”, lo cual refuerza la percepción de mejoras en el ámbito de la docencia al interior de la institución.

Tabla 32. El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy en desacuerdo	1	2.1	2.1	2.1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	6	12.5	12.5	14.6
Válidos De acuerdo	13	27.1	27.1	41.7
Muy de acuerdo	18	37.5	37.5	79.2
Totalmente de acuerdo	10	20.8	20.8	100.0
Total	48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Con relación al logro de resultados notables en el ámbito de la gestión institucional se destaca:

“uno de los problemas que tenía nuestra institución era de gestión administrativa, y en ese contexto se desarrollaron un conjunto de procesos y procedimientos que fueron facilitadores de la gestión institucional” (E4).

“Para nosotros ha sido fundamental, el convenio era de 2.500 millones que fueron significativos. Movieron el quehacer de la universidad para fortalecer la investigación” (E17).

En este sentido, los encuestados coinciden con una percepción positiva respecto a los logros en investigación producto de la implementación de Convenios de Desempeño, al estar en su mayoría (85,4%) de acuerdo con la afirmación “El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad”.

Tabla 33. El Convenio de Desempeño como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Muy en desacuerdo	1	2.1	2.1	2.1
	En desacuerdo	1	2.1	2.1	4.3
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	8.3	8.5	12.8
Válidos	De acuerdo	12	25.0	25.5	38.3
	Muy de acuerdo	17	35.4	36.2	74.5
	Totalmente de acuerdo	12	25.0	25.5	100.0
	Total	47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Estos logros en las áreas de docencia, investigación y gestión cumplen con priorizar las áreas funcionales y de conocimiento de la universidad. Se incrementan los esfuerzos y recursos para cumplir los logros notables. La implementación del convenio de desempeño genera ventajas competitivas y un posicionamiento estratégico en la universidad en áreas que son referentes para otras universidades del sistema de educación superior.

La docencia, investigación y gestión institucional son las áreas que se evalúan en el proceso de acreditación institucional de las universidades chilenas, donde la gestión institucional y la docencia de pregrado son las áreas mínimas de evaluación, mientras que la investigación se configura como un área adicional, según la Ley N°20.129. La principal orientación es la evaluación de los mecanismos de autorregulación de la calidad de las instituciones y sus resultados (CNA, Guía para la autoevaluación interna de acreditación institucional universidades, S.A.:8).

El convenio de desempeño se articula con los procesos de acreditación institucional de la universidad, estableciendo en las bases: “se espera que los convenios de desempeño se estén alineados con los resultados de la acreditación”. Asimismo, los objetivos específicos del instrumento “Mejorar el desempeño institucional a través de la propuesta de resultados que sean alcanzables y medibles en plazos convenidos mutuamente en áreas críticas, tales como: Avanzar hacia el ajuste de la calidad de la oferta educativa en coherencia con los resultados de la acreditación institucional y de programas” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006: 4).

12.2. APALANCAMIENTO DE LOS RECURSOS

Los convenios de desempeño permitieron el apalancamiento de los recursos que poseía la universidad. Se generaron sinergias entre los recursos obtenidos a través de las diversas fuentes de financiamiento que recibía la universidad para el cumplimiento de sus objetivos institucionales. A partir de esto se obtenía un mayor impacto en las iniciativas:

“Todo se alineó en función de los presupuestos de las unidades, o sea, los convenios de desempeño y los aportes de la universidad se dan dentro de un marco de institucionalidad que nosotros teníamos para llevar adelante el proceso, entonces no hubo duplicación de recursos” (E12).

Este apalancamiento de recursos, es decir, esta sinergia en los recursos recibidos por la institución permitió además acelerar el cumplimiento de procesos estratégicos:

“Lo que hizo el convenio fue apurar procesos que nosotros debíamos haber implementado y que necesitábamos recursos. Se apalancaron recursos que ya venían, requerimientos que venían de antes y eso también fue positivo (E17).

Se reconoce el apalancamiento de recursos, es decir, la articulación de estos, como una acción asociada a los Convenios de Desempeño. En este sentido, el 93,8% de los encuestados señala estar de acuerdo con la afirmación “El Convenio de Desempeño como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad” que hace referencia a dicha acción.

Tabla 34. El Convenio de Desempeño como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	2.1	2.2	2.2
	De acuerdo	7	14.6	15.2	17.4
	Muy de acuerdo	23	47.9	50.0	67.4
	Totalmente de acuerdo	15	31.3	32.6	100.0
	Total	46	95.8	100.0	
Perdidos	Sistema	2	4.2		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

El apalancamiento de recursos, es una estrategia que apunta al uso eficiente de los recursos que evita la duplicación de gastos y acciones, ya que el convenio de desempeño “deberá considerar y apoyar estrategias que permitan el logro de los resultados medibles en forma periódica en el ámbito de la capacidad de gestión institucional, tales como el desarrollo de una gestión financiera transparente, capacidades de auditoría y sistemas de adquisiciones y procedimientos que aseguren un buen y eficiente uso de recursos públicos” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006: 7).

12.3. CREACIÓN DE CAPACIDADES

De igual modo, el impacto de los convenios de desempeño se observa en la creación de capacidades al interior de las universidades. En este sentido:

“Había temas que eran un poco desarrollados a nivel país como el Sistema de Crédito Transferibles y el rediseño curricular, no había consultores capaces [...] Además, tenían un costo altísimo donde al final uno terminaba haciéndole la tarea, porque también ellos tenían una experiencia relativa. Entonces eso fue un gran problema, ya que al final tuvimos que generar nosotros las capacidades, y eso fue bueno, porque quedaron capacidades instaladas” (E11).

La creación de capacidades en el ámbito de docencia se reconoce como un resultado de la implementación de los convenios de desempeño, puesto que el 89,6% se manifiesta de acuerdo con la afirmación que indica: “El Convenio de Desempeño permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia”.

Tabla 35. El Convenio de Desempeño permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	5	10.4	10.4	10.4
Válidos De acuerdo	13	27.1	27.1	37.5
Muy de acuerdo	20	41.7	41.7	79.2
Totalmente de acuerdo	10	20.8	20.8	100.0
Total	48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Esto responde a lo establecido en las bases respecto a que “los convenios de desempeño se focalizarán en el desarrollo de capacidades de las universidades de gestionarse por medio de resultados, respondiendo a prioridades públicas de su misión institucional, fortaleciendo su capacidad de gestión y calidad de su oferta educativa” (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006: 7).

12.4. CARRERAS ACADÉMICAS

Un logro notable no esperado alcanzado, es aquel logro que surge en la implementación del convenio de manera contingente y que no fue considerado en el diseño del convenio. En este sentido, un logro notable no esperado que se alcanzó y que tiene un alto impacto estratégico fue la construcción carreras académicas de los académicos involucrados en la ejecución de algunos objetivos de estos convenios, particularmente aquellos objetivos que contenían compromisos de investigación. Es así como en las entrevistas se establece que:

“Hay gente que tenía un cierto nivel académico ya consolidado, pero que dio un salto cualitativo, porque tuvo ese apoyo. En otras áreas, efectivamente fue la contratación de gente [profesionales de apoyo para la investigación] que generó esto en el caso del académico “A”. Este proyecto

ha sido fundamental, porque si tú no hubieses puesto todo ese financiamiento, no se hubiese logrado. El académico “A” ha tenido un tremendo apoyo, con eso dio un salto cualitativo” (E5).

El convenio de desempeño de Humanidades Artes y Ciencias Sociales (HACS en adelante), incluía dentro de sus compromisos, pasantías académicas internacionales, lo mismo que el Convenio de Desempeño Regional. En este sentido, el convenio de desempeño HACS de la Universidad, establecía en su Estrategia 2.1. “intensificar y potenciar la investigación, desarrollo e innovación en contextos regionales”, definiendo como hito la “preparación de publicaciones científicas por cada línea de investigación”, donde los compromisos para el año 1 eran 1 pasantía internacional y 1 estadía nacional, para el año 2, 1 pasantía nacional, 1 estadía internacional, 1 postdoctorado y 8 publicaciones ISI o equivalentes. Para el año 3, 1 pasantía internacional, 1 estadía nacional y 14 publicaciones ISI o ISI equivalentes aceptadas (Decreto N° 0429, del 19 de diciembre de 2011).

Lo anterior se refleja de manera más precisa en la siguiente cita:

“Él académico ha trabajado en el Convenio de Desempeño HACS, ahora trabajó en el Convenio de Desempeño Regional, entonces él tiene profesionales [contratados por los convenios] que apoyan la labor que él hace, o sea, profesionales que buscan todos los insumos para que después pueda traducirlo en una publicación, entonces él sí ha surgido hartito en esa área de historia” (E3).

A este respecto, un 66,7% de los encuestados manifiesta su grado de acuerdo positivo respecto de la afirmación que señala lo siguiente: “El Convenio de Desempeño como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación”.

Tabla 36. El Convenio de Desempeño como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy en desacuerdo	2	4.2	4.3	4.3
	En desacuerdo	4	8.3	8.5	12.8
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9	18.8	19.1	31.9
	De acuerdo	15	31.3	31.9	63.8
	Muy de acuerdo	13	27.1	27.7	91.5
	Totalmente de acuerdo	4	8.3	8.5	100.0
Total		47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Finalmente, se calculó la prueba de Anova de un Factor, con el fin de determinar si existían diferencias en las medias de la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño, entre las universidades A y B.

La hipótesis alternativa indica que existen diferencias en las medias de las percepciones respecto al Impacto de los Convenios de Desempeño en las universidades A y B.

La hipótesis nula señala que no existen diferencias en las medias de las percepciones respecto al Impacto de los Convenios de Desempeño para las universidades A y B.

Tabla 37. ANOVA de un factor: impacto.

	Suma de cuadrados	de Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	2.712	1	2.712	7.526	.009
Intra-grupos	14.055	39	.360		
Total	16.768	40			

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

De acuerdo con los resultados de la prueba de Anova de un Factor, se observa que sí existen diferencias en la percepción del Impacto de los Convenios de Desempeño entre las universidades A y B, se puede establecer, por tanto, que los miembros académicos encuestados y pertenecientes a ambas universidades tienen percepciones diferentes para esta dimensión.

CAPÍTULO 13. COMPLEJIDADES IDENTIFICADAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Con la implementación de los convenios de desempeño se percibieron un conjunto de complejidades propias de la ejecución de proyectos de gran envergadura, debido a la cantidad de los recursos implicados.

“Siempre he pensado esta cuestión: cómo este proyecto ha movilizó tanta plata en tan poco tiempo. Una cosa que no ha pasado en Chile: que tú tengas 25.000 millones de gastos de operación para 5 años” (E21).

En efecto, al ser muy elevada la cantidad de recursos que se le asignaba a las instituciones contra resultados en un período finito de tiempo, surgen situaciones que inicialmente los equipos no tenían contempladas, vinculadas a las resistencias en los distintos estamentos de la universidad, siendo el momento de inicio del proyecto el punto más crítico:

“Todo partió con ocupaciones, con dificultades, con resistencia, con mitos, con información contradictoria sobre el proyecto. Se decía que ésta era una forma de privatización de la Universidad, en el fondo se discutía mucho la modalidad de financiamiento, o sea, el Estado debía comprometerse a financiar la Universidad de forma directa, a través de fondos basales” (E23).

A medida que las instituciones universitarias participaban en más convenios de desempeño de diferentes ámbitos, las consecuencias y los costos para mantener este instrumento de financiamiento, con todo lo que ello implicaba en materia de control, seguimiento y relación con el Ministerio de Educación se complejizó:

“Cuando el instrumento empieza a escalar más allá, se empieza a complicar porque es caro de mantener y es difícil de coordinar. Esa es la dificultad de alguna manera influyó para que no se siguiera con este sistema adelante. También influyó que las instituciones no querían estos convenios, querían convenios marcos, que son distintos, con recursos más libres de disponibilidad y no atados al desempeño, donde si me va bien me dan plata y si me va mal no me dan” (E24).

Esta complejidad viene asociada a la magnitud del trabajo que se debe realizar por los equipos directivos de las universidades. Una vez que finaliza el convenio de desempeño donde los recursos gubernamentales se acaban, se debe dar continuidad y sustentabilidad a las iniciativas desarrolladas, responsabilidad que queda en manos de la propia institución y ahora sin recursos adicionales:

“Se ha complejizado mucho trabajar con convenios de desempeño. Involucra hacer muchas rendiciones, muchos informes. Hay que aprender a generar información para un tercero, que es el dueño de las platas en el fondo [...] Como soy jefa de pregrado y también la directora de los

convenios de desempeño, me paso el tiempo preparando informes para el Ministerio de Educación [...] Se puede avanzar mucho, pero genera después dificultades en el sentido de que la universidad no se puede hacer cargo de estos gastos recurrentes” (E18).

La sustentabilidad de las acciones financiadas inicialmente por el convenio de desempeño se torna compleja. Este hecho es reconocido por los individuos encuestados, quienes manifiestan un mayor grado de acuerdo (81,3%) con la afirmación “La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el Convenio de Desempeño resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad”.

Tabla 38. La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	En desacuerdo	2	4.2	4.4	4.4
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	8.3	8.9	13.3
Válidos	De acuerdo	8	16.7	17.8	31.1
	Muy de acuerdo	13	27.1	28.9	60.0
	Totalmente de acuerdo	18	37.5	40.0	100.0
	Total	45	93.8	100.0	
Perdidos	Sistema	3	6.3		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Otra complejidad identificada hace referencia al control y seguimiento de los convenios de desempeño efectuado por el Ministerio de Educación. Este control pasa desde enfatizar el impacto a poner el énfasis en el cumplimiento de los procesos administrativos que se utilizan desarrollar las acciones comprometidas. La atención se centró en el cumplimiento del proceso, es decir en los aspectos administrativos:

“[el Ministerio de Educación] está un poco más restrictivo, o sea, nos piden más documentación, por ejemplo, la ficha de pertinencia [para cada gasto], la están exigiendo prácticamente para todas las actividades. A través de esta ficha, tanto el analista técnico como la persona de la unidad de adquisiciones del Ministerio, toma conocimiento de las actividades” (E3).

13.1. DIFICULTADES

Como parte de las complejidades en la implementación de los convenios de desempeño se encuentran las dificultades percibidas para realizar las actividades comprometidas y el gasto de los recursos:

“Hay mucha plata destinada a infraestructura y las decisiones que tienen que ver con eso. También los problemas tienen que ver con cuestiones administrativas, su congestión y la contraloría” (E23).

Existen dificultades del convenio de desempeño que se develaban una vez que se acababan los aportes fiscales entregados por este mecanismo, puesto que se generaba un gasto estructural recurrente asociado a las iniciativas y programas desarrollados con el convenio de desempeño que debía ser asumido posteriormente por la universidad:

“el objetivo se cumplió, se dejaron instalados una serie de sistemas, de unidades, de personal, que incluso se mantuvieron dentro de la universidad. Afortunadamente llegaron otros proyectos que siguieron manteniendo de alguna manera financiamiento, porque uno de los problemas es cuando se acaban los recursos, la universidad tiene que mantenerse con sus recursos propios y a veces eso no es posible” (E11).

Otra dificultad tiene relación con la resistencia al cambio al interior de la universidad, es decir como romper con las lógicas sectoriales, muy comunes en estas instituciones, para poder trabajar en equipo con los actores y miembros de la comunidad académica involucrados necesariamente en las acciones comprometidas y a su vez lidiar con ellos:

“el primer problema que tú tienes es la lógica sectorial, o sea querían dividir los mil ochocientos millones por las facultades. Esa era la primera lógica, pero yo creo que los convenios te obligan a tener una mirada más holística de este fenómeno y eso siempre tiene dificultades, porque tú tenías que articular sistemas de información, articular docencia, articular diferentes ámbitos y esa articulación costó” (E15).

13.2. BUROCRACIA

La burocracia de los procedimientos administrativos y de los mecanismos del control y seguimiento para la ejecución del gasto fue otra de las dificultades percibidas en este mecanismo de financiamiento por desempeño:

“A lo largo del Convenio de Desempeño de Formación Inicial de Profesores tuvimos bastantes dificultades de tipo administrativa, porque todo tenía que pasar a ser aprobado por el Ministerio” (E8).

En este sentido, la burocracia surge como parte de las dificultades percibidas en la implementación de los convenios de desempeño:

“la academia siempre ha sido un poco reacia a la burocracia, entonces cuando tú les dices: “Mira el Ministerio dice que este tipo de gastos no lo podemos hacer así, sino que tiene que ir acá”, ellos igual reclaman, “¿cómo tanta burocracia?”, pero finalmente lo entienden” (E14).

Es así como la burocracia es reconocida como un elemento complejo de sobrellevar, particularmente al interior de la academia, quedando manifiesto con el alto grado de acuerdo expresado por los encuestados (81,2%) ante la afirmación “La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio”.

Tabla 39. La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Totalmente en desacuerdo	1	2.1	2.1	2.1
	Muy en desacuerdo	4	8.3	8.5	10.6
	En desacuerdo	1	2.1	2.1	12.8
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	4.2	4.3	17.0
	De acuerdo	11	22.9	23.4	40.4
	Muy de acuerdo	12	25.0	25.5	66.0
	Totalmente de acuerdo	16	33.3	34.0	100.0
Total		47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

Esta burocracia muchas veces implica solicitar la aprobación de los gastos antes de ser ejecutados, a través de la solicitud de revisión del Visto Bueno o la No objeción de parte del Ministerio de Educación:

“Hoy día, se transforma nuevamente en que, si tú quieres, por ejemplo, cambiar una aguja por un alfiler, tienes que hacer nuevamente la presentación al Departamento de Financiamiento Institucional del Ministerio de Educación en Santiago, que te entreguen a ti la no objeción o el visto bueno en el cambio, y ahí recién tú puedes ejecutar. A mí me pasa desgraciadamente que rabeo mucho con esto” (E4).

Se genera muchas veces un conflicto al momento de comenzar a trabajar las acciones que son de interés estratégico para la universidad y que se deben lograr en el corto plazo con los convenios de desempeño, puesto que el interés institucional en algunos casos no coincidía con las prioridades de los académicos:

“Siempre hay conflictos, si yo tuviese que definir qué problema se presentó yo diría el hecho de que el Convenio obligaba a los académicos a focalizarse en temas que la universidad definió como estratégicos. Eso significaba, por ejemplo, que tenían que trabajar en los procesos de acreditación, los procesos de renovación curricular, que tenían que hacer programas de pedagogía universitaria; y no todos los académicos vieron con buenos ojos que la universidad les exigiera eso” (E12).

La excesiva burocracia es reconocida además por los encuestados como una de las principales desventajas del instrumento de financiamiento convenio de desempeño.

13.3. INSTITUCIONALIZACIÓN

La institucionalización de las acciones desarrolladas con los convenios de desempeño es otra de las complejidades percibidas. Esta complejidad se genera debido a que por compromiso contractual las acciones desarrolladas debían mantenerse una vez finalizado

el convenio con recursos de la universidad, para dar sustentabilidad a los buenos resultados alcanzados.

De acuerdo con los entrevistados, la institucionalización estuvo determinada por el impacto de las iniciativas en los logros notables en los ámbitos de docencia, investigación, gestión institucional y vinculación con el medio principalmente que se observaron.

Un claro ejemplo es lo que ocurre con la modularización de las asignaturas de ciencias básicas:

“La modularización de las asignaturas de matemáticas y física, que en ese tiempo partió con 3 carreras, una carrera de Ingeniería Civil y actualmente ya está en todas las carreras de física y las Ingenierías Civiles, y en Ejecución, tanto en matemáticas como en física. Eso se amplió, la universidad ya lo asumió con convenio o sin convenio de desempeño. Es parte del proceso y de lo que hace la universidad (E10).

La institucionalización, por tanto, debiera ir acompañada de una evaluación de impacto, con el fin optimizar el uso de los recursos en aquellas acciones relevantes. Con los resultados de una evaluación se puede saber cuáles son las iniciativas que impactan en los objetivos estratégicos. En este ámbito, el 82,3% se encuentra de acuerdo con la afirmación “La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad”.

Tabla 40. La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En desacuerdo	1	2.1	2.4	2.4
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	4.2	4.8	7.1
	De acuerdo	10	20.8	23.8	31.0
	Muy de acuerdo	21	43.8	50.0	81.0
	Totalmente de acuerdo	8	16.7	19.0	100.0
	Total	42	87.5	100.0	
Perdidos	Sistema	6	12.5		
	Total	48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

La institucionalización de las acciones desarrolladas en el marco de los convenios de desempeño resulta clave para la sustentabilidad de los resultados.

Evaluar el nivel de impacto de las iniciativas a institucionalizar es clave, ya que no todas las son equivalentes en su impacto. Por lo tanto, los líderes de cada universidad deben evaluar con rigurosidad y sentido de dirección, el grado de impacto que tienen las

acciones a institucionalizar, puesto que no todas equivalen. Lo anterior cobra relevancia, dado que, una vez finalizados los aportes ministeriales vía convenio de desempeño, la institución se compromete a sustentar en el tiempo los resultados comprometidos y alcanzados con los recursos propios de la institución, lo cual implica mantener ciertas acciones y programas que pasarán a formar parte de los gastos estructurales.

“significó un esfuerzo bien duro después cuando finalizó el convenio, tener que empezar a aterrizar el tren gastos y ajustarlo a lo que es la realidad institucional, eso igual es una cuestión compleja. Siendo un instrumento muy positivo, pero yo creo que te genera un costo recurrente, costos institucionales. Te puede ser muy útil si tú en el corto plazo quieres instalar algo, porque vas a hacer que toda la institución genere ciertos indicadores claves, pero no sé si sea sostenible en el largo plazo, si tú no tienes una estrategia más holística” (E15).

13.4. FLEXIBILIDAD

Entre las complejidades que emergen con la implementación de los convenios de desempeño, se encuentra la necesidad de flexibilidad en relación establecida Ministerio-Universidad. Esta flexibilidad se requiere al momento de introducir cambios o ajustes a las acciones y los compromisos asumidos en la firma del convenio de desempeño. Particularmente para alcanzar el logro de los indicadores o maximizar el impacto de las acciones y la eficiencia del uso de los recursos. En este sentido se destaca:

“El Ministerio dio flexibilidad máxima para que los negociadores concordarán con las universidades lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo, pero sin ceder en el logro. Entonces, por ejemplo, yo recuerdo que en Bío-Bío una de las cosas importantes que pensábamos [a priori] era que la gente desertaba porque no tenía dinero y al final, esa no era la variable principal, sino que la variable principal era la vocación [...] Entonces, el estar detrás de ellos, el tener tutores, todo eso tomó mucho mayor preponderancia [...] Lo que quiero decir es que entonces en el cómo se hace, las universidades tuvieron cierta flexibilidad y lo que no era transable era el resultado final” (E25).

La necesidad de flexibilidad en este contexto muestra un alto grado de acuerdo de parte de los individuos encuestados, ya que el 91,7% de estos se encuentra altamente de acuerdo con la afirmación “Para la exitosa implementación de un Convenio de Desempeño se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos”.

Tabla 41. Para la exitosa implementación de un Convenio de Desempeño se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6.3	6.4	6.4
	De acuerdo	7	14.6	14.9	21.3
	Muy de acuerdo	20	41.7	42.6	63.8
	Totalmente de acuerdo	17	35.4	36.2	100.0
	Total	47	97.9	100.0	
Perdidos	Sistema	1	2.1		
Total		48	100.0		

Fuente: Elaboración propia con software SPSS.

No obstante, últimamente en las universidades se percibe una creciente necesidad de flexibilidad para la ejecución y los procedimientos de los convenios de desempeño puesto que:

“Cuando salen los negociadores de los convenios de desempeño, retrocedemos a lo que era el MECESUP, es decir, empezamos a tener fiscalizadores para el cumplimiento administrativo, lo cual fue malo, un retroceso. Ahora son 10 seminarios, aquí están los 10 seminarios. Antes eran 10 seminarios y venía el negociador y nos decía: veamos el impacto del seminario, ¿quiénes vinieron?, ¿qué hicieron?, ¿con quién se reunieron?, ¿para qué se reunieron?, ¿en función de qué lo hicieron?, ¿para qué lo hicieron?” (E4).

Se percibe que esta falta de flexibilidad ha afectado la obtención los logros notables no esperados:

“Tú te das cuenta de que pierdes oportunidades, porque como dura 3 años, hay una serie de cosas que van pasando. Efectivamente en el convenio de desempeño piloto nosotros perfeccionamos los resultados notables, obtuvimos resultados no esperados porque pudimos avanzar más rápido en algunas cosas y en este caso, no es posible” (E4).

13.5. AUTONOMÍA

Otra complejidad percibida es la autonomía de las universidades, en el contexto de la implementación de los convenios de desempeño, puesto que toda la dinámica para ejecutar un convenio está altamente normada con procedimientos y rendición de cuentas:

“La universidad tenía autonomía dentro del margen reglamentario que fijó el Ministerio, o sea, nosotros ejecutábamos libremente los gastos, pero los rendíamos. Si había cosas que no correspondían de acuerdo con los instructivos del Ministerio nos notificaban y hacíamos las

reformulaciones. Todo dentro del marco reglamentario de ejecución de los recursos” (E12).

Por lo tanto, “El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción” es reconocido con un grado de acuerdo variable por parte de los encuestados, esto porque un 45,8% se muestra de acuerdo con dicha afirmación, mientras que un 35,5% manifiesta una percepción en desacuerdo.

Tabla 42. El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente en desacuerdo	3	6.3	6.5	6.5
Muy en desacuerdo	6	12.5	13.0	19.6
En desacuerdo	8	16.7	17.4	37.0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	7	14.6	15.2	52.2
Válidos De acuerdo	7	14.6	15.2	67.4
Muy de acuerdo	11	22.9	23.9	91.3
Totalmente de acuerdo	4	8.3	8.7	100.0
Total	46	95.8	100.0	
Perdidos Sistema	2	4.2		
Total	48	100.0		

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados SPSS.

13.6. LECCIONES APRENDIDAS

Con la implementación de los convenios de desempeño la comunidad académica de la universidad es capaz de percibir un conjunto de lecciones aprendidas con esta experiencia. Estas lecciones aprendidas pueden retroalimentar tanto a las autoridades de la universidad y a otras del sistema. Asimismo, pueden ser un insumo para quienes definen políticas de financiamiento de la educación superior en el Ministerio de Educación.

La implementación de este mecanismo de financiamiento requiere de flexibilidad. Se requiere cierto margen de acción para poder tomar decisiones que optimicen las actividades entrampadas, para poder conseguir los resultados comprometidos. Por lo tanto, se requiere:

“Se requiere la máxima flexibilidad. Yo le llamaba a este cuento un proyecto vivo, porque tú al comienzo tienes un título de la canción, mas, tú no sabes cuál es el camino que vas a recorrer para llegar a completar ese título de la canción. Entonces, hay que tener siempre la capacidad de ser flexible y de cambiar, o sea, ayer iba por este camino y no resulto muchas veces, por tanto, hasta aquí llego y cambio el rumbo” (E22).

Entre las lecciones aprendidas, el trabajo en equipo para lograr consenso con otros resulta fundamental para lograr los objetivos comunes y las metas trazadas.

“un gran aprendizaje es trabajar en conjunto, salir un poco de la parcela y darse cuenta de que, en el fondo, hay objetivos comunes que se pueden trabajar en conjunto. Eso es un gran aprendizaje que traspasa varios niveles, o sea, no solamente tiene que ver con la gestión que hacen las autoridades o los directores en las facultades, sino que traspasa el trabajo académico. Hoy en día tenemos más investigación interdisciplinaria, que traspasa a los estudiantes. Ese es un gran logro a nivel cultural y es un gran logro que se traduce en la gestión, pero es un logro cultural” (E23).

La generación de bienes sociales como resultado de la implementación de los convenios de desempeño es otra lección aprendida. La posibilidad de compartir las buenas prácticas de esta experiencia con otras instituciones, por medio de la asociatividad, permite replicar en otras universidades del sistema, sin tener que recurrir a los costos de diseño. A este respecto se destaca:

“La asociatividad, es decir, aquí vimos en los 4 convenios pilotos sin asociatividad entre ellos, entonces yo creo que los convenios marcos deberían aprender que las cosas se pueden lograr con sinergias. También se debe explotar mejor la capacidad de réplica, o sea, quedaron instaladas no sólo competencias, sino que conocimientos en una institución,” (E25).

El sentido de dirección del equipo que lidera la ejecución de los convenios de desempeño es otro aspecto destacado dentro de las lecciones aprendidas:

“No todo se puede consensuar. Es muy difícil elaborar proyectos tomando mucho en cuenta a la academia, porque no salen las cosas [...] en otros ámbitos, que son más bien técnicos, hay que convencerse de que el equipo que está trabajando con la rectoría sabe que es bueno para la universidad y desarrollarlo (E9).

Otro aprendizaje corresponde a la capacidad institucional para organizar su gestión en torno a objetivos y metas, tal como se refleja a continuación:

“En general, creo que es posible ordenar una institución súper compleja como lo es una universidad. Las universidades son como pequeños Estados, o sea, se dan las mismas fallas del Estado. Yo creo que se puede ordenar en torno a objetivos críticos e indicadores claves. Si tú puedes ordenar la institución en torno a cinco, seis indicadores que son fundamentales, eso significa ordenar sus marcos de incentivos, ordenar sus referentes” (E15).

Por consiguiente, los aprendizajes organizacionales son fundamentales para dar continuidad a los procesos institucionales que se van desarrollando en las universidades. En este sentido, los encuestados se manifiestan de acuerdo (93,9%), con la afirmación

“Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco”.

Tabla 43. Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente en desacuerdo	1	2.1	2.1	2.1
En desacuerdo	1	2.1	2.1	4.2
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	2.1	2.1	6.3
Válidos De acuerdo	3	6.3	6.3	12.5
Muy de acuerdo	21	43.8	43.8	56.3
Totalmente de acuerdo	21	43.8	43.8	100.0
Total	48	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia.

13.7. LIDERAZGO

Para la exitosa implementación del convenio de desempeño es esencial contar con un claro liderazgo en la universidad de parte de la máxima autoridad institucional, es decir, el Rector, para que conduzca el proceso:

“Un proyecto como este se tiene que hacer desde las más altas autoridades de la universidad. Cualquier cambio estructural y cultural profundo en la universidad tiene que estar con acuerdo de las autoridades máximas, el rector en este caso. Esto es fundamental, nosotros siempre lo tuvimos, por eso lo reafirmo como aprendizaje” (E17).

SÍNTESIS DEL MARCO APLICADO: DISEÑO Y RESULTADOS

El diseño metodológico permitió desarrollar una estrategia mixta para la aproximación a la realidad social del fenómeno estudiado a través de un conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas utilizadas para la selección de los casos, la recolección de los instrumentos y el análisis de la información. Este diseño de naturaleza mixta permitió develar las estructuras latentes en los discursos de los entrevistados referentes a la percepción del impacto de los convenios de desempeño en los resultados académicos y de gestión al interior de sus universidades y posteriormente verificar y complementar estas percepciones por medio del levantamiento cuantitativo de los datos.

La fase cualitativa de la investigación permitió integrar el análisis de la información obtenida de las entrevistas y la documentación secundaria obtenida de los decretos y contratos de los convenios por medio de la utilización del Método de la Teoría Fundamentada. Con la aplicación de este método se efectuó la construcción de un modelo conceptual, con el descubrimiento de los conceptos emergentes y la categoría central de análisis que permitió dar sentido al análisis como un todo. Posteriormente, a partir de los resultados cualitativos se elaboró, validó y aplicó un cuestionario con preguntas de tipo Likert.

Los resultados de ambas fases resultaron ser complementarios, realizándose un análisis integrado de estos. Se identificaron 4 categorías conceptuales relevantes para explicar la percepción que expresaron las comunidades académicas de las universidades analizadas respecto a los convenios de desempeño. Estas categorías son: Política de financiamiento, definida por parte del Estado para entregar financiamiento contra resultados a las universidades; la implementación de los convenios de desempeño, que aborda su proceso de ejecución en las universidades; el impacto de los convenios de desempeño, es decir, los resultados y consecuencias que percibieron producto de esta implementación y finalmente las Complejidades que trajo consigo la ejecución de convenios en las universidades.

En el siguiente capítulo se profundizará en los hallazgos encontrados con la discusión de resultados.

E. MARCO CONCLUSIVO

CAPÍTULO 14. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

14.1. POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO

A partir de la exitosa Evaluación de Medio Término internacional realizada en el año 2010 de la experiencia piloto de los Convenios de Desempeño, en la cual participaron la Universidad de Chile, la Universidad de Tarapacá, la Universidad del Bío-Bío y la Universidad de la Frontera, se procede a la expansión del programa con la introducción de más universidades, con el incremento del presupuesto, implementándose un nuevo programa desde el año 2012-2016 (Reich, 2012).

La implementación de este mecanismo de financiamiento da cuenta de una política pública llevada a cabo a través del Ministerio de Educación. Este mecanismo de financiamiento, en estricto rigor es un contrato entre el Estado y las universidades, a través del cual se comprometen desempeños notables que impliquen un significativo mejoramiento institucional, que por sí solas las universidades no habrían podido lograr (MINEDUC), puesto que este mecanismo buscaba, además de los cambios significativos, acelerar los procesos y el logro de los resultados notables a un menor tiempo.

Este mecanismo de financiamiento surge como una respuesta a los requerimientos y sugerencias, efectuadas por el Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior, con el fin de generar un sistema de asignación de recursos mejorado, centrado en los resultados y a través de mecanismos competitivos (Reich et al., 2011). A este respecto, Espinoza y González (2016) establecen la necesidad de velar por los recursos estatales y que sean asignados de acuerdo con pautas de rentabilidad, tanto productiva como social, lo cual es esperable de cada inversión pública. En efecto, dentro de los objetivos generales definidos al momento de crear el instrumento de financiamiento se establece claramente la vinculación del desempeño institucional con el financiamiento público y también el mejoramiento de la coherencia, equidad, eficiencia del sistema de Educación Superior junto con la calidad de la oferta educativa (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006).

El énfasis respecto al incremento de la eficiencia y el mejoramiento de los resultados ha generado un ambiente ideal para las políticas de financiamiento basado en desempeño por parte de quienes definen las políticas públicas. Esto conlleva a una mayor responsabilidad por parte de las instituciones de educación superior, al influenciar el comportamiento institucional, vinculando las asignaciones estatales con resultados de desempeño (Rubin y Hagood, 2018).

En consecuencia, la política de financiamiento debe ser congruente con los objetivos y las prioridades del sistema, algo que es fácil de ser dicho, pero difícil de ser hecho. Con el fin de que esto pase, es necesario alinear este sistema con otras políticas definidas, tales como la política de regulación del modelo, los instrumentos de gestión de calidad, la evaluación y la rendición de cuentas dentro de este sistema y los modelos de gobierno y administración de las instituciones de educación superior. Estos elementos deben permear

en la realidad del sistema de educación superior, en la relación entre las autoridades y las instituciones, e incluso en las actividades de las instituciones y sus instrumentos internos de financiamiento (Teixeira et al., 2014).

En este ámbito, la experiencia internacional sobre el desarrollo de instrumentos de financiamiento público demuestra la búsqueda de tres grandes objetivos de política para los sistemas: incrementar el acceso y la equidad, incrementar la eficiencia externa y elevar la eficiencia interna del sistema (Reich et al., 2011). El financiamiento basado en desempeño sirve como una política de incentivo para influir sobre el comportamiento institucional al vincular las inyecciones de recursos estatales directamente con métricas de desempeños. Lo anterior, coincide con el énfasis puesto en el incremento de la eficiencia y el mejoramiento de los resultados por quienes definen las políticas públicas y las agencias estatales de educación superior. Esto ha generado un contexto ideal para considerar las políticas financiamiento basado en desempeño, como un mecanismo para lograr que las instituciones de educación superior sean más responsables, en consonancia con el importante rol que juega el Estado en el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas (Rubin y Hagood, 2018).

La economía política de los sistemas universitarios, es decir, la manera en que cada sistema nacional distribuye la matrícula entre las instituciones públicas y privadas y qué proporción de los recursos son de fuentes privadas o públicas cobra relevancia en este contexto para el análisis de los asuntos propios de la gobernanza del sistema y del gobierno de las universidades. Chile pertenece al cuadrante de países que tienen un elevado grado de privatización en sus economías políticas, donde prevalece un sistema mixto con una fuerte provisión de la participación de la matrícula privada y con un tercio de los recursos totales proviene de fuentes privadas, como lo son los hogares, o pago directo de los estudiantes vía crédito estudiantil (Brunner y Ganga, 2016).

Con relación al diseño de políticas de políticas públicas, los países de América Latina tienen una reducida plataforma de conocimiento, a eso se suma el hecho de que la información estadística disponible es precaria aún, por tanto, se torna difícil la definición de políticas (Brunner, 2017). En este ámbito, el Ministerio de Educación coincide con este diagnóstico al momento de implementar los convenios de desempeño, por ende, incentivó la implementación o mejoramiento de unidades de análisis institucional (Reich et al., 2011). Por consiguiente, el compromiso suscrito por las universidades en el marco de los convenios de desempeño, para la construcción o apoyo de una Unidad de Estudios y Análisis Institucional, responde a la necesidad de tener información y datos confiables que permitan al sistema tomar decisiones estratégicas que se ajusten a la realidad de las instituciones. La información confiable es un insumo clave al momento de definir y acordar los resultados de desempeño y también para la definición de políticas públicas.

El financiamiento basado en desempeño premia a las instituciones de educación superior por su desempeño real, en vez del comprometido, ocupando para este fin, indicadores que reflejan los intereses de la política pública (Reich et al., 2011). El financiamiento por desempeño pretende, por tanto, establecer un diálogo estratégico entre el gobierno y las universidades con el fin de alinear agendas, mejorar las actividades de la institución en

relación con la calidad de la docencia y la investigación, y a su vez incrementar la eficiencia de la actividad institucional, junto con reportar a los responsables de definir políticas públicas respecto al desempeño del retorno de los recursos públicos invertidos (de Boer et al., 2015).

Los enfoques de la Nueva Gestión Pública tienen como aspecto central el mercado, a través de la competencia inducida por el Estado. La asignación de fondos estatales sobre la base de resultados comparativos establece un incentivo para las prácticas competitivas entre las universidades. De igual modo, quienes definen políticas públicas, constantemente buscan herramientas e instrumentos que permitan lograr mejores resultados en las organizaciones públicas, particularmente cuando estas instituciones reciben recursos públicos (Francesconi y Guarini, 2018). Asimismo, el hecho de contar con un presupuesto basado en desempeño destaca la importancia de la dirección estratégica, puesto que la supervivencia de las organizaciones en mayor medida depende de su desempeño (Hansen y Ferlie, 2016). Las universidades deben ajustarse a las demandas y desafíos del propio entorno, ajustando sus recursos y capacidades a través de la dirección estratégica para responder al llamado de eficiencia sobre los recursos y al desempeño extraordinario que hace el Estado.

Un estudio liderado por Francesconi y Guarini (2018) analiza el impacto del financiamiento por desempeño en las universidades italianas, cuyos resultados destacan la coherencia entre los sistemas de medición del desempeño y las estrategias de las universidades, lo cual es más fuerte en la medida en que las estrategias estén altamente formalizadas. Por consiguiente, al momento de formular el convenio de desempeño fue central que se “siguieran los lineamientos estratégicos de la universidad, de acuerdo con su modelo educativo y su sistema de dirección estratégica” (E6). Esta consistencia entre los objetivos del convenio de desempeño y los objetivos institucionales del sistema de dirección estratégica va generando un mayor sentido a los compromisos asumidos por la universidad.

Por consiguiente, cuando el objetivo es generar y asignar los recursos necesarios requeridos para apoyar los cambios cualitativos en el ámbito educacional, se necesita establecer los objetivos estratégicos propios de la universidad (Stukalina, 2015). La importancia dada por parte del Ministerio de Educación a la presencia de un sistema de dirección estratégico al interior de la universidad radica en el hecho de que la planificación estratégica provee información crucial sobre la sostenibilidad de las prioridades en las universidades alrededor del mundo (Harris et al., 2017). Más específicamente, las universidades participantes en los convenios de desempeño debían elaborar inicialmente un Plan de Mejoramiento Institucional, que incorporase un diagnóstico estratégico, con miras a lograr el mejoramiento estratégico y la gestión.

14.2. IMPLEMENTACIÓN

La universidad en la implementación del convenio de desempeño se compromete al logro de compromisos determinados por la confluencia entre los intereses del Estado y los

institucionales. Dicha confluencia es el resultado de un proceso de negociación, por medio del cual se establece la versión definitiva de un Plan de Mejoramiento Institucional que contiene los compromisos y metas acordados en el convenio de desempeño.

La negociación es percibida por los actores involucrados en los convenios de desempeño como la etapa más relevante de todos los procesos que involucra su implementación, ya que es donde se establecen y acuerdan los desempeños notables a lograr por parte de la universidad y se buscan las mejores alternativas en una lógica donde ambas partes queden satisfechas. En efecto, durante esta etapa se negocian y establecen acuerdos en torno a objetivos comunes, cuyo resultado implica que las universidades al recibir determinados recursos públicos deben asumir el compromiso de lograr desempeños académicos notables, resultantes del proceso de negociación con el Ministerio de Educación y sobre los cuales debe hacer la rendición de cuentas públicas (Reich et al., 2011). Por consiguiente, los contratos de desempeños son negociados entre las instituciones y el gobierno (Salmi y Hauptman, 2015).

Es importante asegurar durante la implementación de las iniciativas basadas en desempeño, que estas propuestas de nuevas acciones no sean simplemente cosas viejas envueltas en tela nueva, como señalan Barr y McClellan (2018). Continuando con los planteamientos de estos autores, resulta clave asegurar que la propuesta de nuevas actividades incorpore los resultados y planes de medición del progreso de estos. Por lo tanto, se requiere que las unidades reexaminen sus prácticas, programas y desempeños con el fin de determinar la manera en que ellos pueden hacer una contribución, y asegurar por medio de la organización una buena implementación de los convenios de desempeño.

Lo anterior, cobra aún más relevancia con la reciente proliferación de formas institucionalizadas de medir y gestionar el desempeño en un amplio espectro de instituciones públicas. Asimismo, la introducción de mecanismos de gobernanza, la competencia en la administración de instituciones financiadas públicamente y una mayor orientación al (cuasi) mercado, conduciría a un mejoramiento en la eficiencia y rendición de cuentas institucionales. La implementación y uso de sistemas de medición formales para evaluar el desempeño según los resultados alcanzados, junto con la devolución de la responsabilidad para la gestión de esas actividades que deben ser evaluadas, a quienes forman parte de la institución (Woelert y Yates, 2015). Es así como la implementación de los convenios de desempeño al interior de las universidades requiere de una organización que soporte el conjunto de actividades, programaciones y equipos requeridos para la ejecución de los recursos y el logro de los resultados comprometidos. Inicialmente, según lo señalado por los entrevistados en las tres universidades chilenas, los responsables de los convenios de desempeño no lograron dimensionar el equipo necesario para responder al trabajo comprometido, quedando claramente en la siguiente entrevista:

“Inicialmente no se dimensionó correctamente el trabajo administrativo que requería el proyecto de esa envergadura, sobre todo bajo las condiciones de control y del tiempo de operación establecidas, por lo tanto, se tuvo que ampliar el equipo de trabajo” (E1).

De igual modo, en la implementación de los convenios de desempeño en las universidades, requiere de una relación permanente con el Ministerio de Educación, que es la contraparte en el proyecto. En esta relación, participan los actores ministeriales involucrados a cargo de la implementación de los convenios, entre quienes destaca el negociador, y por parte de las universidades están las autoridades y sus comunidades académicas.

La Teoría de Agencia, puede ser muy útil al momento de tratar de comprender la relación que se establece entre universidad y Ministerio de Educación durante la implementación de los convenios de desempeño, puesto que esta perspectiva logra mostrar el vínculo contractual entre dos o más partes, donde una de las partes corresponde al Principal, quien involucra a un tercero, es decir, el Agente, con el fin de efectuar alguna acción en nombre del Principal. Cuando esto sucede, el Agente recibe un pago de parte del Principal como un mecanismo de gratificación por el esfuerzo realizado (Kivistö y Zalyevska, 2015). La acción a implementar en este caso es la ejecución del convenio de desempeño. En este contexto, el principal sería el Ministerio de Educación y el agente correspondería a la universidad, donde además es el Ministerio quien entrega los recursos a la universidad, como una forma de pago por el esfuerzo efectuado.

El rol definido por el Ministerio de Educación para el Negociador calza en esta perspectiva de análisis, puesto que en la interacción entre el Agente/universidad y Principal/Ministerio de Educación debe responder al interés del Principal, y asegurar el cumplimiento de universidad, orientando los cambios de comportamiento necesarios para lograr los resultados comprometidos en los plazos acordados y según los incentivos monetarios entregados para su realización.

La naturaleza de esta relación contractual del financiamiento por desempeño implica una relación más bien jerárquica, puesto que cada unidad involucrada en el proceso debe dar cuenta de su desempeño, cuyo resultado es un aumento en la eficiencia y en la rendición de cuentas (Barnes et al., 2014). En algunos casos, la introducción del componente de autogestión y la gestión de contratos han sido incorporados para reemplazar, en parte, la dirección jerárquica (van Thiel y Leeuw, 2002).

No obstante, la autonomía universitaria y la autogestión se encuentran restringidas por la fuerte capacidad de intervención y de control administrativo que ejerce el Estado. Los administradores universitarios son en gran parte subordinados a la burocracia estatal y a las directrices ministeriales, donde el Ministerio ejerce un control de calidad unilateral orientado el proceso respecto a los asuntos internos de la universidad (Dobbins y Knill, 2017). Bajo una lógica de pasar desde la supervisión tradicional a los modelos de control político en incentivos, se sustenta en la teoría de la acción que subyace (Hillman et al., 2018). Las acciones comprometidas, la burocracia administrativa, los procedimientos establecidos y el control de estos, genera restricciones en la autonomía universitaria respecto a los asuntos que involucra un convenio de desempeño, situación que queda claramente definida al inicio con la formalización de la relación contractual entre ambas partes.

El control y seguimiento ejercido por el Ministerio de Educación es una característica indiscutible de este mecanismo de financiamiento, de esta forma va marcando la implementación y la propia relación entre el Ministerio y la universidad. Por consiguiente, esta relación, caracterizada por el control que se desarrolla a través de las evaluaciones de desempeño, establece un proceso para monitorear y recompensar el desempeño (Eisenhardt, 1985). Por lo tanto, la relación entre el Ministerio y la universidad se caracteriza no solo por el financiamiento y los resultados, sino que también por el control y permanente monitoreo que se efectúa a lo largo de toda la implementación.

Se puede establecer que el financiamiento basado en desempeño no se limita solo a vincular el financiamiento con el desempeño final. En este sentido, tanto los funcionarios del Estado como los líderes de las universidades deben colaborar para lograr los objetivos del desempeño, para eso deben crear los indicadores, recolectar los datos necesarios, y reportar el progreso de las universidades con miras antes de recibir los fondos. La recolección de datos por sí sola puede influir en la toma de decisiones y, en última instancia en el rendimiento. Más allá de eso, el financiamiento por desempeño debe ser visto dentro de un contexto más amplio de rendición de cuentas, como parte de un conjunto de transparencia, que incluye: la utilización de datos, planificación estratégica, e incentivos financieros para lograr incrementar el desempeño institucional (Hillman et al., 2015).

Complementariamente, en el contexto de la Nueva Gestión Pública, la separación de la política y la administración se facilita por medio de la existencia de estos contratos entre el gobierno y la organización que implementa la política, en este caso la universidad. Estos contratos expresan las tareas que deben llevarse a cabo, además de establecer lo que recibirá el agente como recompensa. El desempeño del agente se expresa a su vez en términos de indicadores de desempeño, tales como número de servicios prestados. La gestión de insumos, por tanto, es reemplazada por una orientación basada en resultados (van Thiel y Leeuw, 2002). Estos contratos basados en resultados son más racionales, particularmente cuando el monitoreo es demasiado poco práctico o costoso. Por tal motivo, estas formas de contratos disminuyen el conflicto de objetivos motivando al agente a buscar que el logro de los resultados sea compatible con los objetivos del director (Kivistö y Zalyevska, 2015).

14.3. IMPACTO

La implementación de los convenios de desempeño en las universidades chilenas pretendía generar un impacto institucional en el corto y mediano plazo en estas instituciones. El resultado final del financiamiento basado en desempeño es el mejoramiento de su desempeño organizacional (Burke, 2002). Por tanto, el equipo a cargo de la implementación del convenio de desempeño en la universidad debía estar comprometido y motivado con el desafío de lograr resultados notables de alto impacto (Reich et al., 2011).

El impacto que tiene la implementación de ciertas políticas no siempre es fácil ni tan evidente de observar, por lo tanto, es necesario establecer la relación de causa y efecto entre los insumos, como el financiamiento, y los resultados. En las universidades analizadas se reconoce el impacto generado por las iniciativas desarrolladas en el marco del convenio de desempeño a través del logro de resultados notables. En algunos casos, las iniciativas de mayor impacto traspasaron fueron transferidas para ser implementadas en otras universidades:

“Todo lo que está asociado al tema de tutores, todo lo que es adaptación universitaria fue un cambio. En ese minuto fue una innovación importante, por lo tanto, el resto de las universidades lo copiaron a un octavo del precio, a uno partido por el dieciseisavo peso que se invirtió. Si tú lo miras desde el punto de vista de los beneficios sociales, efectivamente iban a bajar una tasa de deserción que estaba sobre el veinteavo” (E15).

El convenio de desempeño, por ende, responde a la necesidad de generar rentabilidad social positiva, en un contexto de transparencia y rendición de cuentas producto debido a la utilización de los recursos estatales recibidos (Reich et al., 2011).

Dougherty y Reddy (2011) sugieren que vincular el financiamiento a resultados tiene impacto inmediato en las universidades en la forma en que los cambios en el financiamiento van generando una mayor conciencia en las instituciones respecto de cuáles son las prioridades estatales, de su propio desempeño institucional, y de la mayor competencia existente entre instituciones. Estos impactos inmediatos producen a su vez cambios institucionales intermedios expresado en un mayor uso de los datos, la planificación institucional y la formulación y cambio de políticas, prácticas académicas y de servicio estudiantil que prometen mejorar los resultados de los estudiantes. Sin embargo, los resultados finales (tasas de retención, finalización de estudios, graduación) muchas veces no están validados por antecedentes sólidos.

Los convenios de desempeño en Chile, por medio de la implementación y ejecución de un Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) se comprometían desde un inicio con el logro de resultados e impactos mayores que aquellos considerados por los mecanismos de financiamiento convencionales (Reich et al., 2011). Asimismo, la implementación tuvo como impacto en las universidades la creación de capacidades al interior de la institución. Estas nuevas capacidades están vinculadas al desarrollo de nuevas acciones, para lograr los resultados comprometidos, pero también con la gestión, tanto de los recursos como de las capacidades de los equipos. Por consiguiente, en muchos casos se puede hablar de un fortalecimiento de la capacidad estratégica de las instituciones. Este fortalecimiento forma parte de los aspectos a lograr en los convenios de desempeño.

Esto ha ocurrido en Irlanda y algunos estados alemanes, donde el desarrollo de capacidades, así como el proceso de diálogo y negociación entre el gobierno y las instituciones, se configura como un proceso que consume tiempo por sí mismo (de Boer et al., 2015). En algunos casos no se presta la atención suficiente a esta creación de capacidades generada con el fin de responder a las demandas de este mecanismo en las

universidades, por medio del aprendizaje organizacional efectivo, se examinan las áreas de menor rendimiento, y se evalúan nuevas formas de mejorar el rendimiento, monitoreando así la efectividad de estos métodos (Reddy et al., 2014). En efecto, el aprendizaje organizacional y la creación de capacidades en el proceso de implementación de los convenios de desempeño son factores relevantes para conducir y ejecutar este tipo de instrumentos. Asimismo, al quedar las capacidades y los aprendizajes instalados en las universidades se pueden aplicar a otros mecanismos de financiamiento como lo son los convenios marco de las universidades estatales.

“Un gran aprendizaje fue aprender a trabajar en conjunto, salir un poco de la parcela y darse cuenta que en el fondo hay objetivos comunes que se pueden trabajar en conjunto” (E23).

Las áreas donde se observa con mayor claridad el impacto de los convenios de desempeño, debido a los logros relevantes alcanzados, son las áreas de docencia, investigación y gestión. Estas áreas son coincidentes con las directrices establecidas por el Ministerio de Educación que debían ser abordadas por las universidades que participaran en este mecanismo de financiamiento.

“Mejoraron notablemente los indicadores, antes de que los convenios de desempeño llegaran, la deserción de primer año de la universidad estaba sobre el 17%, o sea, en primer año 1 de cada 5 estudiantes se iba, hoy día la deserción es de un dígito” (E16).

Los logros en el ámbito de docencia, son consistentes con una de las preocupaciones manifestadas por parte del Ministerio, quien define a priori las siguientes áreas académicas críticas para abordar con los convenios: Incremento de la equidad, por ejemplo, a través de la programación de planes de nivelación de competencias básicas para estudiantes desfavorecidos académicamente; y también el incremento de la eficiencia, por ejemplo, focalizando en el aumento con calidad de las tasas de aprobación de asignaturas, permanencia y titulación (Resolución Exenta de Educación N° 0300, del 19 de julio de 2006). El financiamiento por desempeño corresponde, por ende, a un esfuerzo de la política diseñado para mejorar los resultados educacionales (Hillman et al., 2014).

Como se señalaba anteriormente, muchas veces puede resultar difícil evidenciar el impacto del financiamiento por desempeño en los resultados académicos. En este sentido, Tandberg y Hillman (2014) en una investigación cuasi experimental encontraron evidencia limitada respecto al impacto del financiamiento por desempeño en las tasas de finalización de estudios. En esta misma línea, los resultados de una investigación liderada por Hillman et al. (2014) llevada a cabo en Pensilvania, establecieron que el financiamiento por desempeño no tuvo un impacto en el logro de una mejora en las tasas de finalización de estudios.

Resulta importante utilizar indicadores que pongan en valor el progreso de los compromisos. Inicialmente en Estados Unidos, los primeros modelos de financiamiento basado en desempeño pusieron demasiado énfasis en la finalización en lugar del progreso,

creando objetivos inflexibles para las universidades que reciben a estudiantes de grupos con mayor riesgo de deserción. Los modelos más recientes de este mecanismo enfatizaron los indicadores de progreso, tales como finalización de curso, los títulos entregados y la finalización del programa de estudios pueden ser también utilizados en un contexto de progreso, para que las instituciones demuestren su mejora a través del tiempo (Miao et al., 2012). La evidencia empírica sobre la efectividad en el mejoramiento de los resultados en la educación postsecundaria, como el grado de logro, es limitado (Rubin y Hagood, 2018). En Chile, inicialmente los convenios de desempeño consideraban solo indicadores de desempeño, es decir, de resultados, pero posteriormente, en los convenios según ámbitos incorporaron la diferenciación entre indicadores de desempeño e indicadores de proceso. Estos últimos resultan relevantes para monitorear el avance y progreso de las instituciones.

“Se empezaron a exigir en la primera oportunidad solo de desempeño, después se separaron en desempeño y procesos y esos eran los indicadores que se negociaban” (E23).

Resulta interesante, por ende, que entre las universidades chilenas investigadas se reconozca y se perciba el impacto de este financiamiento a través del logro de resultados notables en docencia, específicamente en lo que respecta a la deserción y permanencia, lo cual difiere en parte de la experiencia internacional.

Se reconoce también el impacto de los convenios de desempeño en el área de investigación con logros notables referidos al número de publicaciones indexadas, adjudicación de proyectos concursables de impacto nacional (Fondecyt y Fondef), incremento del número de académicos con el grado de doctor, lográndose una consolidación de esta área. Esto resulta clave además a nivel institucional, pues repercute positivamente en la acreditación, al ser un área optativa de este proceso, puesto que según el artículo 17° de la Ley 20.129, se establece que las entidades que se presenten al proceso de acreditación institucional deberán acreditarse siempre en los ámbitos de docencia de pregrado y gestión institucional. De igual modo, podrán de manera adicional optar a la acreditación de otras áreas tales como investigación, docencia de postgrado y vinculación con el medio. En consecuencia, los logros alcanzados en el contexto de implementación de convenios de desempeño en las universidades son consistentes con su quehacer institucional.

Contrario a lo señalado anteriormente, la evidencia recopilada por de Boer et al. (2015) a través de un estudio realizado en diez países nos lleva a concluir que no hay evidencia convincente sobre una relación directa entre el financiamiento por desempeño y la calidad, la productividad y la eficiencia en educación. No obstante, observaron que algunos países sí lograron identificar mejoras claras en estos tres ámbitos después de la implementación de este mecanismo. En este sentido, en Dinamarca una tercera parte de los ingresos y el incremento en el número de publicaciones eran resultado de la introducción de este tipo de convenios. En Finlandia, la introducción del financiamiento por desempeño parece haber contribuido a una mayor conciencia de los costos y el rendimiento. En Alemania, la toma de decisiones en la universidad fue afectada

positivamente. Tanto en Louisiana y Tennessee, en Estados Unidos lograron un aumento en el número de graduados.

Muchos de estos logros notables resultaron de manera espontánea producto de la ejecución, es decir, no fueron definidos en el diseño del proyecto, como se refleja a continuación:

“la Universidad Abierta es una plataforma de cursos masivos en línea y gratuitos, que nunca fue pensada en el convenio, porque al 2008 quizás nadie estaba hablando mucho de educación a distancia, pero surgió esta idea ante la necesidad, en un contexto donde estamos discutiendo educación pública” (E23).

Los desempeños notables se alcanzan cuando las instituciones y su entorno cambian de manera complementaria, si solo lo hacen las instituciones no será tan grande el impacto (Reich et al., 2011).

El convenio de desempeño en cada una de las universidades ha generado conocimientos y ha permitido el desarrollo de capacidades institucionales, creación de buenas prácticas, apalancamiento de recursos, entre otros. Por consiguiente, resulta interesante abordar las lecciones aprendidas producto de la implementación e impacto de este mecanismo de financiamiento, con el fin de retroalimentar tanto a quienes definen las políticas públicas, como a los equipos de dirección de las instituciones de educación. Estas lecciones aprendidas pueden retroalimentar la implementación de otros mecanismos de financiamiento como por ejemplo los convenios marco para las universidades estatales. Este mecanismo es la continuidad de los convenios de desempeño, y se establece de igual forma una firma de convenio entre el Ministerio de Educación y las universidades estatales con el fin de desarrollar los siguientes ejes: Fortalecimiento institucional; Investigación e Innovación; Vinculación con el Medio y Formación de Profesores, en el caso de que las universidades cuenten con carreras de formación de profesores (Decreto N°48, del 4 de febrero de 2015).

En consonancia con los aprendizajes identificados los entrevistados, Miao (2012) destaca las siguientes lecciones para el éxito en el diseño e implementación del financiamiento basado en desempeño:

- Involucrar activamente a los grupos de interés en el diseño del modelo de financiamiento por desempeño.
- Asegurarse de que el dinero aportado es suficiente para el desempeño y crear fuertes incentivos.
- Reconocer las diferencias institucionales con fórmulas de financiación separadas o métricas ponderadas de manera diferente.
- Incorporar provisiones para detener la pérdida que impiden que las instituciones pierdan más de un cierto nivel de financiamiento cada año.

Entre las lecciones aprendidas percibidas en las comunidades académicas estudiadas destaca la capacidad de trabajar en equipo, es decir, interactuar con otros, la importancia de incentivar la participación; el aprendizaje organizacional constante, que va de la mano

de un cierto grado de flexibilidad en la planificación, el diseño y la implementación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos, es decir, tener la posibilidad de realizar ajustes sin perder de vista los objetivos y resultados comprometidos; la necesidad de generar consenso entre los actores involucrados en la implementación, desde una perspectiva de co-construcción; el liderazgo de la máxima autoridad institucional para la implementación del convenio de desempeño; la importancia de transferir y replicar las experiencias exitosas en otras universidades.

Estos son algunos de los aspectos que destacan entre las lecciones aprendidas identificadas. Asimismo, Reich et al. (2011) destacan, dentro de los aprendizajes, la relevancia de alinear los propósitos institucionales y los bienes públicos comprometidos, que deben ser centrales para la institución, la relevancia del equipo de negociación, conformado por personas del más alto nivel. El reconocer que el determinante estructural para la implementación de los convenios de desempeño proviene del liderazgo que ejerza el Rector de la institución. A este respecto, la implementación de los convenios de desempeño, de acuerdo con lo indicado por los entrevistados, debe estar dirigida y liderada por las máximas autoridades institucionales, con un sentido de dirección, de modo contrario, puede perderse la claridad en la conducción hacia los objetivos y metas comprometidas al momento en que la universidad firma este compromiso de financiamiento por desempeño.

Los resultados de un estudio destacan la importancia que tiene la credibilidad del liderazgo y la conducta ejemplar al momento de proporcionar el sentido de dirección requerido para promover el alto desempeño (Kok y McDonald, 2017). De esta forma, es reconocida la influencia del liderazgo transformacional sobre la innovación, la promoción del cambio organizacional, el espíritu de confianza y en ayudar a sus seguidores para superar sus expectativas de desempeño. En el sistema de educación superior, el liderazgo transformacional logra alentar la participación en programas educativos, la promoción y el desarrollo de habilidades y el logro de un rendimiento excepcional (Al-Husseini y Elbeltagi, 2016). Aspectos que son claves para lograr conducir a una institución completa en torno al logro de metas desafiantes en un corto período de tiempo como se requiere en los mecanismos de financiamiento por desempeño.

Otro aspecto destacado, y que genera un alto impacto al interior de las universidades es el apalancamiento de recursos, es decir, alinear los fondos institucionales, provenientes de distintas fuentes de financiamiento, en torno a los objetivos estratégicos definidos, con énfasis en evitar la duplicación de gastos, y también atraer nuevos recursos estratégicos, permitiendo la combinación de capacidades (Reich et al, 2011). De igual modo, cuando los compromisos de desempeño están vinculados a lograr resultados en el ámbito de la investigación, necesariamente se requiere el involucramiento de los académicos para dar cumplimiento a dichas metas. En efecto, para lograr las metas comprometidas se generan incentivos para que los académicos lleven a cabo las labores de investigación.

Actualmente la motivación para conducir investigaciones y publicar los resultados no está dada únicamente por la propia satisfacción y la necesidad de reconocimiento en la comunidad científica, sino que también por los incentivos materiales y recompensas. Los

cambios en los sistemas de carrera, las escalas salariales y los esquemas de financiamiento basados en incentivos pueden haber afectado la actividad editorial de los académicos (Kyvik y Aksnes, 2015). Lo anterior tiene como consecuencia no solo el logro de compromisos de investigación asumidos institucionalmente en un convenio de desempeño, sino que también genera un impacto positivo e individual en las carreras académicas de quienes llevan a cabo las acciones necesarias para dicho cumplimiento. Siendo, por ende, un aspecto inesperado en la ejecución.

14.4. COMPLEJIDADES

Sin dudas, la implementación del mecanismo de financiamiento por desempeño en las universidades trajo consigo una serie de complejidades que no fueron previstas al momento de diseñar los convenios de desempeño.

Las complejidades asociadas a los convenios de desempeño se manifiestan en el momento en que se inicia la implementación, donde queda al descubierto la presión que significa para la institución gastar una importante cantidad de recursos y lograr determinados indicadores en un período limitado y corto de tiempo. Esto coincide con Burke (2002) quien tempranamente detectó como una de las grandes dificultades de este tipo de financiamiento es el insuficiente tiempo para la implementación.

De igual modo, parte de estas complejidades se vincula a la diversidad de personas que deben interactuar para lograr ejecutar las acciones comprometidas por la institución en cada uno de los convenios de desempeño, y la resistencia de cada uno de ellos para hacerlo. Lo anterior, puede deberse a que existen múltiples jugadores y con diferentes agendas y motivaciones en el sistema de educación superior (Nisar, 2015). Estas complejidades, a su vez, hacen referencia a un conjunto de factores multidimensionales, que afectaron el proceso de implementación de los convenios de desempeño en las universidades.

Una primera complejidad corresponde a las dificultades que tuvieron que enfrentar los equipos universitarios encargados de las acciones comprometidas en los convenios de desempeño. Una de estas dificultades hace referencia al conflicto que se da en la cotidianidad de la implementación entre los actores involucrados.

Desde la perspectiva de la teoría de agencia el conflicto se genera por asimetrías de información, es decir, cuando el Agente posee más o mejor información sobre su capacidad de realizar la tarea y el progreso de las tareas individuales asignadas por el Principal. Los conflictos de objetivos, por otra parte, son aquellos entendidos como diferencias o conflictos en los deseos e intereses de un Principal y un Agente. Estos conflictos de objetivos surgen debido al supuesto interés propio del Principal y del Agente, que lleva a los Agentes a seguir cursos de acción diferentes a los esperados por el Principal (Kivistö y Zalyevska, 2015).

Este tipo de conflicto se puede ver en la relación entre las autoridades universitarias y el Ministerio de Educación, encargados de liderar el proceso de diseño e implementación y

también al interior de la universidad, entre las autoridades que lideraban el convenio y los miembros de la comunidad académica. Al comienzo de la ejecución el desconocimiento del instrumento llevó a pensar que los recursos eran de libre disposición, es decir, que se podían repartir los recursos libremente entre facultades, por tanto, se generaba un conflicto, debido al destino de los recursos, como se observa a continuación:

“Entonces ellos pensaban: “ya, tenemos plata, entonces podemos hacer y deshacer” y no era la situación tan así, porque si bien contaban con ese presupuesto, lo tenían que administrar a través de convenios” (E2).

En efecto, las universidades que pasan por evaluaciones de desempeño ilustran respuestas a las presiones institucionales, donde los actores se comprometen a resistir dichas presiones. Por lo tanto, la resistencia desde la organización es esperada (Townley, 1997). Junto con la resistencia generada hacia la rendición de cuentas y el control de la ejecución del proyecto, está presente en las instituciones el conflicto en las decisiones hace referencia al grado en el que existen intereses, posiciones cognitivas contrapuestas entre quienes toman las decisiones (Rodríguez-Ponce y Pedraja-Rejas, 2009). Este conflicto, se da particularmente entre los académicos que participan en las acciones de los convenios de desempeño, ya sea en los compromisos de investigación, como en los de docencia.

Los sistemas de educación superior están caracterizados por la complejidad de sus tareas, y sus múltiples y posiblemente conflictivos objetivos (Enders et al., 2013). El desempeño, al ser un concepto multidimensional, está relacionado con la misión, los objetivos o propósitos que afectarán lo qué se mide y cómo se mide, y su interpretación.

Por ende, el conflicto de objetivos puede ocurrir, al igual que en otros contextos, debido a un interés propio. Las universidades y los académicos, de manera individual, priorizan aspectos tales como la influencia, prestigio, ingresos, ocio, que pueden estar en desacuerdo con las políticas y los objetivos del principal (alta calidad, y eficiencia, valor por dinero) (Kivistö y Zalyevska, 2015). El conflicto cognitivo, por consiguiente, está orientado a las tareas y surge de las diferencias en el juicio o perspectivas (Amason y Sapienza, 1997). Este conflicto resulta funcional y está positivamente relacionado con la calidad de las decisiones, por el contrario, el conflicto afectivo afecta negativamente en la calidad de las decisiones que se toman (Amason, 1996). Situación que ocurrió con la implementación de los convenios de desempeño, ya que el conflicto emergió durante la ejecución.

Otra dificultad manifestada por los entrevistados es la burocracia asociada a los procesos propios de la ejecución de los convenios de desempeño. Esta burocracia es reconocida como en los procesos administrativos para ejecutar los gastos, las solicitudes de autorización o visto bueno antes de la ejecución del gasto, es decir, en el día a día del proyecto, no solo en la rendición de cuentas.

De acuerdo con Weber (2014: 1150-1151), las funciones específicas de la burocracia moderna son las siguientes: Regir el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, generalmente por medio de reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Esto quiere decir que existe una distribución de las actividades metódicas,

consideradas como deberes oficiales, y que se requieren para cumplir con los fines de la organización burocrática. Los poderes de mando requeridos para el cumplimiento de estos deberes se encuentran de igual forma establecidos y bien delimitados a través de normas y los mecanismos coactivos definidos. Para el cumplimiento regular de los deberes distribuidos y para el ejercicio de los derechos correspondientes se establecen medidas necesarias respecto al nombramiento de personas con aptitudes bien establecidas.

Con la implementación de los convenios de desempeño, se instauraron una serie de mecanismos y procedimientos para ejecutar los gastos, los que a su vez varían según la naturaleza de éste. Situación que genera descontento, por los tiempos requeridos para cada uno de estos procesos, lo que se manifiesta particularmente por parte del cuerpo académico:

“Los académicos siempre tienen, esa ese tema de que dicen “muchísima burocracia”, “muchos papeles”, claro, porque ellos son justamente los que nos piden. Por ejemplo, el otro día se recibe un comunicado del Ministerio, que hay que tener ahora la lista de asistencia para todas las actividades”
(E3).

En este sentido, un estudio realizado en Reino Unido, indica que una gran y compleja organización pública puede beneficiarse con dedicar recursos adicionales a la administración. Más específicamente, la evidencia recogida en este estudio indica que: la intensidad administrativa puede producir resultados de desempeño positivos; las grandes organizaciones pueden beneficiarse de una burocracia central más grande y, por último, las universidades con un gran número de departamentos también pueden capturar beneficios de desempeño adicionales para incrementar la inversión de capacidad administrativas. Por tanto, los líderes de las universidades tienen una serie de opciones de diseño complejo al considerar la escala apropiada de las operaciones administrativas (Andrews et al., 2017). De acuerdo con lo anterior, la burocracia en las universidades podría ser un elemento que beneficia el desempeño organizacional, debido a que se definen claramente los métodos y las relaciones para el óptimo funcionamiento institucional.

Otro aspecto que configura complejidades asociadas a este mecanismo de financiamiento está asociado con la autonomía de las instituciones de educación superior al momento de diseñar el instrumento.

La autonomía es una de las características del sistema de educación superior chileno, reflejado en la posibilidad que tienen las instituciones de definir la oferta de vacantes, programas académicos, entre otros aspectos (Reich et al., 2011). Más específicamente, la autonomía de las universidades se entiende como el derecho de cada universidad a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades, comprendiendo la autonomía académica, económica y financiera (Artículo N° 104, Decreto con Fuerza de Ley N° 2).

No obstante, los mecanismos con los cuales se regula y funciona el financiamiento de las instituciones de educación superior quedan muy condicionados a los grados de autonomía que se permiten. Pensar en convenios de desempeño con rendición de cuentas sólo tiene sentido en el marco de una cierta autonomía institucional. En este sentido y en un escenario de democracia liberal, la autonomía de las instituciones universitarias desempeña un papel clave, considerando que las universidades solo pueden ser pensadas como instituciones autónomas. No hablamos de ausencia de regulación ni de normas de control, sino de ciertos márgenes de maniobra institucional, puesto que bajo ciertos contextos los mecanismos de control son requeridos para el mejoramiento de la calidad (Correa, 2017). En este contexto, la autonomía de las instituciones de educación superior se ve ligada al incremento de la rendición de cuentas, particularmente con respecto al uso de los fondos públicos, la posibilidad de obtener beneficios, un mayor control sobre los recursos y la libertad de elegir inversiones estratégicas (Pucciarelli y Kaplan, 2016).

Con la implementación de los convenios de desempeño, se percibe una cierta pérdida de autonomía en lo que respecta a la toma de decisiones referidas a los gastos. Con orientaciones estrictas respecto a la agenda que se debía cumplir, lo que genera cierta tensión al interior de las instituciones de educación superior:

“Un fuerte interés del Ministerio fue que efectivamente esto quedara instalado y efectivamente fuera un tema positivo para las universidades y después utilizarlo como mecanismo de financiamiento. Un tema un tanto perverso es que obviamente el que pone la plata pone la música, como se dice, por lo cual, las orientaciones que nos daba el Ministerio eran muy estrictas y se acentuaron posteriormente” (E15).

En el contexto de reforma política, la autonomía de las universidades se mueve desde una concepción tradicional basada en la confianza institucional y vinculadas a la autonomía profesional. En la nueva narrativa, que surge de la corriente de cambio político, la autonomía se redefine como la nueva autonomía organizativa, donde las universidades son actores estratégicos y destinatarios del control gubernamental. El concepto de autonomía regulatoria además sirve como una herramienta para alinear a las universidades más cerca de los objetivos gubernamentales y mejorar el desempeño respectivo (Enders et al., 2013). Esto último es consonante con la rendición de cuentas vinculada al financiamiento por desempeño y al seguimiento constante por parte del Ministerio de Educación, con miras a resguardar el cumplimiento de los compromisos y la correcta ejecución de los procesos administrativos, situación que generó también suspicacias al interior de los miembros de las comunidades académicas:

“Por qué tenía que venir alguien de afuera a decir lo que teníamos que hacer, se pierde la autonomía universitaria, se pasa por encima de los decanos, estaba un poco ese resquemor” (E6).

Esta reflexión respecto a la autonomía universitaria se contextualiza y manifiesta en el día a día de la ejecución del proyecto, donde el control y seguimiento van mermando la

capacidad de decisión respecto a aspectos tales como modificar la naturaleza de un gasto aun cuando no se afecta el resultado comprometido, o la optimización de los recursos.

“Hoy día, se transforma nuevamente en que, si tú quieres, cambiar una aguja por un alfiler, tienes que hacer nuevamente la presentación al DFI, al Departamento de Financiamiento Institucional en Santiago, que te entreguen a ti” (E4).

La necesidad de flexibilidad de parte del Ministerio de Educación resulta necesaria para la exitosa ejecución de los convenios de desempeño, con el fin de que la institución pueda tener un margen de acción para realizar la modificación de actividades con la finalidad de alcanzar los resultados comprometidos, o también de optimizar el uso de los recursos, o de reprogramar lo que consideren pertinente.

“Si tú tienes una lista de bienes y tú dices que en el año vas a hacer tal actividad, tienes todo un año para hacer la actividad. Hoy día con ciertos proyectos que son con el Banco Mundial, por ejemplo, donde hay plata de por medio, tú tienes que hacer las actividades con visto bueno previo del Ministerio y ahí es más complicado, entonces uno tiene que adaptarse a los tiempos” (E14).

Una razón importante de los convenios de desempeño es la generación no solo de una sensación de estabilidad y previsibilidad en torno al presupuesto de las instituciones de educación superior, sino que también crear un cierto grado de flexibilidad como uno de sus activos más importantes. Como los convenios de desempeño están orientados a objetivos futuros, un sentido de flexibilidad se siente bien. Sin embargo, en algunos países, el reporte de progreso anual puede conducir a una adaptación de los acuerdos institucionales, lo que evidentemente no contribuye a la estabilidad (de Boer et al., 2015).

A pesar de eso, este instrumento requiere ser sometido a una evaluación constante, debido a que, al ser una política reciente, puede presentar dificultades no esperadas en las universidades respecto al logro de ciertos desempeños o dificultades para lograr un progreso continuo durante largos períodos de tiempo. Como resultado, las métricas basadas en el desempeño y el modelo general de financiamiento de la educación superior deberían hacer ajustes cuando sea necesario. Esto genera desafíos más razonables y una mayor flexibilidad en el tiempo (Miao, 2012), más aún cuando existe un desfase de tiempo entre el diseño y la implementación del proyecto:

“El convenio de desempeño fue diseñado en un momento y se empezó a implementar 3 años después, entonces, por ejemplo, las metas ya no tenían mucho sentido o de repente la forma en que se habían definido era un poco laxa o en términos metodológicos [...] tuvimos que hacer un trabajo como de reinterpretación del sentido de cada uno de los indicadores, re-asociándolos a sus objetivos, definir una metodología más rigurosa” (E23).

Resulta relevante considerar que este mecanismo de financiamiento por desempeño es una herramienta de política pública flexible en el sentido de que los acuerdos de una ronda

a la otra pueden cambiar, sin tener que pasar por procesos y procedimientos legislativos (de Boer et al., 2015). En consecuencia, muchas veces la falta de flexibilidad percibida de parte del Ministerio de Educación respecto a las acciones comprometidas impide aprovechar las oportunidades de maximizar la eficiencia de los recursos y generar resultados no esperados que tributan al cumplimiento de los indicadores.

En este sentido, se percibe un cambio de parte del Ministerio, ya que, al momento de iniciar la experiencia piloto de este mecanismo de financiamiento existió una mayor flexibilidad en el diseño y la implementación, lo cual permitió resolver contingencias de manera expedita y también optimizar el uso de los recursos y en algunos casos tener resultados notables no pensados inicialmente. Posteriormente se puso más énfasis en el cumplimiento de los procesos y procedimientos administrativos y no en el resultado alcanzado, lo cual repercute de manera negativa en el impacto que lograban estos convenios.

“Yo creo que hoy día los convenios de desempeño vienen mucho más estructurados, yo creo que en algunos caen en el otro extremo, es decir, te dan recursos para acciones, no para impacto” (E16).

Afectando con ello la flexibilidad que se requiere para lograr una exitosa implementación del programa:

“Ahora están un poco más restrictivo, o sea, en el sentido de que nos piden más documentación, por ejemplo, la ficha de pertinencia para los gastos” (E3).

Esta pérdida de la flexibilidad es percibida como un retroceso en la forma de ejecutar los convenios de desempeño, alejándose de los avances que se habían logrado con la experiencia piloto en términos de gestión y relación Universidad-Ministerio de Educación, percibiéndose como un retroceso en el sentido del énfasis que se le da a los procedimientos en lugar del resultado. Este hecho impide muchas veces lograr y potenciar resultados notables, que son visualizados y alcanzados a medida que se va ejecutando el proyecto. Estos resultados que no eran esperados se caracterizan por tener un fuerte impacto y contribuir de manera directa al cumplimiento de los objetivos e indicadores del proyecto.

Además de los impactos previstos en la definición del instrumento de financiamiento por diseño, con su implementación se pueden generar impactos no deseados por parte de quienes definen las políticas públicas. A este respecto, se encuentran los impactos no deseados reales y potenciales que se asocian al debilitamiento de los estándares académicos y las restricciones en el ingreso a la universidad de estudiantes menos preparados que podrían no funcionar tan bien como medida de rendimiento (Umbricht et al., 2017; Dougherty et al., 2016). En esta misma línea, están los costos de cumplimiento, la falta de cooperación institucional en aspectos de la misión no recompensadas por el financiamiento por (Dougherty et al., 2014).

Sin dudas, la inyección de recursos permitió, de manera excepcional, contratar equipos de profesionales para apoyar a quienes participaban de la ejecución de los convenios, para lograr dar el salto en los resultados, pero que no se pueden mantener en el largo plazo con recursos estructurales de la propia institución. Parte de estos costos de cumplimiento, que no fueron pensados inicialmente, se encuentran los costos involucrados en el progreso de los estudiantes y el énfasis en la formación (Lahr et al., 2014). En efecto, se puede establecer que:

“Con uno de los logros en las tasas de retención, se observó que también requeríamos otras necesidades como mayor cantidad de infraestructura para las salas de clases, o sea, finalmente lo que es un logro para un convenio de desempeño se traslada a otras necesidades de la institución” (E19).

Otro efecto no esperado es el aumento de la carga de trabajo, que fue detectado en una investigación realizada por Lahr et al. (2014), donde la implementación del financiamiento por desempeño trae consigo una mayor carga de evaluación del cuerpo académico sin recursos adicionales. Esto sin dudas se refleja al interior de las universidades analizadas donde:

“La institución se acostumbra a tener un cierto *staff* y significó un esfuerzo bien duro después empezar a bajar parte de ese *staff*, empezar a aterrizar el tren gastos y ajustarlo a lo que es la realidad institucional, eso igual es una cuestión compleja, siendo un instrumento muy positivo, pero que te genera costo recurrente” (E15).

De cierto modo, para que una institución alcance los resultados y logros notables en un período acotado se incorporaron apoyos profesionales a los distintos equipos de trabajo en la institución, diseño que funciona mientras están los recursos aportados por el Ministerio. Una vez que se acaba el financiamiento ministerial se genera un problema, puesto que no se pueden mantener dichos profesionales con los recursos internos de la universidad, por tanto, la gran carga de trabajo recae sobre los equipos estables de la institución. Por compromiso contractual se debe dar sustentabilidad a los logros alcanzados, lo que genera una situación de estrés al interior de la institución que se ve en la obligación de mantener resultados, pero sin los apoyos que el convenio permitía financiar.

Existe la perspectiva respecto a que las consecuencias no esperadas del financiamiento por desempeño en la educación superior, son parte de un patrón más general que involucra los sistemas de rendición de cuentas para las agencias de gobierno, en este sentido, las consecuencias no esperadas provienen tanto de la perspectiva de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, es decir, surgen producto de la comunicación insuficiente, experiencia y recursos y por otro lado, producto de las diferencias de entendimiento, e incluso de intereses al interior de las universidades, entendidas como sistemas políticos con conflictos de interés (Lahr et al., 2014).

Resulta crucial que el equipo de gestión de la universidad lleve a cabo una minuciosa evaluación, con sentido de dirección estratégica, sobre la forma más adecuada para mantener en el tiempo los resultados y logros notables alcanzados sin generar un desequilibrio estructural de los recursos institucionales una vez que finalizan los aportes ministeriales. Por lo tanto:

“el gran desafío y el gran problema de los convenios de desempeño es que si esto no se institucionaliza un logro notable no se sostiene. Por lo tanto, hay que institucionalizar. En este sentido, la gestión del conocimiento y de inteligencia que se tiene que hacer dentro de la institución es fundamental para poder distinguir aquellas acciones que tienen mayor impacto de las que tienen un menor impacto. Por consiguiente, hay que tratar de institucionalizar aquellas que tienen mayor impacto” (E25).

Las prácticas y formas organizacionales sobreviven y proliferan a través de un proceso de institucionalización, por medio del cual se vuelven legítimos, cuando se dan por sentados en términos de racionalidad cultural cognitiva, el gobierno a su vez los ordena en una lógica reguladora y los profesionales los consideran apropiados en términos de lógica normativa (Scott, 2001).

La institucionalización es el resultado de los esfuerzos políticos que hacen los actores para lograr sus fines. El éxito de este proceso y la forma en que resulta depende del poder relativo de los actores que apoyan se oponen o se esfuerzan por influenciarlo. Esto puede suceder de dos formas, una donde la institucionalización es el resultado de las estructuras y prácticas organizacionales en lugar de los intereses y la política. Por otra parte, puede suceder la institucionalización como un proceso profundamente político y que refleja el poder de intereses organizados y los actores que se movilizan alrededor (DiMaggio, 1988).

Lo que sí está claro es que el proceso de institucionalización no ocurre por sí solo. Los actores de la organización pueden estar motivados por promover la institucionalización de una práctica organizacional, lo que ha llevado a muchos académicos a interesarse por el emprendimiento institucional (Lockett et al., 2015). La comprensión de estos procesos de institucionalización resulta clave para soportar el aprendizaje organizacional (Wiseman, 2007).

“Al principio costó entender lo que significaba institucionalizar, en el caso del programa de tutores, por ejemplo, al principio se pensó simplemente en decretos [...] finalmente la vía de institucionalización nuestra fue a través del modelo educativo y en el currículo” (E16).

La institucionalización, por lo tanto, es el proceso donde se asegura que las acciones rutinarias se lleven a cabo. Se definen las tareas, se especifican las acciones y se establecen los mecanismos organizativos de forma tal que quede garantizada la realización de ciertas acciones. Por consiguiente, institucionalizar hace referencia al proceso de incorporar el aprendizaje que ha ocurrido en individuos y grupos dentro de las instituciones de la organización, eso quiere decir, los sistemas, las estructuras, los

procedimientos y la estrategia (Crossan et al., 1999). Es importante consignar que un elemento se convierte en institucionalizado cuando ha sido ampliamente entendido como un componente apropiado y necesario de organizaciones eficientes y racionales, y como tal, las organizaciones se encuentran bajo una presión considerable para incorporar estos elementos en su estructura formal con el fin de mantener su legitimidad (Tolbert y Zucker, 1983). Es precisamente el ejercicio de reflexión el que se debe llevar a cabo al momento de decidir la institucionalización de las acciones, es decir, definir racionalmente cuál de todos los elementos desarrollados a través de los convenios de desempeño es necesario y apropiado para la organización, y en consecuencia debe ser institucionalizado.

Para tales efectos, el liderazgo y la conducción de la máxima autoridad institucional al momento de definir las acciones a institucionalizar es clave, al igual que el plan de desarrollo estratégico institucional. En un contexto donde una mayor presión por la rendición de cuentas y la responsabilidad en la toma de decisiones ha conllevado a centrar la atención en el equipo de alta dirección involucrado en el proceso de toma de decisiones estratégicas (Judge y Zeithaml, 1992). El equipo de dirección de la institución debe considerar el aprendizaje organizacional como un método para aumentar la eficiencia y la eficacia institucional, mientras que los académicos podrían asociar el aprendizaje organizacional con oportunidades para presentar nuevas ideas y experimentar con prácticas innovadoras (Dee y Leisyte, 2017). Por tanto, se requiere de la conducción de las autoridades universitarias, quienes de manera rigurosa lideren el proceso de toma de decisiones respecto a los elementos que deben ser institucionalizados, teniendo en consideración, además de la eficiencia en la utilización de los recursos, la mantención de los resultados notables alcanzados con la implementación de los convenios de desempeño, pero por sobre todo la consonancia con el plan de desarrollo estratégico institucional.

La vinculación entre el convenio de desempeño y el instrumento convenio marco para las universidades estatales, resulta fundamental para dar continuidad a las acciones relevantes y de alto impacto iniciadas en los convenios de desempeño, junto con rescatar las capacidades y procedimientos establecidos además de las prácticas y programas institucionalizados.

“El gran aprendizaje diría que es ser inteligente en la manera en que focalizamos los recursos internos y fortalecemos lo que es estratégico para la universidad [...] O sea, necesitamos de recursos para acelerar procesos, ese es el tema y ¿cuáles son los procesos?, aquellos en los cuales la universidad requiere mejoras” (E12).

Resulta fundamental, por ende, aprovechar la estructura y los conocimientos generados con la implementación de los convenios de desempeño en los convenios marcos que también considera el factor de desempeño en la fórmula para asignar los recursos a cada institución, la rendición de cuentas (Resolución N° 30, de 2015 de la Contraloría General de la República). Al igual que con los convenios de desempeño, el Ministerio de Educación determina, *a priori*, la agenda de temas que deben ser abordados por esta modalidad de financiamiento de las universidades estatales, alrededor del cual se

encontrarán los compromisos: fortalecimiento institucional, investigación e innovación, formación de profesores y vinculación con el medio (Decreto N° 48 del 4 de febrero de 2015 del Ministerio de Educación). Por ende, en esta transición de convenio de desempeño a convenio marco, suena lógico, con el fin de no duplicar esfuerzo, utilizar las capacidades instaladas de tal forma que:

“Ahora están los convenios marco, entonces eso obliga a las instituciones a trabajar en un enfoque complementario, porque por una parte los convenios de desempeño van desapareciendo, pero surgen los convenios marco y lo que se hace es tomar las capacidades instaladas de los convenios de desempeño para transferirlas a lo que son los convenios marco” (E19).

En consecuencia, las universidades estatales reciben los convenios marco como instrumento de financiamiento por desempeño desarrollado por el Ministerio de Educación que pretende la generación de bienes públicos y al fortalecimiento de las instituciones junto con una maximización de su contribución al entorno, por medio de la ejecución de un Plan Plurianual, es decir, recursos que no son de libre disposición para las universidades (Palma y Rodríguez-Ponce, 2017). Por consiguiente, resulta óptimo y eficiente aprovechar las estructuras, capacidades, mecanismos, procedimientos ya instalados a nivel institucional para la ejecución de los convenios marco u otro mecanismo de financiamiento.

CAPÍTULO 15. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y NUEVAS PROPUESTAS

15.1. CONCLUSIONES

La aproximación metodológica de naturaleza mixta que utiliza inicialmente una perspectiva cualitativa, en particular el Método de la Teoría Fundamentada junto con una perspectiva cuantitativa complementaria, con la aplicación de un cuestionario con preguntas de tipo Likert, han permitido desarrollar una comprensión más profunda respecto a la percepción de impacto de los convenios de desempeño en los resultados académicos y de gestión en las universidades. Por consiguiente, este diseño metodológico ha permitido alcanzar el objetivo general de esta investigación que hace referencia a estudiar el impacto de la implementación del programa de financiamiento público “Convenio de Desempeño” sobre la gestión y los resultados académicos en universidades chilenas. En este sentido se puede establecer que:

En primera instancia, con respecto al objetivo específico 1, que hace referencia a situar los convenios de desempeño como mecanismo de financiación universitaria en el contexto nacional e internacional. A este respecto se puede indicar que:

- El financiamiento basado en desempeño como mecanismo de asignación de recursos a las instituciones de educación superior posee una larga data, de 40 años.
- En el contexto internacional destaca su implementación en países como Estados Unidos, donde el inicio de este tipo de financiamiento se remonta a una primera versión en los años 70, para pasar a una nueva a contar del año 2007, en la cual se destaca el énfasis de los indicadores intermedios para medir el rendimiento de las universidades sin limitarse únicamente a los de resultados. Se encuentra cierta evidencia respecto al logro de niveles de eficacia entre este tipo de financiamiento y los resultados académicos alcanzados por los estudiantes. En consecuencia, el financiamiento establecido va contra resultados tales como la retención, la obtención de títulos universitarios y la colocación laboral
- Países como Malasia, Reino Unido, Australia, Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, Chile, entre otros, han implementado la política de financiamiento basado en desempeño con el fin de incrementar la racionalidad en el uso de los recursos. Cabe precisar que existen variaciones en los indicadores comprometidos y la proporción de los recursos recibidos a través de este medio, debido a que los modelos de financiamiento público presentan diferencias a través de los sistemas de educación superior, en relación con las acciones que son financiadas, la proporción de los recursos entregados y los indicadores utilizados.
- Sin embargo, a pesar de tener presencia en distintos países alrededor del mundo, existen pocos estudios que evidencien la relación causa-efecto, del financiamiento basado en desempeño que recibe la institución y los resultados alcanzados por ésta.

- Existe, por consiguiente, poca evidencia empírica que vincule los resultados académicos alcanzados en las instituciones de educación superior con el financiamiento por desempeño. Esta falta de evidencia puede deberse al hecho de que la medición del impacto en la institución de este mecanismo de financiamiento no es posible de tener en el corto plazo, sino que se requiere de al menos unos 4 años desde su implementación para observar sus resultados.
- A lo anterior, se debe agregar también que las diferencias entre las instituciones de educación superior y la diversidad de sistemas genera también diferencias en los resultados que son capaces de alcanzar las universidades. En el sentido de que aquellas instituciones más selectivas y de mayor calidad, tendrán mejores resultados académicos, a través de este financiamiento por desempeño, que aquellas universidades de menor selectividad y baja calidad.

Con relación al objetivo específico 2 de la investigación que hace referencia a Caracterizar la situación inicial de las universidades previa a la implementación de los convenios de desempeño se puede establecer lo siguiente:

- Las universidades al participar en la implementación de los convenios de desempeño lograron responder a la política pública de financiamiento definida por el Estado que buscaba comprometer la asignación de recursos públicos concursables contra resultados notables, que permitieran un mejoramiento institucional significativo. En efecto, los líderes institucionales lograron orientar la gestión institucional hacia la consecución de metas acordadas con el Ministerio de Educación, siendo, por tanto, reconocido dentro de las instituciones el impacto positivo que tuvo esta experiencia. Por tanto, la orientación hacia el resultado logró de cierta manera permear hacia la cultura organizativa.
- Los diagnósticos desarrollados por parte de las universidades, antes de la implementación de los convenios de desempeño, identificaron áreas que se encontraban en una situación de desmedro y que requerían una intervención de mayor envergadura para poder llevarlas a un estado de desarrollo coherente con los estándares de un sistema de aseguramiento de la calidad. Ejemplos de ello son el área de las humanidades y ciencias sociales, la deserción, la formación de profesores, por mencionar algunos aspectos. Por tanto, se puede establecer una situación inicial en la que se encontraban las instituciones de educación superior previa a la implementación de los convenios de desempeño.
- Un aspecto de gran relevancia al momento de definir la participación de las universidades en los convenios de desempeño era la existencia de un plan de desarrollo estratégico al interior de la universidad. Esto fue considerado un requisito de la mayor relevancia, puesto que define los objetivos y las áreas estratégicas sobre las cuales se estructura el trabajo de la universidad en su conjunto para un período definido de tiempo. Siendo la base para definir los programas y áreas que requerían ser aceleradas con financiamiento externo las que debían estar en la línea de los propósitos institucionales.

En referencia al objetivo 3 de la investigación “describir el proceso institucional de formulación de los objetivos, compromisos y resultados del convenio de desempeño” se puede establecer lo siguiente:

- El proceso institucional de formulación de los objetivos, compromisos y resultados del convenio de desempeño estuvo determinado por la negociación entre la universidad y el Ministerio de Educación, es decir, con un proceso de interacción inicial entre ambas partes.
- La experiencia de implementación de convenios de desempeño enfatizó la importancia que tiene el entorno al momento de definir las acciones estratégicas dentro de la institución, es decir, que exista una consonancia entre lo que el Estado pretende de las universidades y lo que la institución define en su agenda, y a partir de ahí establecer sinergias que permitan el trabajo de co-construcción en torno a objetivos comunes.
- La implementación de los convenios de desempeño estuvo marcada inicialmente por un proceso de negociación, entre la universidad y el Ministerio de educación, mediado por un negociador. Es en esta etapa donde se establecían, de mutuo acuerdo, los indicadores y los desempeños notables comprometidos a ser desarrollados por las universidades contra los recursos aportados por el Ministerio.
- El Ministerio de Educación establecía en las bases de concurso de los Convenios de Desempeño, las prioridades nacionales y regionales que debían ser abordadas a través de este mecanismo por las universidades. Las universidades, por consiguiente, tenían que alinear sus misiones, focalizando de esta forma las áreas de desarrollo de interés definidas por el Ministerio.

Respecto al objetivo específico 4 de la investigación “caracterizar la relación Universidad-Ministerio de Educación, desde el proceso de formulación del convenio de desempeño piloto hasta el presente” se puede indicar que:

- El proceso de negociación entre el Ministerio y la universidad marca el inicio de la relación entre ambas instituciones, la cual fue evolucionando a través del transcurso de los años. Inicialmente estuvo caracterizada por tener, además de la rendición de cuentas, un énfasis más académico que orientaba la interacción hacia a la búsqueda de logros notables, gracias al rol del negociador. Posteriormente, con la salida del negociador cambia el sentido de la relación entre el Ministerio y la universidad, convirtiéndose en una interacción orientada hacia una lógica de control y seguimiento, donde se enfatiza el cumplimiento de los procesos administrativos y en cuantificar las acciones realizadas, perdiendo de vista los resultados.
- Este cambio en la relación estuvo marcado por la salida de los negociadores del Ministerio de Educación. Dicha medida se explica por los altos costos que conllevaba la mantención de esa forma de realizar el acompañamiento a las universidades.
- La salida de la figura del negociador cambió el enfoque de la relación Ministerio-universidad, en términos del control y seguimiento ejercido, pasando de enfatizar

el impacto a resaltar el cumplimiento los procesos administrativos y procedimentales de las acciones comprometidas.

- A pesar de los cambios experimentados, la relación entre la universidad y el Ministerio se percibe como colaborativa y abierta a encontrar soluciones.

Respecto al objetivo específico 5 “identificar los logros y aprendizajes alcanzados en la gestión institucional con la implementación de los convenios de desempeño” se puede establecer que:

- Al interior de las tres universidades analizadas se reconocen logros notables alcanzados producto de la implementación de los convenios de desempeño. Algunos de estos logros notables fueron establecidos en el momento de la negociación, mientras que otros fueron definidos y alcanzados a medida que se visualizaban oportunidades durante la ejecución del convenio de desempeño. Esto último fue posible cuando existía un cierto grado de flexibilidad de parte del Ministerio, para que las universidades realizaran ajustes o mejoras en la definición de las acciones comprometidas sin tener que llevar a cabo solicitudes o procesos burocráticos de consulta hacia el Ministerio. En estas situaciones no se trazan los resultados establecidos inicialmente. Este punto es relevante, debido a la brecha de tiempo existente entre que se definen *a priori* los compromisos, los hitos y las actividades y se da inicio a la ejecución, que en algunos casos fue de años, resulta necesario ajustar, las acciones o las líneas bases de los indicadores comprometidos, producto de cambios que se generaron en el entorno.
- El impacto asociado al desempeño y los logros notables se manifiesta en la creación de exitosas y competitivas carreras académicas entre los académicos que participaron en el ámbito de la investigación. Si bien el resultado final para las instituciones se observaba en los resultados de los indicadores de investigación obtenidos (publicaciones, proyectos, etc.), se debe precisar que las acciones para lograr dichos resultados fueron llevadas a cabo por académicos, quienes vieron en su participación una oportunidad de crecimiento para sus carreras académicas. En efecto, sus trayectorias académicas crecieron aceleradamente a causa de los apoyos obtenidos de parte de los convenios de desempeño. Apoyo que va desde personal de apoyo para la investigación, pasantías de investigación, financiamiento de proyectos de investigación, apoyo para la realización de seminarios, entre otros), configurándose como un logro notable no esperado, y que sirvió para potenciar y consolidar los resultados en investigación. Esto último es muy importante para las universidades que se definen y proyectan como instituciones complejas, es decir, que van más allá de la docencia y su contribución social en la formación de capital humano avanzado, abarcando las actividades de investigación.
- Sin dudas, la creación de capacidades institucionales producto de la implementación de convenios de desempeño se reconoce como un activo estratégico al interior de las instituciones, y un gran logro en la gestión institucional, al permitir establecer los mecanismos y procedimientos para ejecutar los gastos, responder a los requerimientos de información del Ministerio y llevar a cabo las acciones asociadas al cumplimiento de los desempeños

notables. Asimismo, las capacidades instaladas en la institución pueden ser utilizadas en el desarrollo de los convenios marco.

- Al interior de las lecciones aprendidas reconocidas por los entrevistados, destaca el trabajo en equipo en torno a objetivos comunes, lo que implica generar espacios de diálogo, co-construcción y consenso. Esta situación muchas veces a los académicos a salir de sus zonas de comodidad, causando, en algunos casos, momentos de tensión y resistencia, especialmente al inicio de los convenios. Estas contingencias debieron ser resueltas oportunamente por parte de la autoridad para continuar avanzando en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el convenio.
- Dado que la naturaleza de la implementación de los convenios de desempeño consideraba la creación tanto de capacidades como de programas, estrategias e iniciativas de alto impacto en objetivos estratégicos para todas las universidades del sistema nacional, se configura la oportunidad de transferir y compartir estos conocimientos y experiencias con otras instituciones del sistema, es decir, aprovechando la capacidad de réplica. De esta manera, se potencia la buena utilización de los recursos públicos y su impacto, sobre todo en aquellas iniciativas innovadoras y exitosas.
- Para que efectivamente se dé fiel cumplimiento a la premisa de los convenios de desempeño de lograr mejoramiento institucional significativo, se reconoce la necesidad de un claro sentido de dirección y liderazgo de parte de la autoridad que debe acompañar todo el proceso. Si bien es cierto, parte importante de las acciones son realizadas por los académicos, estos deben estar direccionados por la autoridad, para evitar que sus intereses personales se interpongan ante los objetivos comunes que busca potenciar el convenio de desempeño. Aspectos tan básicos como la instalación de una cultura de rendición de cuentas y transparencia debe estar direccionada de arriba hacia abajo, porque de modo contrario, se dificulta su instalación debido a los anticuerpos que muchas veces genera el control y seguimiento en la cultura académica.

Con relación al objetivo específico 7 a las dificultades experimentadas en las universidades con la implementación de convenios de desempeño, se puede señalar lo siguiente:

- Los convenios de desempeño traen consigo una serie de efectos y consecuencias colaterales no exentas de complejidad. Estas complejidades están asociadas al diseño de la política pública de financiamiento de los convenios de desempeño, su implementación e impacto en las instituciones. Estas complejidades, son una de las resultantes latentes y transversales de los convenios de desempeño, y se vinculan a la magnitud del desafío a implementar, en un período corto de tiempo con la ejecución presupuestaria que esto conlleva.
- Estas complejidades también hacen referencia al conflicto presente entre los diversos actores que deben interactuar en el transcurso de su ejecución. Este conflicto ocurría debido los diferentes intereses que tenían cada uno de ellos, también a causa de la presión que se percibe al ejecutar un proyecto de esta

envergadura y la resistencia con que se reacciona a los eventuales cambios. Por lo tanto, el responsable de liderar los convenios de desempeño, además de coordinar la gestión del proyecto debía administrar el conflicto, cuya presencia es parte de las organizaciones. Más aún cuando éstas son sometidas a la presión y estrés de cumplimiento de objetivos en corto plazo que además afecta el *statu quo*, al incentivar cambios y la orientación a resultados. No es casual, por tanto, que esta coordinación quedara a cargo de un alto directivo universitario.

- A nivel de política pública, el convenio de desempeño tuvo como efecto no deseado y no previsto en la etapa de diseño, el incremento de los costos para realizar el acompañamiento, seguimiento y control efectuado por el Ministerio de Educación. Esta situación trajo consigo un cambio en la forma en que se establecía la relación Ministerio – Universidad. En consecuencia, resultó ser un instrumento muy caro de sostener, por todo el personal y la logística requerida, sufriendo una reestructuración a partir del año 2015, que provoca la salida de los negociadores y expertos de los ámbitos, que tenían un perfil académico y quedan sólo los profesionales analistas del Ministerio a cargo del seguimiento.
- La autonomía de las universidades, en esta lógica de control y seguimiento, se vio trastocada en algunas instancias debido a la racionalización impuesta por el Ministerio de Educación, a través de las reglas y la burocratización administrativa predominante en la ejecución de los convenios de desempeño y que limitaban el alcance de la toma de decisiones que podían realizar las autoridades institucionales respecto a los gastos y las acciones comprometidas.
- Por tanto, la autonomía de las universidades va aparejada con el grado de flexibilidad que pueda tener el Ministerio de Educación, considerando que el convenio de desempeño es caracterizado como un proyecto vivo, en el sentido de que, a pesar de tener objetivos, hitos, actividades e indicadores escritos inicialmente, al momento de iniciar la implementación este camino predefinido muchas veces no se ajusta a la realidad. Lo anterior se ve acentuado cuando además pasa mucho tiempo (años incluso) entre la formulación y la implementación, resultando natural la presencia de diferencias o situaciones no previstas a priori. En consecuencia, el tema de la flexibilidad resulta relevante toda vez que permite ir ajustando y definiendo el curso del proyecto, sin perder el foco en el logro de los resultados comprometidos.
- La institucionalización de las acciones desarrolladas en el marco de los convenios de desempeño es clave para soportar a nivel organizacional dichas prácticas y estructuras, generando la legitimidad necesaria para la sustentabilidad de sus logros en el tiempo. Resulta evidente para los equipos directivos de las universidades, que no es posible sustentar todas las acciones en el tiempo, debido al costo que ello implicaría y al impacto dispar que tienen, es decir, no todas las iniciativas son equivalentes, y no todas se pueden institucionalizar. Por tanto, un criterio definido por las instituciones, una vez que se acaban los recursos aportados por los convenios de desempeño es ir aterrizando los gastos e institucionalizando aquellas acciones que tributan de manera efectiva a los compromisos y a la mantención de los desempeños notables, que están en la línea

del sistema de dirección estratégica institucional, manteniendo, de esta forma un equilibrio de costo beneficio.

- Se reconoce que la experiencia de los convenios de desempeño como mecanismo de financiamiento, debe servir, a nivel de Ministerio de Educación y también de universidad, como un insumo y base para la implementación de los convenios marco, mecanismo que también considera el factor de desempeño y rendición de cuentas. Esto aplica no sólo para utilizar la estructura y los procesos construidos en las instituciones para soportar la ejecución, sino que también para generar asociatividad en el sentido de compartir experiencias exitosas replicables en los ámbitos de fortalecimiento institucional investigación, innovación, formación inicial de profesores, vinculación con el medio e investigación con las otras universidades, para optimizar la utilización de los recursos asignados por esta vía.

Con los resultados de la investigación también se dio cumplimiento al objetivo específico 8 referente a la elaboración de propuesta de buenas prácticas que se encuentra en el apartado 15.3. Al respecto destaca:

- Con el levantamiento de las buenas prácticas se devela la importancia que tiene sistematizar la experiencia de implementación destacando aquellos elementos que resultaron ser claves para la implementación del convenio de desempeño. La utilidad de esta propuesta radica en la transversalidad de los tópicos destacados, pudiendo ser aplicado en otras temáticas que están fuera de la problemática de esta tesis como lo son los proyectos académicos a fondos concursables, debido a que sintetiza elementos apropiados para una buena gestión.
- La propuesta recoge aquellos elementos conceptuales que resultaron relevantes para la implementación de los convenios de desempeño. Entre estos elementos destaca el liderazgo de las autoridades universitarias, la relevancia del proceso de negociación, el liderazgo y los procesos y procedimientos, por mencionar algunos.
- Se destaca en este punto que la organización y definición de procesos, al igual que el apalancamiento de recursos, son claves para el uso eficiente y eficaz de los fondos públicos, puesto que con eso se genera una sinergia entre distintas fuentes de financiamiento y además se evita duplicar acciones.

Con relación a la metodología utilizada se puede establecer:

- La utilización del Método de la Teoría Fundamentada para recoger las percepciones de impacto de la implementación de convenios de desempeño en las universidades resultó absolutamente pertinente, dado que hizo posible un levantamiento pormenorizado de elementos a partir de los discursos recogidos. Este método se ajustó además a la naturaleza exploratoria de la primera fase de la investigación, al permitir develar las estructuras latentes de los datos. Estos elementos permitieron generar un modelo conceptual que grafica la percepción que tienen los miembros de las comunidades académicas respecto al impacto de los convenios de desempeño en los resultados académicos y de gestión institucional, y al mismo tiempo, permite observar e identificar las relaciones entre cada uno de los elementos identificados.

- La aplicación de este método permitió también identificar estructuras latentes que no se encontraron previamente en la literatura, como es el caso de las complejidades que experimentan las instituciones de educación superior al momento de implementar los convenios de desempeño, así como también ocurre con el proceso de institucionalización de los programas llevados a cabo con los convenios de desempeño y con los resultados no esperados que se lograron, como es la construcción de carreras académicas exitosas para aquellos académicos que lideraron líneas de investigación comprometidas con los convenios.
- La obtención de la información cualitativa analizada por medio del Método de la Teoría Fundamentada permitió posteriormente la construcción del cuestionario. El instrumento, por consiguiente, consideró los resultados y el análisis, manteniendo en su estructura el modelo conceptual generado con el Método de la Teoría Fundamentada. En consecuencia, se puede establecer, que el Método de la Teoría Fundamentada se ajusta bien a una estrategia metodológica mixta.

15.2. LIMITACIONES

Las limitaciones de la etapa cualitativa de la investigación están asociadas con la naturaleza de esta metodología utilizada y el grado de involucramiento y subjetividad que ocurre en estas situaciones producto de la interacción que se genera al momento de levantar los datos, considerando además el propósito exploratorio del estudio. Con el fin de minimizar el impacto, elaboró una pauta de entrevistas que reflejara fielmente los objetivos que se pretendían responder en este estudio. Complementariamente se generó un diseño metodológico que considera una posterior etapa cuantitativa para complementar y confirmar los análisis cualitativos.

Cabe consignar que en específico el diseño de este estudio cualitativo está estructurado en base a la aplicación de la Metodología Fundamentada, siendo transversal a todas las etapas del diseño cualitativo, es decir, en el muestreo, el levantamiento de datos, el procesamiento y el análisis de la información.

Con el fin de generar un equilibrio entre objetividad y subjetividad se generó un riguroso protocolo para cada una de las etapas de la investigación, estableciéndose de manera clara una serie de procedimientos y pasos a seguir en el muestreo, la recolección y el análisis de la información. Esta claridad en la definición de los pasos fue necesaria debido a que, en la Teoría Fundamentada, cada una de las etapas mencionadas se va alternando constantemente y de manera secuencial. Esto quiere decir, que los casos seleccionados y entrevistados iban siendo procesados y analizados de manera inmediata. Esto permitió además ir realizando los ajustes necesarios para complementar la información.

Asimismo, otra limitación corresponde a lo indicado por Corbin (1998), respecto al análisis de los datos, ya que analizar significa que el investigador interpreta los datos, siendo precisamente esa interpretación una inevitable limitación. Por lo tanto, se debe ser plenamente consciente de que la subjetividad está presente, siendo necesario tomar

medidas, como la definición de protocolos señalados anteriormente, para minimizar el impacto en los análisis.

La realización de las entrevistas resultó ser más compleja en la tercera universidad, por lo tanto, para minimizar la falta de información, se entrevistaron a dos informantes claves que poseían la mirada a nivel de sistema de educación superior, es decir, más allá de una sola universidad, al haber participado ambos en la ejecución de los convenios como parte del equipo del Ministerio de Educación.

Con relación a las limitaciones de la metodología cuantitativa utilizada, estas hacen referencia al tamaño de la muestra alcanzada, específicamente a los individuos que cumplieran con los requisitos de ser encuestados, es decir, que hubieran participado activamente ya sea en el diseño o implementación de los convenios de desempeño. La dificultad estuvo en que un número importante de profesionales que trabajó en el diseño y ejecución se fue de las universidades, trasladándose a otras instituciones de educación superior. Por consiguiente, el nivel de conocimiento de los procesos y acciones asociadas a los convenios de desempeño, en la actualidad es dominio de un número reducido de personas al interior de las instituciones, siendo este *know-how*, clave para responder al cuestionario.

Otra limitación hace referencia a la contingencia que experimentan las universidades. En el momento de tomar los datos cuantitativos, ambas universidades se encontraban con movilizaciones estudiantiles, que en algunos casos dificultó el acceso a los informantes claves, debido a que algunos edificios se encontraban tomados por los estudiantes.

No obstante, se debe tener en consideración, que las limitantes al estudio señaladas anteriormente no han perjudicado los resultados del estudio puesto que se fueron tomando decisiones con el fin de complementar la información faltante en el levantamiento de los datos, como lo fue con las entrevistas a los expertos. De igual modo, el trabajar con información secundaria hizo posible tanto contrastar la información cualitativa en el proceso de codificación axial, como también complementar la información obtenida en la etapa cuantitativa de la investigación.

15.3. PROPUESTA DE BUENAS PRÁCTICAS

Como parte de un objetivo específico de la investigación se sintetizan y presentan a continuación un conjunto de buenas prácticas identificadas producto del análisis y discusión de resultados y las conclusiones desarrolladas. Se daría así cumplimiento al objetivo específico 8 que hace referencia a proponer un manual de buenas prácticas para la implementación de convenios de desempeño en las universidades chilenas.

A continuación, se desarrollan en detalle las buenas prácticas identificadas para la implementación de mecanismos de financiamiento por desempeño al interior de las universidades.

Negociación

El proceso de negociación se reconoce a lo largo de esta investigación como un proceso destacado al momento de definir los compromisos por parte de la institución y en la ejecución del convenio de desempeño, puesto que eso permite ir resolviendo situaciones de contingencia desde una perspectiva académica. Por lo tanto, este proceso debiera ser implementado para los proyectos de otra naturaleza, pero que sean de alto nivel e impacto para la universidad. La negociación es un factor estratégico clave para la gestión de los convenios de desempeño.

Liderazgo e involucramiento de las máximas autoridades

Para la buena ejecución de los convenios de desempeño fue clave el involucramiento de las máximas autoridades de la institución y el liderazgo que estos asumieran de los procesos que se debían llevar a cabo en la implementación. Esto es clave para direccionar las acciones en torno al plan de desarrollo estratégico de la universidad, y evitar de esta forma el desarrollo de acciones que no tienen impacto en los objetivos institucionales.

Como estos proyectos son de gran envergadura y requieren del compromiso de todos los miembros de la comunidad académica, se vuelve necesaria la participación de las autoridades que den sentido de dirección y claridad respecto a la importancia de los procesos llevados a cabo.

La exclusión de las máximas autoridades en la ejecución de este tipo de instrumento va mermando la legitimidad de este mecanismo de financiamiento ante la comunidad académica de la universidad.

Plan de desarrollo estratégico

El plan de desarrollo estratégico se configura como la carta de navegación de la universidad, donde confluyen cada una de las acciones desarrolladas al interior de la institución incluso las comprometidas en los convenios de desempeño y convenio marco. Los objetivos del convenio de desempeño deben estar en la línea de este plan de desarrollo.

Debido a la restricción en las asignaciones presupuestarias experimentadas por las universidades, resulta clave considerar el plan de desarrollo en cada una de las acciones, ya que se corre el riesgo de pensar que como “recursos externos” son de libre disposición. Los recursos provenientes vía proyectos o fondos concursables tienen mayor flexibilidad en su forma de gasto, orientándose muchas veces a acciones de bajo impacto estratégico. Hoy en día todos los recursos que reciben las instituciones de educación superior deben estar vinculados al cumplimiento del plan de desarrollo estratégico. Estar alineados con el plan de desarrollo institucional en la ejecución de convenios de desempeño y convenios marco, evita la duplicidad de acciones orientando una utilización más eficiente de los recursos.

Apalancamiento de recursos

El plan de desarrollo estratégico institucional es el eje central para la definición de acciones, por tanto, las acciones y programas financiados por diferentes fuentes de recursos se deben alinear al proyecto institucional, generando las sinergias en la ejecución de las acciones y la utilización de los recursos, con el fin de evitar financiar acciones de bajo impacto estratégico o que no contribuyan a los objetivos del plan de desarrollo.

Organización y definición de procesos

Al momento de ejecutar los convenios de desempeño, que operan bajo una lógica de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas es importante contar con una organización, que se amalgame con el funcionamiento de las unidades existentes en la institución. De igual, la organización es relevante para asignar responsabilidades y tareas entre las distintas unidades de la universidad con el fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

A su vez esta organización es fundamental para evitar la duplicidad de funciones entre unidades o la generación de “universidades paralelas”, permitiendo la eficiencia en el uso de los recursos en todo nivel.

Asimismo, es clave la definición y estandarización de los procesos y procedimientos necesarios para llevar a cabo las acciones necesarias para la ejecución del proyecto, pero que a su vez estén en la línea de los requerimientos del Ministerio para la rendición de cuentas, que permitan a su vez el control y seguimiento.

Control y seguimiento

Más allá de buscar controlar las acciones desarrolladas, es importante establecer mecanismos de registro, documentando las acciones desarrolladas para medir las acciones desarrolladas y su impacto.

Relación Ministerio-Universidad

La característica de esta relación debe ser en su esencia académica, es decir, debe ir más allá de los aspectos administrativos y procedimentales. Por tanto, es importante establecer el perfil de los interlocutores, quienes deben tener una mirada académica de los procesos y las acciones a llevar a cabo.

Establecer mecanismos de medición de impacto

Para las acciones desarrolladas en el marco de los instrumentos de financiamiento por desempeño, resulta fundamental ir midiendo el impacto de dichas acciones al interior de la institución, puesto que no todas las acciones son equivalentes en su impacto, existiendo unas que tienen una mayor preponderancia para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Esto es clave para optimizar el uso de los recursos tanto externos como externos.

Este mecanismo debiera aplicarse también a los otros proyectos financiados con recursos públicos, de naturaleza distinta a los convenios de desempeño.

Institucionalización de las acciones de alto impacto estratégico

Con miras a la sustentabilidad en el mediano y largo plazo de las acciones financiadas vía convenio de desempeño, se pide a las instituciones continuar manteniendo los resultados notables alcanzados, para lo cual se deben mantener determinadas acciones claves. En este sentido, resulta relevante considerar que la sustentabilidad de las acciones en muchos casos implica el aumento del gasto recurrente que debe ser asumido por la propia institución, y, como los recursos son escasos, los líderes de la institución deben tener claridad respecto a cuál o cuáles son las iniciativas de mayor impacto, y que, por lo tanto, implican un beneficio para la universidad y que debiera ser institucionalizado.

Este punto va estrechamente vinculado con el anterior, por tanto, para la toma de decisiones internas se requiere llevar a cabo mecanismos que monitoreen y evalúen el impacto estratégico de las acciones y programas desarrollados.

Creación de capacidades

Además del logro y los resultados alcanzados con la implementación de convenios de desempeño, se debe poner en valor la creación de capacidades por parte de los miembros de las comunidades académicas, que permiten llevar a cabo las acciones comprometidas, y son quienes además van generando el aprendizaje organizacional.

En este sentido, las universidades no debieran quedarse únicamente con la creación de capacidades al interior de su propia institución, sino que debiera existir un mecanismo que permitiera compartir las capacidades generadas con las otras instituciones del sistema de educación superior, potenciando la asociatividad y la capacidad de réplica de las acciones de alto impacto.

Disminuir la burocracia de los procedimientos administrativos

Las universidades estatales al ser organismos públicos tienen una serie de procedimientos y mecanismos de control de su funcionamiento que muchas veces repercute en los tiempos asociados a la ejecución del gasto y con ello la realización de acciones. A este respecto, resulta clave mejorar los procesos y procedimientos, detectar los procedimientos que generan “cuellos de botella” con el fin de acelerar los procesos administrativos.

Flexibilidad

Los proyectos, en este caso los convenios de desempeño son considerados como proyectos vivos, en el sentido de que pueden ir generando contingencias que no estaban consideradas en el momento de formulación y diseño. Ante esto, resulta esencial que el equipo del Ministerio genere los espacios necesarios para abordar las dificultades, las oportunidades no previstas, es decir las contingencias, con el fin de generar los ajustes necesarios, sin perder de vistas los elementos comprometidos.

Definición de los compromisos y resultados

Al momento de definir los resultados e indicadores que se esperan lograr con la implementación del financiamiento por desempeño, el Ministerio de Educación debiera tener en consideración las particularidades de cada institución de educación superior. En este sentido, además de los temas definidos por parte del Estado como prioritarios para ser abordados por el convenio, se necesita tener en cuenta al momento de definir las metas a alcanzar, las especificidades que posee la institución, el perfil de los estudiantes que recibe, así como también las características del entorno. En efecto, dos universidades situadas en distintas regiones de Chile enfrentan desafíos que son diferentes, ya que no es lo mismo ser una universidad en la capital del país, que ser una universidad fronteriza. Por consiguiente, no están en igualdad de condiciones para el cumplimiento de los compromisos acordados con la implementación del convenio de desempeño. Es necesario, al momento de definir las metas a alcanzar con el financiamiento basado por desempeño se debe tener en consideración las especificidades que viven día a día las universidades.

REFERENCIAS

- Aedo, C. & González, L. E. (2004). Educación Superior en Chile. Revista Calidad de la Educación. Santiago, Consejo Superior de Educación.
- Ahmad, A. R., Farley, A., & Naidoo, M. (2013). Funding crisis in higher education institutions: Rationale for change. *FormaMente*, (1-2013), 13.
- Ahmad, A. R., Soon, N. K., & Yee, K. S. (2016). Performance Based Funding Mechanisms: The Applicability Study in the Context of Malaysian Public Universities. *International Business Management*, 10(17), 3872-3877.
- Akalu, G. A. (2016). Higher education 'massification' and challenges to the professoriate: do academics' conceptions of quality matter?. *Quality in Higher education*, 22(3), 260-276.
- Alexander, F. K. (2000). The changing face of accountability: Monitoring and assessing institutional performance in higher education. *The Journal of Higher Education*, 71(4), 411-431.
- Al-Husseini, S., & Elbeltagi, I. (2016). Transformational leadership and innovation: a comparison study between Iraq's public and private higher education. *Studies in Higher Education*, 41(1), 159-181.
- Altbach, P. (2015). What higher education does right: A millennium accounting. *International higher education*, (18).
- Altbach, P. G. (2014). The emergence of a field: research and training in higher education. *Studies in Higher Education*, 39(8), 1306-1320.
- Altbach, P. G. (2013). Advancing the national and global knowledge economy: the role of research universities in developing countries. *Studies in higher education*, 38(3), 316-330.
- Altbach, P. G., Reisberg, L., & de Wit, H. (Eds.). (2017). *Responding to massification: Differentiation in postsecondary education worldwide*. Springer.
- Amason, A. C. (1996). Distinguishing the effects of functional and dysfunctional conflict on strategic decision making: Resolving a paradox for top management teams. *Academy of management journal*, 39(1), 123-148.
- Amason, A. C., & Sapienza, H. J. (1997). The effects of top management team size and interaction norms on cognitive and affective conflict. *Journal of management*, 23(4), 495-516.
- Améstica, L. R., Llinas-Audet, X., & Sánchez, I. R. (2014). Retorno de la Educación Superior en Chile: Efecto en la movilidad social a través del estimador de Diferencias en Diferencias. *Formación universitaria*, 7(3), 23-32
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walker, R. M. (2012). Vertical strategic alignment and public service performance. *Public Administration*, 90(1), 77-98.
- Andrews, R., Boyne, G., & Mostafa, A. M. S. (2017). When bureaucracy matters for organizational performance: exploring the benefits of administrative intensity in big and complex organizations. *Public Administration*, 95(1), 115-139.

- Araneda-Guirriman, C. A., & Pedraja-Rejas, L. M. (2016). Financiamiento por Desempeño en Chile: Análisis Conceptual de un Instrumento para la Educación Superior. *Formación universitaria*, 9(3), 75-86.
- Araneda-Guirriman, C. A., Gairín-Sallán, J., & Pedraja-Rejas, L. M. (2018). La Autonomía en la Educación Superior: Reflexiones desde los Actores en el Contexto del Financiamiento por Desempeño en Chile. *Formación universitaria*, 11(4), 65-74
- Araneda-Guirriman, C. A., Rodríguez-Ponce, E. R., & Pedraja-Rejas, L. M. (2013). Relación entre el financiamiento fiscal, la calidad del cuerpo académico y la retención de estudiantes universitarios en Chile. *Formación universitaria*, 6(6), 55-64.
- Argirys, C. & Schön, D. A. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading: Addison Wesley, 305, 2.
- Auranen, O., & Nieminen, M. (2010). University research funding and publication performance—An international comparison. *Research Policy*, 39(6), 822-834
- Austin, I., & Jones, G. A. (2018). Emerging trends in higher education governance: reflecting on performance, accountability and transparency. In *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*. Edward Elgar Publishing.
- Ayres, R. L. (2018). Impact assessment in higher education: a strategic view from the UK. *Information and Learning Science*, 119(1/2), 94-100
- Baker, D. (2015). Mass higher education and the super research university. *International Higher Education*, (49).
- Barbour, R. (2013). *Introducing qualitative research: a student's guide*. Sage.
- Barnes, A., Brown, G., & Harman, S. (2014). *Global politics of health reform in Africa: Performance, participation, and policy*. Springer.
- Barr, A., & Turner, S. E. (2013). Expanding enrollments and contracting state budgets: The effect of the Great Recession on higher education. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 650(1), 168-193.
- Barr, M. J., & McClellan, G. S. (2018). *Budgets and financial management in higher education*. John Wiley & Sons.
- Barr, N. (1993). Alternative funding resources for higher education. *The Economic Journal*, 103(418), 718-728.
- Barr, N. (2004). Higher education funding. *Oxford review of economic policy*, 20(2), 264-283.
- Barriga, O., & Henríquez, G. (2003). La presentación del objeto de estudio. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (17).
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.
- Becker, H. A. (2001). Social impact assessment. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 311-321.
- Bello, K., & Ahmad, R. (2017). Higher education funding mechanisms: Characteristics and impacts of formula funding mechanism. *Journal of Engineering and Applied Sciences*, 12(6), 1440-1447

Referencias

- Bericat, E. (1998). La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida. Ariel.
- Bernasconi, A. (2007). Is there a Latin American model of the university?. *Comparative Education Review*, 52(1), 27-52
- Bernasconi, A. (2017). desafíos del futuro de la educación superior chilena. Centro de Políticas Públicas UC, Año 12, N° 96.
- Bernasconi, A., & Rojas, F. (2005). AFI: un aporte a la calidad. *Calidad en la Educación*, (17), 109-143.
- Bettinger, E. P., Boatman, A., & Long, B. T. (2013). Student supports: Developmental education and other academic programs. *The Future of Children*, 93-115.
- Birnbaum, R. (2000). The life cycle of academic management fads. *The journal of higher education*, 71(1), 1-16.
- Blankenberger, B., & Phillips, A. (2016). Performance funding in Illinois higher education: The roles of politics, budget environment, and individual actors in the process. *Educational Policy*, 30(6), 884-915.
- Bound, J., Lovenheim, M. F., & Turner, S. (2010). Why have college completion rates declined? An analysis of changing student preparation and collegiate resources. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3), 129-57.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Briones, G. (1996). *BrMetodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior, ICFES. Bogotá.
- Brunner, J. J. (2017). Conferencia: Educación superior en el siglo XXI. *Cuadernos del Claeh*, 36(106), 231-238.
- Brunner, J. J. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, 21-108.
- Brunner, J. J. (2013). New Dynamics in Latin America. *International Higher Education*, (71), 20-22.
- Brunner, J. J., & Ganga, F. A. (2016). Reflexiones en torno a economía política y gobernanza de los sistemas nacionales e instituciones de educación superior en América Latina. *Interciencia*, 41(8).
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior (p. 318). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Burke, J. C., & Minassians, H. P. (2002). Performance Reporting: The Preferred" no Cost" Accountability Program: the Sixth Annual Report. Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York.
- Burke, J. C. (2002). Funding public colleges and universities for performance. SUNY Press.
- Burke, J. C., & Minassians, H. P. (2002). Performance Reporting: The Preferred" no Cost" Accountability Program: the Sixth Annual Report. Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York.

- Capano, G. (2010). A Sisyphean task: evaluation and institutional accountability in Italian higher education. *Higher Education Policy*, 23(1), 39-62.
- Chan, S. J. (2017). Massification of Higher Education and Labour Market: The Case of Taiwan. In *Managing International Connectivity, Diversity of Learning and Changing Labour Markets* (pp. 201-218). Springer, Singapore.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- Christopherson, S., Gertler, M., & Gray, M. (2014). Universities in crisis. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(2), 209–215.
- Ciolan, L., Păunescu, M., Fartușnic, C., Iucu, R., & Hinteă, C. (2015). The Role of Impact Evaluation in Evidence-Based HE Policy Making: The Contribution of Transparency Tools. In *Higher Education Reforms in Romania* (pp. 25-42). Springer, Cham.
- CNA (2013). Resolución Exenta DJ N° 01. Aprueba reglamento sobre áreas de acreditación acorde a artículo 17° de la Ley 20.120.
- Contraloría General de la República, División de Análisis Contable, Área Empresas Públicas y Universidades. (2014). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. Recuperado de: https://www.contraloria.cl/documents/451102/2135338/FFES_2014.pdf/0530a2b9-3444-7473-d499-271b96bd359a
- Contraloría General de la República, División de Análisis Contable, Área Empresas Públicas y Universidades. (2012). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. Recuperado de: https://www.contraloria.cl/documents/451102/2135338/2012_FFES_1S.pdf/c0e56a20-e300-a8bd-5370-991c1dc5b824
- Corbin, J. M. (1998). Alternative interpretations: valid or not?. *Theory & Psychology*, 8(1), 121-128.
- Correa, J. (2017). Autonomía de las instituciones de educación superior en el proyecto de ley de educación superior. Una mirada desde la perspectiva de los criterios de la Comunidad Europea. *Debates de Política Pública*, 20.
- Couturier, L. K. (2002). *Humanizing the spectre of the higher education market*. Center for International Higher Education, Boston College.
- Creswell, J. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3rd Ed. SAGE publication*
- Creswell, J. W., & Brown, M. L. (1992). How chairpersons enhance faculty research: A grounded theory study. *The Review of Higher Education*, 16(1), 41-62.
- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of management review*, 24(3), 522-537.
- Cuech. (2016). Recuperado de: <https://www.uestatales.cl/cue/>
- de Arquer, M. I. (1997). NTP 401: Fiabilidad humana: métodos de cuantificación, juicio de expertos. Centro nacional de condiciones de trabajo, España.

- De Boer, H. F., Enders, J., & Leisyte, L. (2007). Public sector reform in Dutch higher education: The organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85(1), 27-46.
- de Boer, H., & Jongbloed, B. (2015). Reflections on performance agreements in higher education. In *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler* (pp. 168-185). Kunnskapsdepartementet.
- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P. S., Lemmens-Krug, K., Kottmann, A., Vossensteyn, J. J., & Kolster, R. (2014). Policy reform, performance-based funding and performance agreements in thirteen counties.
- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., ... & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Center for Higher Education Policy Studies.
- de Gayardon, A., & Bernasconi, A. (2016). Chile: Chilean Universities: Not So Tuition-Free After all. In *Understanding Global Higher Education* (pp. 77-79). SensePublishers, Rotterdam.
- Dee, J., & Leisyte, L. (2017). Knowledge sharing and organizational change in higher education. *The Learning Organization*, 24(5), 355-365.
- de la Fuente, S. (2011). Componentes principales. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Delisle, J., & Bernasconi, A. (2018). Lessons from Chile's Transition to Free College.
- DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. *Institutional patterns and organizations culture and environment*, 3-21.
- Ding, C. S., & Hershberger, S. L. (2002). Assessing content validity and content equivalence using structural equation modeling. *Structural Equation Modeling*, 9(2), 283-297.
- DIVESUP. (2017). Educación Superior. Recuperado de: <https://divesup.mineduc.cl/>
- Dobbins, M., & Knill, C. (2017). Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance. *Policy and Society*, 36(1), 67-88.
- Dobbins, M., Knill, C., & Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher education*, 62(5), 665-683.
- Donoso, S., & Schiefelbein, E. (2015). Access and family education in Latin America. *International Higher Education*, (36)
- Dougherty, K. J., & Natow, R. S. (2009). The Demise of Higher Education Performance Funding Systems in Three States. CCRC Working Paper No. 17. Community College Research Center, Columbia University.
- Dougherty, K. J., & Reddy, V. (2011). The Impacts of State Performance Funding Systems on Higher Education Institutions: Research Literature Review and Policy Recommendations. CCRC Working Paper No. 37. Community College Research Center, Columbia University.

- Dougherty, K. J., & Reddy, V. (2013). Performance funding for higher education: What are the mechanisms. What are the impacts.
- Dougherty, K. J., Jones, S. M., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L., & Reddy, V. (2014). Performance funding for higher education: Forms, origins, impacts, and futures. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 163-184.
- Dougherty, K. J., Jones, S. M., Lahr, H., Natow, R. S., Pheatt, L., & Reddy, V. (2016). Looking inside the black box of performance funding for higher education: Policy instruments, organizational obstacles, and intended and unintended impacts. RSF.
- Dougherty, K. J., Natow, R. S., Bork, R. H., Jones, S. M., & Vega, B. E. (2013). Accounting for higher education accountability: Political origins of state performance funding for higher education. *Teachers College Record*, 115(1), n1.
- Dougherty, K. J. (2018). Performance-Based Funding, Higher Education in the US. *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, 1-5.
- Doyle, W., & Zumeta, W. (2014). State-level responses to the access and completion challenge in the new era of austerity. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 79-98.
- Eisenhardt, K. M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management science*, 31(2), 134-149.
- Ek, A. C., Ideland, M., Jönsson, S., & Malmberg, C. (2013). The tension between marketisation and academisation in higher education. *Studies in Higher education*, 38(9), 1305-1318.
- Ellis, R. A., Pardo, A., & Han, F. (2016). Quality in blended learning environments—Significant differences in how students approach learning collaborations. *Computers & Education*, 102, 90-102.
- Elmore, R. (2004). Conclusion: The problem of stakes in performance-based accountability systems. *Redesigning accountability systems for education*, 38, 274
- Enders, J., de Boer, H., & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5-23.
- Enders, J., Kehm, B. M., & Schimank, U. (2015). Turning universities into actors on quasi-markets: How new public management reforms affect academic research. In *The changing governance of higher education and research* (pp. 89-103). Springer International Publishing.
- Escobar-Pérez, J., & Cuervo-Martínez, A. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. *Avances en medición*, 6(1), 27-36.
- Espinoza, O. (2017). Neoliberalismo y educación superior en Chile: una mirada crítica al rol desempeñado por el Banco Mundial y los “Chicago Boys”. *Laplage em revista*, 3(3), 93-114.
- Espinoza, O., & González, L. E. (2011). La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal. *Barómetro de Política y Equidad*, Nuevos actores, nuevas banderas, 3, 94-133.
- Espinoza, O., & González, L. E. (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, 10, 35-51.

- Espinoza, O., González, L. E., & McGinn, N. (2016). 11 The student movement in Chile and the neo-liberal agenda in crisis. *Understanding Southern Social Movements*, 168.
- Estermann, T., & Claeys-Kulik, A. L. (2016). Performance-based funding of universities in Europe. *International Higher Education*, (85), 31-33
- Estermann, T., & Claeys-Kulik, A. L. (2016). Performance-based funding of universities in Europe. *International Higher Education*, (85), 31-33
- Estermann, T., Nokkala, T. & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II The Scorecard*. Brussels: EUA Publication
- Estermann, T., Pruvot, E. B., & Claeys-Kulik, A. L. (2013). Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. *DEFINE interim report*. Brussels.
- Ewell, P. T., & Jones, D. P. (2006). State-level accountability for higher education: On the edge of a transformation. *New Directions for Higher Education*, 2006(135), 9-16.
- Estermann, T., Nokkala, T. & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II The Scorecard*. Brussels: EUA Publication.
- Esteves, A. M., Franks, D., & Vanclay, F. (2012). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 34-42.
- Ewell, P. T., & Jones, D. P. (2006). State-level accountability for higher education: On the edge of a transformation. *New Directions for Higher Education*, 2006(135), 9-16.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher education*, 56(3), 325.
- Fernández, E. (2015). Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, 173-217.
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., & Paz, F. H. (2017). *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.
- Fleet, N., & Guzmán-Concha, C. (2017). Mass Higher Education and the 2011 Student Movement in Chile: Material and Ideological Implications. *Bulletin of Latin American Research*, 36(2), 160-176.
- Flick, U. (2014). *La gestión de la calidad en investigación cualitativa*. Ediciones Morata, SL.
- Fowles, J. (2014). Funding and focus: Resource dependence in public higher education. *Research in higher education*, 55(3), 272-287.
- Francesconi, A., & Guarini, E. (2018). Performance-Based Funding and Internal Resource Allocation: The Case of Italian Universities. In *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector* (pp. 289-306). Springer, Cham.
- Frølich, N., Kalpazidou Schmidt, E., & Rosa, M. J. (2010). Funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia: A comparative perspective. *International Journal of Educational Management*, 24(1), 7-21
- Fumasoli, T., & Huisman, J. (2013). Strategic agency and system diversity: Conceptualizing institutional positioning in higher education. *Minerva*, 51(2), 155-169.

- Gandara, D., Rippner, J. A., & Ness, E. C. (2017). Exploring the 'how' in policy diffusion: National intermediary organizations' roles in facilitating the spread of performance-based funding policies in the states. *The Journal of Higher Education*, 88(5), 701-725.
- Gandara, D., & Rutherford, A. (2018). Mitigating unintended impacts? The effects of premiums for underserved populations in performance-funding policies for higher education. *Research in Higher Education*, 59(6), 681-703.
- Ganga Contreras, F. A., Ramos Hidalgo, M. E., Leal Millán, A. G., & Valdivieso Fernández, P. E. (2015). Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar*, 25(57), 11-25.
- Giannakis, M., & Bullivant, N. (2016). The massification of higher education in the UK: Aspects of service quality. *Journal of Further and Higher Education*, 40(5), 630-648.
- Glaser, B. G. (1978). Advances in the methodology of grounded theory: Theoretical sensitivity.
- Glaser, B. G., Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory; strategies for qualitative research. *Nursing research*, 17(4), 364.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. (2006). Resolución Exenta de Educación N° 0300.
- Gómez-Gómez, M., Danglot-Banck, C., & Vega-Franco, L. (2003). Sinopsis de pruebas estadísticas no paramétricas. Cuando usarlas. *Revista Mexicana de Pediatría*, 70(2), 91-99.
- González, C., & Pedraja, L. (2015). Privatization and access: the Chilean higher education experiment and its discontents. *Research & Occasional Paper Series: CSHE*, 11.
- González, L. y Espinoza O. (2011) la educación superior en Chile. Asociación colombiana de Universidades. URL: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7431/1/luiseduardogonzalez.20111.pdf>
- Greenaway, D., & Haynes, M. (2003). Funding higher education in the UK: The role of fees and loans. *The Economic Journal*, 113(485), F150-F166.
- Grummell, B., & Ryan, R. (2017). Gendered Experiences of Non-traditional Students in Irish Higher Education. In *Access and Participation in Irish Higher Education* (pp. 197-214). Palgrave Macmillan, London.
- Gunter, H. M., Grimaldi, E., Hall, D., & Serpieri, R. (2016). NPM and educational reform in Europe. *New public management and the reform of education. European lessons for policy and practice*. London: Routledge.
- Haezendonck, E., Willems, K., & Hillemann, J. (2017). Doing good while performing well at Flemish universities: benchmarking higher education institutions in terms of social inclusion and market performance. *International Journal of Inclusive Education*, 21(1), 31-47.
- Hair, J., Andreson, R., Tatham, R., & Black, W. (1999). *Análisis Multivariante*. Quinta edición. Prentice Hall: Madrid.
- Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.

- Harris, Z., Moynahan, H., Vickery, H., Henriksen, H., Morello, E., & Kasemir, B. (2017). Higher Education Strategic Planning for Sustainable Development: A Global Perspective. In *Handbook of Theory and Practice of Sustainable Development in Higher Education* (pp. 153-164). Springer, Cham.
- Hernández, J., & Pérez, J. A. (2015). La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española. *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18(1), 79-96.
- Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research policy*, 41(2), 251-261.
- Hillman, N. W., Hicklin Fryar, A., & Crespín-Trujillo, V. (2018). Evaluating the Impact of Performance Funding in Ohio and Tennessee. *American Educational Research Journal*, 55(1), 144-170.
- Hillman, N. W., Tandberg, D. A., & Fryar, A. H. (2015). Evaluating the impacts of “new” performance funding in higher education. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 501-519.
- Hillman, N. W., Tandberg, D. A., & Gross, J. P. (2014). Performance funding in higher education: Do financial incentives impact college completions? *The Journal of Higher Education*, 85(6), 826-857.
- Hudson, R. (2015). Dominated by economics? Evidence of changing drivers of internationalization and its funding within higher education institutions in Europe. *Higher Education Policy*, 29(1), 1-19.
- Hintze, J. (2007). *User’s Guide I Quick Start & Self Help, Introduction, Data, Tools, and Graphics*. NCSS.
- Hoepfl, M. C. (1997). Choosing qualitative research: A primer for technology education researchers. *Journal of technology education*, 9(1), 47-63
- Hudson, R. (2016). Dominated by economics? Evidence of changing drivers of internationalization and its funding within higher education institutions in Europe. *Higher Education Policy*, 29(1), 1-19.
- Huisman, J. (2018). Accountability in higher education: different forms, functions and forums. In *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*. Edward Elgar Publishing.
- Huisman, J., & Currie, J. (2004). Accountability in higher education: Bridge over troubled water?. *Higher Education*, 48(4), 529-551
- Huisman, J., & Fumasoli, T. (2014). Organisational boundaries and institutional change in higher education. 27th CHER annual conference.
- Hutchison, A. J., Johnston, L. H., & Breckon, J. D. (2010). Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: an account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology*, 13(4), 283-302.
- Jacobs, F. H. (2017). The five-tiered approach to evaluation: Context and implementation. In *Evaluating family programs* (pp. 37-68). Routledge.
- Jacob, W. J. (2015). Globalization and higher education policy reform. In *Second international handbook on globalisation, education and policy research* (pp. 151-165). Springer, Dordrecht.

- Jacob, W. J., Neubauer, D., & Ye, H. (2018). Financing trends in Southeast Asia and Oceania: Meeting the demands of regional higher education growth. *International Journal of Educational Development*, 58, 47-63.
- Jayasuriya, K. (2015). Constituting market citizenship: Regulatory state, market making and higher education. *Higher Education*, 70(6), 973-985.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- John, E. P. S., Daun-Barnett, N., & Moronski-Chapman, K. M. (2018). *Public policy and higher education: Reframing strategies for preparation, access, and college success*. Routledge
- Johnstone, D. B., Arora, A., & Experton, W. (1998). *The financing and management of higher education: A status report on worldwide reforms*. Washington, DC: World Bank.
- Jones, D. (2016). *Outcomes-based funding. The Wave of Implementation*.
- Jones, G., & Field, C. (2013, October). Increasing access to higher education: A review of system-level policy initiatives. In *IALEI Conference on Access Policy in Higher Education*, Beijing Normal University, Beijing, China, October 31st to November (Vol. 2, p. 2013).
- Jones, S. M., Dougherty, K. J., Lahr, H. E., Natow, R. S., Pheatt, L. E., & Reddy, V. T. (2014). *Organizational learning by colleges responding to performance funding: Deliberative structures and their challenges*.
- Jones, T., Jones, S., Elliott, K. C., Owens, L. R., Assalone, A. E., & Gándara, D. (2017). *Show Me the Outcomes! The Emergence of Performance and Outcomes-Based Funding in Higher Education*. In *Outcomes Based Funding and Race in Higher Education* (pp. 1-10). Palgrave Macmillan, Cham.
- Jones, T., Jones, S., Elliott, K. C., Owens, L. R., Assalone, A. E., & Gándara, D. (2017). *Show Me the Outcomes! The Emergence of Performance and Outcomes-Based Funding in Higher Education*. In *Outcomes Based Funding and Race in Higher Education* (pp. 1-10). Palgrave Macmillan, Cham
- Jongbloed, B., & Lepori, B. (2015). The funding of research in higher education: Mixed models and mixed results. In *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 439-462). Palgrave Macmillan, London.
- Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. (2001). Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145.
- Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F., & Westerheijden, D. F. (2018). *Performance agreements in higher education: a new approach to higher education funding. In European higher education area: The impact of past and future policies* (pp. 671-687). Springer, Cham.
- Judge, W. Q., & Zeithaml, C. P. (1992). Institutional and strategic choice perspectives on board involvement in the strategic decision process. *Academy of management Journal*, 35(4), 766-794.

- Kearns, K. P. (1998). Institutional accountability in higher education: A strategic approach. *Public Productivity & Management Review*, 140-156.
- Kelly, A. P., & Schneider, M. (2012). *Getting to graduation: The completion agenda in higher education*. JHU Press.
- Kettunen, J. (2015). The performance-based funding scheme of higher education institutions. *International Journal of Learning and Teaching*, 1(2), 104-109.
- Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2010). *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*
- Kim, B., & Park, N. (2018). Lessons learned from financing universal higher education in Korea. *International Journal of Educational Development*, 58, 116-127.
- Kim, S., & Lee, J. H. (2006). Changing facets of Korean higher education: Market competition and the role of the state. *Higher education*, 52(3), 557-587.
- Kivistö, J. (2005). The government-higher education institution relationship: Theoretical considerations from the perspective of agency theory. *Tertiary Education & Management*, 11(1), 1-17.
- Kivistö, J., & Kohtamäki, V. (2016). Does Performance-Based Funding Work?. In *Positioning Higher Education Institutions* (pp. 215-226). SensePublishers, Rotterdam.
- Kivistö, J., & Zalyevska, I. (2015). Agency theory as a framework for higher education governance. In *The palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 132-151). Palgrave Macmillan, London
- Knight, J. (2015). Trade creep: Implications of GATS for higher education policy. *International Higher Education*, (28).
- Knight, J. (2015). Trade creep: Implications of GATS for higher education policy. *International Higher Education*, (28).
- Kok, S. K., & McDonald, C. (2017). Underpinning excellence in higher education—an investigation into the leadership, governance and management behaviours of high-performing academic departments. *Studies in Higher Education*, 42(2), 210-231.
- Kreber, C., Brook, P., & Policy, E. (2001). Impact evaluation of educational development programmes. *International Journal for Academic Development*, 6(2), 96-108.
- Krüger, K., Parellada, M., Samoilovich, D., & Sursock, A. (2018). Governance Reforms from a European Perspective. In *Governance Reforms in European University Systems* (pp. 159-202). Springer, Cham.
- Kvale, S. (2007). *Doing interviews*. Sage: London.
- Kwiek, M. (2014). Changing higher education and welfare states in postcommunist Central Europe: New contexts leading to new typologies?. *Human Affairs*, 24(1), 48-67
- Kyvik, S., & Aksnes, D. W. (2015). Explaining the increase in publication productivity among academic staff: A generational perspective. *Studies in Higher Education*, 40(8), 1438-1453.
- Lahr, H., Pheatt, L., Dougherty, K. J., Jones, S., Natow, R. S., & Reddy, V. (2014). Unintended impacts of performance funding on community colleges and universities in three states. Community College Research Center.

- Lebeau, Y., Stumpf, R., Brown, R., Lucchesi, M. A. S., & Kwiek, M. (2012). Who shall pay for the public good? Comparative trends in the funding crisis of public higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 42(1), 137-157.
- Leiber, T., Stensaker, B., & Harvey, L. (2015). Impact evaluation of quality assurance in higher education: methodology and causal designs. *Quality in Higher Education*, 21(3), 288-311.
- Leihy, P., & Salazar, J. M. (2017). The moral dimension in Chilean higher education's expansion. *Higher Education*, 74(1), 147-161.
- Lepori, B., Benninghoff, M., Jongbloed, B., Salerno, C., & Slipersaeter, S. (2007). Changing models and patterns of higher education funding: some empirical evidence. *Universities and strategic knowledge creation*. Cheltenham: Edward Elgar, 85-111.
- Li, A. Y. (2017). Covet thy neighbor or "reverse policy diffusion"? State adoption of performance funding 2.0. *Research in Higher Education*, 58(7), 746-771.
- Likert, R. (1976). Una técnica para la medición de actitudes. *CH Wainerman (comp.), Escalas de medición en ciencias sociales*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1, 99-260.
- Lockett, A., Wright, M., & Wild, A. (2015). The institutionalization of third stream activities in UK higher education: The role of discourse and metrics. *British Journal of Management*, 26(1), 78-92.
- Lofland, J., & Lofland, L. H. (1984). *Analyzing social settings*. Thomson Wadsworth: Spain.
- Mahat, M., & Hanlon, M. (2018). 33 National performance assessment and accountability in higher education: lessons from Australia. *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*, 433
- Maassen, P. (2014). A new social contract for higher education? In *Higher education in societies* (pp. 33-50). SensePublishers, Rotterdam.
- Maassen, P., & Stensaker, B. (2011). The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education*, 61(6), 757-769.
- Maassen, P., Nerland, M., & Yates, L. (2018). Reconfiguring Knowledge in Higher Education: Emerging Themes and Research Avenues. In *Reconfiguring Knowledge in Higher Education* (pp. 187-202). Springer, Cham.
- Manning, K. (2017). *Organizational theory in higher education*. Routledge.
- Marchant, T., Gavian, S., & Eriksson, J. (2018). Panel Discussion: Quantitative and Qualitative Methods in Evaluation. *Evaluation and Poverty Reduction—World Bank Series on Evaluation and Development Volume, 3*.
- Marginson, S. (2016b). The worldwide trend to high participation higher education: Dynamics of social stratification in inclusive systems. *Higher Education*, 72(4), 413-434.
- Marginson, S. (2016a). Global stratification in higher education. In *Higher education, stratification, and workforce development* (pp. 13-34). Springer, Cham.
- Marginson, S. (2017). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. *International Journal of Educational Development*.

- Marginson, S. (2018). Global trends in higher education financing: The United Kingdom. *International Journal of Educational Development*, 58, 26-36.
- Marra, M. (2017). The ambiguities of performance-based governance reforms in Italy: Reviving the fortunes of evaluation and performance measurement. *Evaluation and program planning*.
- Maxwell, J. A. (2008). Designing a qualitative study. *The SAGE handbook of applied social research methods*, 2, 214-253.
- McKeown-Moak, M. P. (2013). The “new” performance funding in higher education. *Educational Considerations*, 40(2), 3-12.
- McKinney, L., & Hagedorn, L. S. (2017). Performance-based funding for community colleges: Are colleges disadvantaged by serving the most disadvantaged students?. *The Journal of Higher Education*, 88(2), 159-182.
- McLendon, M. K., & Hearn, J. C. (2013). The resurgent interest in performance-based funding for higher education. *Academe*, 99(6), 25-30.
- Miao, K. (2012). *Performance-Based Funding of Higher Education: A Detailed Look at Best Practices in 6 States*. Center for American Progress.
- Miller, G. N., & Morpew, C. C. (2017). Merchants of optimism: Agenda-setting organizations and the framing of performance-based funding for higher education. *The Journal of Higher Education*, 88(5), 754-784.
- MINEDUC. (2015). Ministerio de educación. Recuperado de: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=5446&id_contenido=34057
- Ministerio de Desarrollo social. (2015). Ministerio de familia y desarrollo social. Recuperado de: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Mishler, E. (1990). Validation in inquiry-guided research: The role of exemplars in narrative studies. *Harvard educational review*, 60(4), 415-443
- Mitchell, M., Palacios, V., & Leachman, M. (2014). States are still funding higher education below prerecession levels.
- Mok, K. H. (2016). Massification of higher education, graduate employment and social mobility in the Greater China region. *British Journal of Sociology of Education*, 37(1), 51-71.
- Mok, K. H., & Jiang, J. (2017a). Massification of higher education: Challenges for admissions and graduate employment in China. In *Managing international connectivity, diversity of learning and changing labour markets* (pp. 219-243). Springer, Singapore.
- Mok, K. H., & Jiang, J. (2017b). Massification of higher education and challenges for graduate employment and social mobility: East Asian experiences and sociological reflections. *International Journal of Educational Development*.
- Mooney, O., Patterson, V., OConnor, M., & Chantler, A. (2010). *A study of progression in higher education: A report by the higher education authority*. Higher Education Authority, Ireland, Tech.
- Mora, J. G., Ferreira, C., Vidal, J., & Vieira, M. J. (2015). Higher education in Albania: developing third mission activities. *Tertiary Education and Management*, 21(1), 29-40.

- Morgan, D. L. (2013). Integrating qualitative and quantitative methods: A pragmatic approach. Sage publications.
- Mundy, K., & Verger, A. (2015). The World Bank and the global governance of education in a changing world order. *International Journal of Educational Development*, 40, 9-18.
- NCSL National Conference of State Legislatures. (2015). Performance-based funding for higher education. Retrieved from <http://www.ncsl.org/research/education/performance-funding.aspx>.
- Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe: The Prince and His Pleasure*.
- Nisar, M. A. (2015). Higher education governance and performance-based funding as an ecology of games. *Higher Education*, 69(2), 289-302.
- Noble, C. H. (1999). The eclectic roots of strategy implementation research. *Journal of business research*, 45(2), 119-134.
- Okuwa, O. B., & Campbell, O. A. (2017). Financing Higher Education in Nigeria. In *Sustainable Transformation in African Higher Education* (pp. 159-171). SensePublishers, Rotterdam.
- Olaberria, E. (2016). Chile: Better skills for inclusive growth. OECD Economics Department Working Papers, No. 1290, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile*. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Reviews of National Policies for Education: Education in Chile*. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- Palma-Quiroz, A., & Rodríguez-Ponce, E. (2017). La asignación de recursos a las universidades del Estado en un contexto de rendición de cuenta: la lógica de los Convenios Marco en el Caso de Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 25(2), 192-195.
- Paredes, R. (2015). Desafíos de la experiencia de financiamiento de la educación superior en Chile. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Parker, L. D. (2012). From privatised to hybrid corporatised higher education: A global financial management discourse. *Financial Accountability & Management*, 28(3), 247-268.
- Peters, B. A., & Draughon, G. B. (2017). Part-Time Students and Performance-Based Funding 2.0 in United States Public Higher Education. In *Disability and Equity in Higher Education Accessibility* (pp. 153-176). IGI Global
- Peters, M. A. (2013). Managerialism and the neoliberal university: Prospects for new forms of "open management" in higher education.
- Peters, M. A., & Humes, W. (Eds.). (2003). *Education in the knowledge economy*. *Policy Futures in Education*, 1(1), 1-19.

- Pheatt, L., Lahr, H., Dougherty, K. J., Jones, S. M., Natow, R. S., & Reddy, V. (2014). Obstacles to the effective implementation of performance funding: A multistate cross-case analysis. New York, NY: Columbia University, Teachers College, Community College Research Center.
- Polatajko, M. M., & Monaghan, C. H. (2017). Performance Funding of United States' Public Higher Education: Impact on Graduation and Retention Rates. In *Handbook of Research on Administration, Policy, and Leadership in Higher Education* (pp. 496-517). IGI Global.
- Pomeranz, D. (2017). Impact evaluation methods in public economics: A brief introduction to randomized evaluations and comparison with other methods. *Public Finance Review*, 45(1), 10-43.
- Pucciarelli, F., & Kaplan, A. (2016). Competition and strategy in higher education: Managing complexity and uncertainty. *Business Horizons*, 59(3), 311-320.
- Rabovsky, T. (2014). Support for Performance-Based Funding: The Role of Political Ideology, Performance, and Dysfunctional Information Environments. *Public Administration Review*, 74(6), 761-774.
- Rabovsky, T. M. (2012). Accountability in higher education: Exploring impacts on state budgets and institutional spending patterns. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 675-700.
- Ratanawijitrasin, S. (2015). The evolving landscape of South-East Asian higher education and the challenges of governance. In *The European Higher Education Area* (pp. 221-238). Springer, Cham
- Reddy, V. T., Lahr, H. E., Dougherty, K. J., Jones, S. M., Natow, R. S., & Pheatt, L. E. (2014). Policy instruments in service of performance funding: A study of performance funding in three states.
- Reich Albertz, R.; F. Machuca; D. López Stefoni; J. Prieto, J. P., Music, J., Rodríguez-Ponce, E., y Yutronic, J. (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 19(1), 08-18.
- Reich, R. (2012). MECESUP Program in Chile 15 Years Supporting Higher Education Quality Improvement. *Revista Harvard Review of Latin America*, Fall, 32-34.
- Reiff, M. R. (2014). How to pay for public education. *School Field*, 12(1), 4-52.
- Reisz, R. (2005). Romanian Private Higher Education Institutions: Mission Statements. *International Higher Education*, 45, 12-13
- Rena, R. (2010). Emerging trends of higher education in developing countries. *Analele Stiintifice Ale Universitatii, Alexandru Ioan Cuza" DIN IASI Numar special Stiinte Economice*.
- Rhoades, G. (2012). The Incomplete Completion Agenda: Implications for Academe and the Academy. *Liberal Education*, 98(1), 18-25.
- Rodríguez-Ponce, E. (2009). El rol de las universidades en la sociedad del conocimiento y en la era de la globalización: evidencia desde Chile. *Interciencia*, 34(11), 824-829.
- Rodríguez Ponce, E. (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente?. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 20(1), 126-135.

- Rodríguez-Ponce, E., & Pedraja-Rejas, L. (2009). Dirección estratégica en universidades: un estudio empírico en instituciones de Iberoamérica. *Interciencia*, 34(6), 413-418.
- Rodríguez, E., Araneda, C., Pedraja, L., & Rodríguez, J. (2011). La relación entre la calidad de las universidades y su eficacia económica: Un estudio empírico en instituciones de Chile. *Panorama Socioeconómico*, 29(43)
- Rodríguez-Ponce, E. R. (2018). *Financiamiento y gestión en las instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe. el papel estratégico de la educación superior en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.*
- Rolando, R., Salamanca, J., & Aliaga, M. (2010). *Evolución matrícula educación superior de Chile, período 1990-2009.* Santiago de Chile: Ministerio de Educación
- Rossi, F. (2010). Massification, competition and organizational diversity in higher education: evidence from Italy. *Studies in Higher Education*, 35(3), 277-300.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2011). *Qualitative interviewing: The art of hearing data.* Sage.
- Rubin, P. G., & Hagood, L. P. (2018). Performance-Based Funding: The New Normal for State Accountability Policies. *Controversies on Campus: Debating the Issues Confronting American Universities in the 21st Century*, 345.
- Rutherford, A., & Meier, K. J. (2015). Managerial Goals in a Performance-Driven System: Theory and Empirical Tests in Higher Education. *Public Administration*, 93(1), 17-33
- Rutherford, A., & Rabovsky, T. (2014). Evaluating impacts of performance funding policies on student outcomes in higher education. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 655(1), 185-208.
- Salmi, J. (2015a). *Is Big Brother Watching You? The Evolving Role of the State in Regulating and Conducting Quality Assurance.* CIQG Publication Series. Council for Higher Education Accreditation.
- Salmi, J. (2015b). *New challenges for tertiary education: The World Bank report.* *International Higher Education*, (28).
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2015). *Innovations in the Allocation of Public Funds.* *International Higher Education*, (41).
- Sanyal, B. C., & Johnstone, D. B. (2011). International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects*, 41(1), 157.
- Sapelli, C., & Torche, A. (2002). *Tasas de retorno a la educación en Chile 1990-1998,* Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* Buenos Aires: Clacso.
- Savaya, R., Spiro, S., & Elran-Barak, R. (2008). Sustainability of social programs: a comparative case study analysis. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 478-493.
- Sapelli, C., & Torche, A. (2002). *Tasas de retorno de la educación en Chile. 1990-1998.* *Tasas de retorno de la educación en Chile. 1990-1998.*
- Savaya, R., Spiro, S., & Elran-Barak, R. (2008). Sustainability of social programs: a comparative case study analysis. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 478-493.

- Schmal, R., Ruiz, R., Donoso, S., & Schaffernicht, M. (2007). Factores que inciden en el financiamiento de los estudios Universitarios en Chile. *Sociologías*, 9(17).
- Schofer, E., & Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American sociological review*, 70(6), 898-920.
- Schulze-Cleven, T., & Olson, J. R. (2017). Worlds of higher education transformed: toward varieties of academic capitalism. *Higher Education*, 73(6), 813-831.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Seidman, I. (2013). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. Teachers college press.
- Siemens, G., & Matheos, K. (2010). Systemic changes in higher education. 16(1) Spring 2.
- SIES. (2016). Informe matrícula 2016 educación superior en Chile. Ministerio de educación.
- Skjong, R., & Wentworth, B. H. (2001, January). Expert judgment and risk perception. In *The Eleventh International Offshore and Polar Engineering Conference*. International Society of Offshore and Polar Engineers.
- Solmon, L. C., & Podgursky, M. (2000). The Pros and Cons of Performance-Based Compensation
- Sörlin, S. (2007). Funding diversity: performance-based funding regimes as drivers of differentiation in higher education systems. *Higher Education Policy*, 20(4), 413-440.
- Stensaker, B., & Harvey, L. (Eds.). (2011). *Accountability in higher education: Global perspectives on trust and power*. Routledge.
- Strauss, A. L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press.
- Strauss, A. L., Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada (p. 341). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Stukalina, Y. (2015). Management of higher education institutions: Searching for the ways to gain competitive advantage. *Economics and Culture*, 12, 87-98.
- Subbarao, K., Rudqvist, A., & Ezemenari, K. (2018). Impact Evaluation: Concepts and Methods. In *Evaluation and Poverty Reduction* (pp. 65-75). Routledge.
- Tandberg, D. A., & Hillman, N. W. (2014). State higher education performance funding: Data, outcomes, and policy implications. *Journal of Education Finance*, 39(3), 222-243.
- Teixeira, P. N., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2012). Competition and diversity in higher education: an empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. *Higher Education*, 63(3), 337-352
- Teixeira, P., Biscaia, R., & Rocha, V. (2014). Competition and performance in European higher education: The role of funding instruments.
- Teixeira, P., Kim, S., Landoni, P., & Gilani, Z. (2017). *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education: Global Trends and National Policy Challenges*. Springer.

- Thomas, S., Tapper, T., & Palfreyman, D. (2017). The funding of higher education: The oscillating balance between the public and private financing of the university. In *Towards the Private Funding of Higher Education* (pp. 1-5). Routledge.
- Thorbecke, E. (1999). Africa and Asia: Evaluation of the poverty alleviation impact of alternative development strategies and adjustment responses. *Evaluation and poverty reduction*
- Thornton, Z. M., & Friedel, J. N. (2016). Performance-based funding: State policy influences on small rural community colleges. *Community College Journal of Research and Practice*, 40(3), 188-203.
- Tilak, J. (2015). Global trends in funding higher education. *International Higher Education*, (42).
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (2018). The institutionalization of institutional theory. *Studying Organization. Theory & Method*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 169-184.
- Torres, C. A., & Schugurensky, D. (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education*, 43(4), 429-455.
- Townley, B. (1997). The institutional logic of performance appraisal. *Organization studies*, 18(2), 261-285.
- Trow, M. (1973). Problems in the transition from elite to mass higher education
- Trow, M. (1996). Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective. *Higher Education Policy*, 9(4), 309-324.
- Umbrecht, M. R., Fernandez, F., & Ortagus, J. C. (2017). An examination of the (un)intended consequences of performance funding in higher education. *Educational Policy*, 31(5), 643-673.
- Universidad de Tarapacá. (2008). Decreto Excento 00.5/2008.
- Valdés, M. (2009). La evaluación de impacto de proyectos sociales: Definiciones y conceptos. revista electrónica Mapunet, Santiago de Chile.
- Van Hees, V., Moyson, T., & Roeyers, H. (2015). Higher education experiences of students with autism spectrum disorder: Challenges, benefits and support needs. *Journal of autism and developmental disorders*, 45(6), 1673-1688.
- Van Long, N. (2018). Financing Higher Education in an Imperfect World. *Economics of Education Review*, doi: 10.1016/j.econedurev.2018.06.004.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact assessment and project appraisal*, 21(1), 5-12.
- Volkwein, J. F., & Tandberg, D. A. (2008). Measuring up: Examining the connections among state structural characteristics, regulatory practices, and performance. *Research in Higher Education*, 49(2), 180-197.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.

- Webster, T. E., & Son, J. B. (2015). Doing what works: A grounded theory case study of technology use by teachers of English at a Korean university. *Computers & Education*, 80, 84-94.
- West, A., Roberts, J., Lewis, J., & Noden, P. (2015). Paying for higher education in England: Funding policy and families. *British Journal of Educational Studies*, 63(1), 23-45.
- Wilkesmann, U., & Schmid, C. J. (2012). The impacts of new governance on teaching at German universities. Findings from a national survey. *Higher Education*, 63(1), 33-52.
- Williams, R., de Rassenfosse, G., Jensen, P., & Marginson, S. (2013). The determinants of quality national higher education systems. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 35(6), 599-611.
- Wiseman, E. R. I. C. A. (2007). The institutionalization of organizational learning: A neoinstitutional perspective. *Proceedings of OLKC*.
- Woelert, P., & McKenzie, L. (2018). Follow the money? How Australian universities replicate national performance-based funding mechanisms. *Research Evaluation*, 27(3), 184-195.
- Woelert, P., & Yates, L. (2015). Too little and too much trust: Performance measurement in Australian higher education. *Critical Studies in Education*, 56(2), 175-189.
- Yamada, R., & Yamada, A. (2018). Higher Education Governance and Institutional Research: The Emergence of a New Role in the Post-massification Era in Japan. In *Massification of Higher Education in Asia* (pp. 129-147). Springer, Singapore.
- Yonezawa, A. (2014). The development of private higher education in Japan since the 1960s: A reexamination of a center-periphery paradigm. In *The forefront of international higher education* (pp. 183-194). Springer, Dordrecht.
- Yutronic, J., Albertz, R. R., Rodríguez, E., Music, J., & Stefoni, D. L. (2011). Convenios de desempeño y su aporte en el financiamiento de la Educación Superior en Chile. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS) ISSN: 0798-1228*, 16(1), 53-77.
- Yutronic, J., Reich, R., López, D., Rodríguez, E., & Pablo, J. (2010). Performance-based agreements and their contribution to higher education funding in Chile. *Revista Educación Superior y Sociedad UNESCO-ESAL*, 25.

Documentación Complementaria
Anexos

ANEXOS

ANEXO 1. CUESTIONARIO

CUESTIONARIO

El presente cuestionario tiene por finalidad conocer su opinión respecto a la implementación de Convenios de Desempeños suscritos con el Ministerio de Educación en cualquiera de sus ámbitos (Piloto, Educación Superior Regional, Innovación en la Educación Superior, Formación Inicial de Profesores, Humanidades Arte y Ciencias Sociales, Armonización curricular, Planes de Mejoramiento de Programas) al interior de su universidad y de acuerdo con su experiencia.

Cabe precisar que este cuestionario se enmarca en una investigación de tesis doctoral del programa de doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Dentro de esta investigación, este instrumento corresponde a la etapa cuantitativa, que busca confirmar los resultados obtenidos en una etapa cualitativa previa que contó con la participación de su universidad, donde diversos miembros de su comunidad académica fueron entrevistados.

La información que usted nos proporcione es absolutamente confidencial y tiene únicamente fines académicos. Los datos serán tratados de manera agregada preservando el anonimato de las respuestas individuales.

Agradeciendo su colaboración le saluda cordialmente,

Carmen Araneda Guirriman
Doctorando en Educación
Universidad Autónoma de Barcelona
NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN

INFORMACIÓN DEL ENCUESTADO

NOMBRE

CARGO

FECHA

Instrucciones para responder:

Califique del 1 al 7 según su grado de acuerdo en cada una de las siguientes afirmaciones, donde el **1 es Totalmente en Desacuerdo** y el **7 Totalmente de Acuerdo**.

Marque con una X el casillero que corresponda. En caso de no tener información o decisión, deje en enunciado en blanco.

Política de financiamiento por desempeño								
1.	El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
2.	El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado	1	2	3	4	5	6	7
3.	El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos	1	2	3	4	5	6	7
4.	Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional	1	2	3	4	5	6	7
5.	Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional	1	2	3	4	5	6	7
6.	El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
7.	La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto	1	2	3	4	5	6	7
8.	El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar sus procesos académicos	1	2	3	4	5	6	7
9.	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
10.	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7

Implementación de los convenios de desempeño								
11.	La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño	1	2	3	4	5	6	7
12.	La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
13.	Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño	1	2	3	4	5	6	7
14.	Los académicos comprendieron fácilmente	1	2	3	4	5	6	7

Documentación Complementaria
Anexos

	que los recursos vía CD no eran de libre disposición							
15.	El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD	1	2	3	4	5	6	7
16.	La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño	1	2	3	4	5	6	7
17.	La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y abierta a encontrar soluciones	1	2	3	4	5	6	7
18.	La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el Ministerio generó resistencias en el interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
19.	El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la buena implementación de los Convenios de Desempeño	1	2	3	4	5	6	7
20.	El negociador contribuía con la mirada académica requerida en la relación entre la universidad y el Ministerio	1	2	3	4	5	6	7
21.	La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño	1	2	3	4	5	6	7
22.	La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad	1	2	3	4	5	6	7

Documentación Complementaria
Anexos

	Impacto de los convenios de desempeño							
23.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados por la universidad	1	2	3	4	5	6	7
24.	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad	1	2	3	4	5	6	7
25.	El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
26.	Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
27.	Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la productividad científica de la universidad	1	2	3	4	5	6	7
28.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de docencia	1	2	3	4	5	6	7
29.	El CD permitió la creación de capacidades en el ámbito de investigación	1	2	3	4	5	6	7
30.	El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades	1	2	3	4	5	6	7
31.	El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación	1	2	3	4	5	6	7
32.	La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto	1	2	3	4	5	6	7

Documentación Complementaria
Anexos

	costo que debe asumir la universidad							
33.	La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en los Convenios de Desempeño es sólo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad	1	2	3	4	5	6	7
34.	La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio	1	2	3	4	5	6	7
35.	El control y seguimiento del CD ejercido por el Ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción	1	2	3	4	5	6	7
36.	Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos	1	2	3	4	5	6	7
37.	Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco	1	2	3	4	5	6	7
38.	Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad	1	2	3	4	5	6	7

39. Delimite las cuatro ventajas más significativas que aportan los CD a las universidades, según orden de importancia, donde 1 es más importante:

1.
2.
3.
4.

Documentación Complementaria
Anexos

40. Delimite las cuatro problemáticas más significativas que aportan los CD a las universidades, según orden de importancia, donde 1 es más importante:

1.
2.
3.
4.

41. Especifique otros comentarios sobre los CD en las universidades:

--

ANEXO 2. VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO

Arica, 01 de junio de 2018

Señor

xxx

Universidad xx

Presente

Junto con saludar, por medio de la presente solicito a Usted su colaboración como Juez Experto para la revisión de un cuestionario. La importancia de contar con usted en esta etapa de validación se basa en su experiencia como investigador en el ámbito de la educación y su formación académica.

El diseño y aplicación del cuestionario se enmarca en el desarrollo de una tesis doctoral que aborda el impacto de la implementación de los Convenios de Desempeño en las universidades chilenas, llevada a cabo por quien suscribe. Este instrumento corresponde a la etapa cuantitativa que busca confirmar la información recopilada en la etapa cualitativa previa sobre la percepción que tienen los miembros de la comunidad académica respecto a la experiencia de implementación de convenios de desempeño en su institución.

Este instrumento considera 3 dimensiones (Política de Financiamiento por Desempeño, Implementación de los Convenios de Desempeño e Impacto de los Convenios de Desempeño) y un total de 37 ítems de tipo Likert y será aplicado a miembros de la comunidad académica universitaria, es decir, directivos, académicos, profesionales y personal administrativo. Esta revisión forma parte del proceso de validación del cuestionario.

Por consiguiente, solicito a usted su pronunciamiento respecto al cuestionario con sugerencias referidas a los criterios de suficiencia, relevancia, coherencia y claridad.

Una vez finalizada su revisión, ruego a Usted remitir sus comentarios al siguiente correo electrónico: carmen.araneda@gmail.cl

Agradeciendo desde ya su atención y colaboración, se despide cordialmente,

Carmen Araneda Guirriman

Doctorando en Educación

Universidad Autónoma de Barcelona

Validación de cuestionario

Nombre: _____

Institución: _____

Fecha: _____

La evaluación del cuestionario en su calidad de Juez Experto considera los siguientes aspectos: Suficiencia, Relevancia, Coherencia y Claridad, cuya definición se encuentra detallado en el cuadro 1.

Cuadro 1. Criterios a evaluar los ítems del cuestionario

Aspecto para evaluar	Calificación	Definición
Suficiencia: Los ítems hacen referencia a una misma dimensión son suficientes para obtener su medición.	1: Cumple con el criterio	Los ítems son suficientes para medir la dimensión
	2: No cumple con el criterio	Los ítems son insuficientes para medir la dimensión
Relevancia: el ítem es importante, por tanto, debe ser incluido	1: Cumple con el criterio	EL ítem es importante, debe ser incluido
	2: No cumple con el criterio	El ítem es irrelevante, puede ser eliminado
Coherencia: el ítem está relacionado de manera consistente la con la dimensión que se está midiendo	1: Cumple con el criterio	El ítem es consistente, está completamente relacionado con la dimensión que se está midiendo
	2: No cumple con el criterio	El ítem es inconsistente, no tiene relación lógica con la dimensión
Claridad: El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	1: Cumple con el criterio	El ítem es claro, está redactado adecuadamente
	2: No cumple con el criterio	El ítem no es claro en su redacción

Documentación Complementaria
Anexos

Evalúe marcando con una X o subraye en amarillo, según corresponda, los ítems de la dimensión Política de Financiamiento por Desempeño según los criterios de relevancia, coherencia, claridad y suficiencia donde:

1 CUMPLE con el criterio

2 NO CUMPLE con el criterio

<i>Política de Financiamiento por Desempeño</i>		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
1	El Convenio de desempeño (CD) como política de financiamiento logró responder a las necesidades de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
2.	El CD logró responder a las necesidades institucionales evidenciadas en el diagnóstico inicial realizado	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
3.	El CD como parte de una política permitió un uso más eficiente de los recursos públicos	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
4.	Los recursos aportados por el CD contribuyeron al cumplimiento de los objetivos del plan estratégico institucional	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
5	Los compromisos asumidos en cada CD fueron pertinentes para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
6	El CD estaba alineado con el plan estratégico institucional de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
7	La etapa de negociación del CD con el Ministerio fue	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Documentación Complementaria
Anexos

Política de Financiamiento por Desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
	crucial para la definición de los compromisos notables adquiridos en el proyecto				
8	El CD como instrumento de financiamiento permitió que la universidad alcanzara logros notables en menor tiempo al acelerar procesos académicos	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
9	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura del trabajo con indicadores en el interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
10	Con los convenios de desempeño se instaló una cultura de rendición de cuentas en el interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Para la dimensión “**Política de Financiamiento por Desempeño**” los ítems cumplen con el criterio de **suficiencia**

1 Cumple con el criterio

2 No Cumple con criterio

Evalúe marcando con una X, según corresponda, los ítems de la dimensión Implementación los convenios de desempeño según los criterios de relevancia, coherencia, claridad y suficiencia donde:

1 **CUMPLE** con el criterio

2 **NO CUMPLE** con el criterio

Documentación Complementaria
Anexos

Implementación de los convenios de desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
11	La organización de un equipo de trabajo comprometido fue clave para la exitosa implementación de los Convenios de Desempeño	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
12	La organización de los Convenios de Desempeño evitó la duplicación de acciones en el interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
13	Las máximas autoridades de la universidad estuvieron comprometidas con la implementación de los Convenios de Desempeño	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
14	Los académicos comprendieron fácilmente que los recursos vía CD no eran de libre disposición	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
15	El control del Ministerio sobre el uso de los recursos fue necesario para el fiel cumplimiento de los hitos del CD	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
16	La universidad generó mecanismos de control interno para lograr una eficiente ejecución de los Convenios de Desempeño	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
17	La relación Universidad-Ministerio en la implementación de CD fue colaborativa y	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Documentación Complementaria
Anexos

Implementación de los convenios de desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
	abierta a encontrar soluciones				
18	La rendición de cuentas periódicas del CD hacia el ministerio generó resistencias en el interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
19	El seguimiento por parte del Ministerio es necesario para la implementación de los Convenios de Desempeño	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
20	El negociador otorgaba el nivel académico requerido a la relación entre la universidad y el ministerio	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
21	La figura del negociador fue un acierto para la definición e implementación de los primeros Convenios de Desempeño	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
22	La exitosa implementación de los Convenios de Desempeño está directamente relacionada con un sentido de liderazgo y dirección de las máximas autoridades de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Para la dimensión “**Implementación de los convenios de desempeño**” los ítems cumplen con el criterio de **suficiencia**

1 Cumple con el criterio

2 No Cumple con criterio

Documentación Complementaria
Anexos

Evalúe marcando con una X, según corresponda, los ítems de la dimensión Impacto de los Convenios de Desempeño según los criterios de relevancia, coherencia, claridad y suficiencia donde:

1 CUMPLE con el criterio

2 NO CUMPLE con el criterio

Impacto de los convenios de desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
23	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de investigación alcanzados la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
24	El CD como un instrumento de financiamiento tuvo un alto impacto en los resultados de docencia alcanzados por la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
25	El CD como instrumento logró generar el apalancamiento de recursos con otras fuentes de financiamiento en el interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
26	Un logro relevante con la implementación de Convenios de Desempeño fue el fortalecimiento del Modelo Educativo de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
27	Con los Convenios de Desempeño se alcanzó un incremento significativo en la	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Documentación Complementaria
Anexos

Impacto de los convenios de desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
	productividad científica de la universidad				
28	El CD permitió la creación de capacidades en los ámbitos docencia e investigación	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
29	El CD permitió la transferencia de las capacidades adquiridas en los ámbitos de la docencia y de la investigación a otras universidades	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
30	El CD como instrumento de financiamiento influyó considerablemente en la construcción de carreras académicas exitosas de un conjunto de académicos que participó activamente en su implementación	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
31	La sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas en el CD resulta compleja una vez finalizado el aporte ministerial debido al alto costo que debe asumir la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
32	La institucionalización de las iniciativas desarrolladas en el CD de ser solo para aquellas que tienen un alto impacto en los objetivos estratégicos de la Universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Documentación Complementaria
Anexos

Impacto de los convenios de desempeño		Relevancia El ítem es relevante, por tanto, debe ser incluido	Coherencia El ítem está relacionado de manera consistente con la dimensión que se está midiendo	Claridad El ítem es fácil de comprender, está redactado de manera adecuada	Observaciones Sugerencias para redacción, modificación o eliminación
33	La burocracia fue una característica difícil de sobrellevar para la academia en los procesos administrativos de ejecución instalados por el Ministerio	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
34	El control y seguimiento del CD ejercido por el ministerio ha restringido la autonomía institucional de la universidad a un marco limitado de acción	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
35	Para la exitosa implementación de un CD se requiere flexibilidad de parte del Ministerio, que permita a las universidades introducir cambios que no afecten los compromisos adquiridos	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
36	Los aprendizajes organizacionales alcanzados con la experiencia de los Convenios de Desempeño son fundamentales para una exitosa implementación de los Convenios Marco	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	
37	Los Convenios de Desempeño dejaron capacidades instaladas para implementar los convenios Marco al interior de la universidad	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2	

Documentación Complementaria
Anexos

Para la dimensión “**Impacto de los convenios de desempeño**” los ítems cumplen con el criterio de **suficiencia**

1 Cumple con el criterio

2 No Cumple con criterio

Por último, podrá indicar a continuación las observaciones a los ítems presentados en el cuestionario.

Dimensión	Ítem a agregar	Comentario

Si considera pertinente incorporar alguna sugerencia o comentario adicional para cada uno de los criterios de Suficiencia, Relevancia, Coherencia y Claridad posterior a la revisión de los ítems puede hacerlo a continuación:

Relevancia Sugerencias y/o comentarios
Coherencia Sugerencias y/o comentarios
Claridad Sugerencias y/o comentarios
Suficiencia Sugerencias y/o comentarios

ANEXO 3. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LA ENCUESTA

Formulario de consentimiento informado

Estimado/Estimada Participante:

El Investigador Responsable, está realizando un estudio sobre la implementación del financiamiento por Convenio de Desempeño y su impacto en los resultados académicos y la gestión institucional en las universidades chilenas. Dicha investigación está en los requerimientos para elaborar una tesis para optar al título de Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Pedagogía Aplicada.

Si Usted acepta participar se le pedirá lo siguiente:

1. Que responda a un cuestionario sobre la implementación del financiamiento por convenios de desempeño, los resultados académicos, los compromisos adquiridos y el impacto a nivel de institución.

La encuesta durará un tiempo estimado máximo de 15 minutos. Cabe precisar que la información obtenida en la investigación es de carácter **confidencial y anónima**, por tanto, no se hará referencia a la información dada por ninguna persona o institución en específico. La información obtenida será guardada por la investigadora responsable en dependencias de la universidad.

Es importante que usted sepa que su participación en este estudio es absolutamente voluntaria. Usted tiene derecho a negarse a participar, o a suspender e incluso dejar inconclusa su participación cuando así lo desee, sin tener que dar razones ni recibir ningún tipo de sanción por su decisión. Para los participantes, este estudio no representa ningún riesgo de daño físico ni psicológico.

La persona a cargo de las actividades de la investigación es la académica Carmen Araneda Guirriman, perteneciente a la Escuela Universitaria de Ingeniería Industrial, Informática y Sistemas de la Universidad de Tarapacá (e-mail: caraneda@uta.cl Fono: 582205260 / 984243930). Ud. podrá tomar contacto con la profesora Araneda para plantear cualquier duda o pregunta respecto a este estudio. Una vez finalizado el estudio Usted podrá conocer los resultados generales de esta investigación.

Mediante el presente documento acepto participar de modo voluntario e informado en el estudio arriba descrito. El presente consentimiento se emite en dos copias, una para mí y la otra para el investigador.

Nombre: _____
Apellido Paterno Apellido Materno Nombres

Firma: _____

Fecha: _____

Lugar: _____

ANEXO 4. FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO DE LA ENTREVISTA

Formulario de consentimiento informado

Estimado/Estimada Participante:

El Investigador Responsable, está realizando un estudio sobre la implementación del financiamiento por Convenio de Desempeño y su impacto en los resultados académicos y la gestión institucional en las universidades chilenas. Dicha investigación está en los requerimientos para elaborar una tesis para optar al título de Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Facultad de Ciencias de la Educación, Departamento de Pedagogía Aplicada.

Si Usted acepta participar se le pedirá lo siguiente:

1. Que responda a un cuestionario sobre la implementación del financiamiento por convenios de desempeño, los resultados académicos, los compromisos adquiridos y el impacto a nivel de institución.

La encuesta durará un tiempo estimado máximo de 15 minutos. Cabe precisar que la información obtenida en la investigación es de carácter **confidencial y anónima**, por tanto, no se hará referencia a la información dada por ninguna persona o institución en específico. La información obtenida será guardada por la investigadora responsable en dependencias de la universidad.

Es importante que usted sepa que su participación en este estudio es absolutamente voluntaria. Usted tiene derecho a negarse a participar, o a suspender e incluso dejar inconclusa su participación cuando así lo desee, sin tener que dar razones ni recibir ningún tipo de sanción por su decisión. Para los participantes, este estudio no representa ningún riesgo de daño físico ni psicológico.

La persona a cargo de las actividades de la investigación es Carmen Araneda Guirriman, doctoranda en Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona y académica perteneciente a la Escuela Universitaria de Ingeniería Industrial, Informática y Sistemas de la Universidad de Tarapacá (e-mail: caraneda@uta.cl Fono: 582205260 / 984243930). Ud. podrá tomar contacto con la profesora Araneda para plantear cualquier duda o pregunta respecto a este estudio. Una vez finalizado el estudio Usted podrá conocer los resultados generales de esta investigación.

Mediante el presente documento acepto participar de modo voluntario e informado en el estudio arriba descrito. El presente consentimiento se emite en dos copias, una para mí y la otra para el investigador.

Nombre: _____
Apellido Paterno Apellido Materno Nombres

Firma: _____

Fecha: _____

r: _____