



“Financiamiento Público a la Educación Superior según Desempeño en Chile”.

Carlos Cáceres S.

ccaceres@uchile.cl

Departamento de Economía
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile.



Organización de la presentación

- Situación actual: Políticas e instrumentos de financiamiento.
- Nuevo rol del Estado en Chile y tendencias de financiamiento público.
- ¿A qué incentivos responden las Instituciones de Educación Superior?
- Incentivos de financiamiento público y privado. Caso de universidades estatales.
- Recomendaciones de mejoramiento Institucionalidad y Financiamiento
 - Convenios de Desempeño
 - Fórmula del 5% de AFD.
 - Fórmula AFI.

Situación actual
Políticas e instrumentos de
financiamiento

¿Por qué interviene el Estado en el financiamiento y regulación de la educación superior?

- Porque si deja actuar solamente al mercado, la asignación de recursos a la educación es subóptima (cantidad y calidad, entre otras).
- Históricamente el Estado ha desempeñado un rol fundamental.
 - Bienes públicos
 - Externalidades.
 - Inclusión social y diversidad.
 - Economías de redes y desarrollo regional.
 - Regulación dada las asimetrías de información.
- Estado creó universidades estatales y reconoció una contribución social de universidades privadas. Históricamente el financiamiento fue por el lado de la oferta a universidades del CRUCH.

FINANCIAMIENTO ACTUAL A LA OFERTA EN CHILE

INSTRUMENTO	CONSEJO DE RECTORES	OTRAS IES
	95% AFD	
Fórmulas según desempeño	5% AFD	
Convenios según desempeño	Actividades Interés Nacional U de Chile	
	4 Convenios de Desempeño	
	Convenio Bicentenario	
Fondo Competitivo según desempeño	Proyectos MECESUP	Algunas líneas de MECESUP

FINANCIAMIENTO ACTUAL A LA DEMANDA EN CHILE

INSTRUMENTO	CONSEJO DE RECTORES	OTRAS IES
Fórmula desempeño	AFI	AFI
Becas	Bicentenario	
	Otras becas	Otras becas
Créditos	Fondo solidario (subsidio y contingente)	
	Crédito con garantía del Estado	Crédito con garantía del Estado
Fondos competitivos	Investigación	Investigación

Nuevo Rol del Estado y tendencias de financiamiento público

Recomendaciones de Consejos Asesores alineados con tendencias internacionales de financiamiento público.

- Financiamiento según desempeño (Identificar instrumentos apropiados para lograr objetivos de interés nacional).
- Mayor eficiencia y eficacia del gasto público en educación superior.
- Neutralidad de políticas (por el lado de oferta y demanda)
- Mayor rendición de cuentas (transparencia y condiciones de elegibilidad)
- Sin embargo, hace una década que está instalado, en el Programa MECESUP, gran parte de este diagnóstico y recomendaciones.

Nuevo Rol del Estado en Educación Superior

Traslado desde

- **Foco de proveedor** y servidor de un bien público como “propietario-operador” principal.
- Políticas de financiamiento focalizadas en **subsidios a la oferta**, según requerimientos institucionales.
- Rendición de Cuentas Públicas (accountability) sobre **desempeño institucional**.

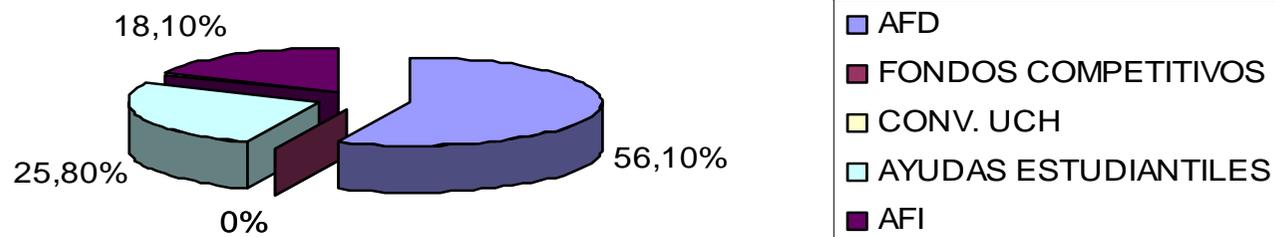
A

- **Foco en clientes** (estudiantes, empleadores, gobierno) y utilización de la capacidad de múltiples proveedores para servir propósitos públicos.
- **Políticas de financiamiento por el lado de la demanda**, para que el mercado atienda competitivamente los requerimientos públicos.
- **Financiamiento por el lado de la oferta según desempeño**.
- **Rendición de cuentas focalizadas en prioridades públicas**:

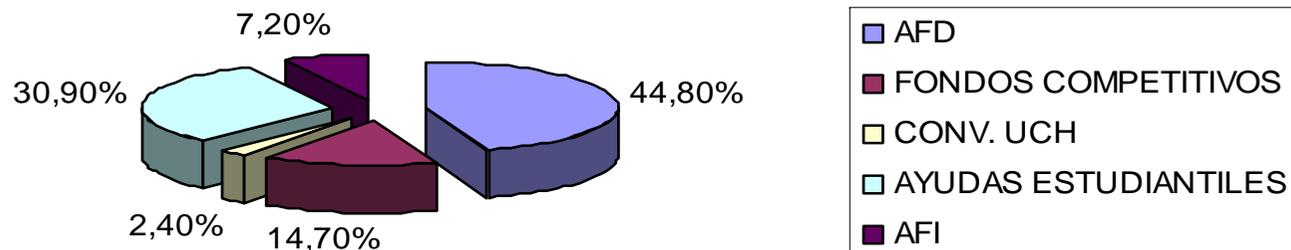
Adaptación a partir de Aims C. Mc Guinness, Jr (2005) “The States and Higher Education” in “American Higher Education in the Twenty-First Century: Social, Political, and Economic Challenges”. Edited by Philip G Altbach.

Instrumentos de financiamiento se han movido en la dirección de las recomendaciones de los Consejos.

Distribución Aportes Fiscales E.S. 1990

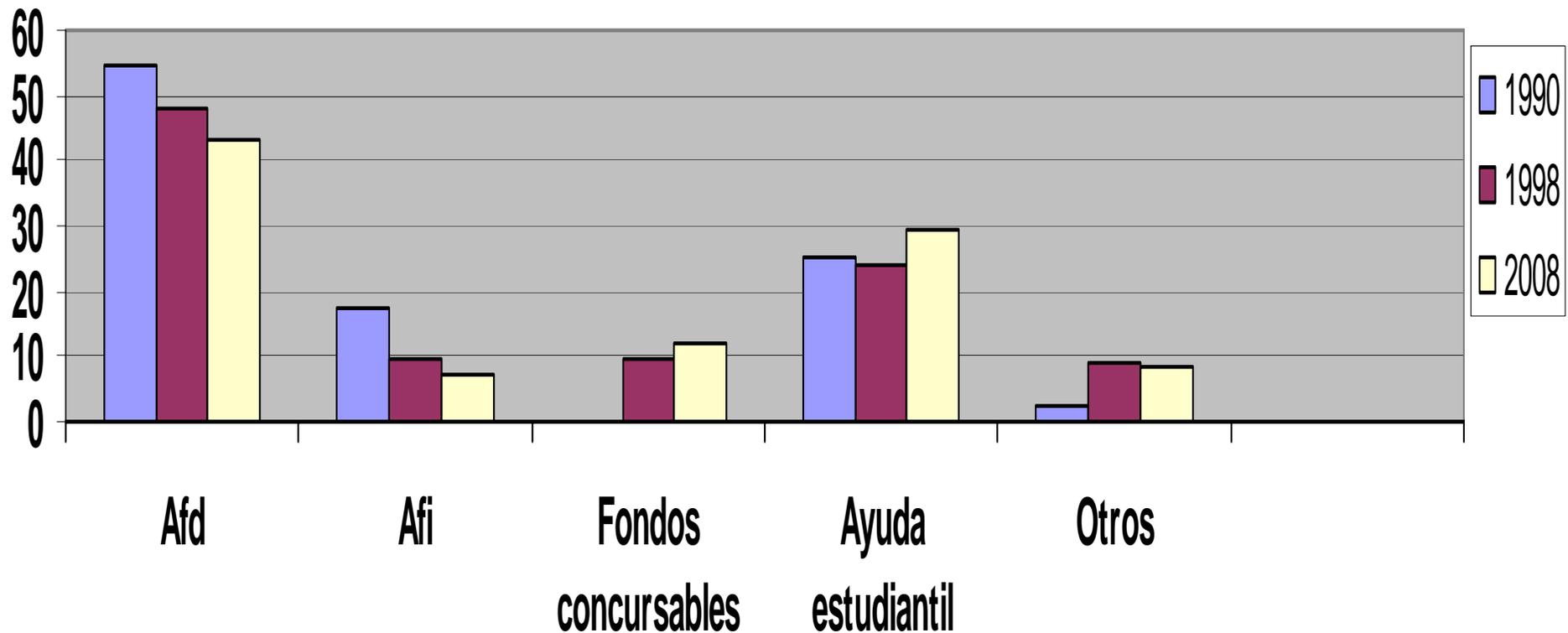


Distribución Aportes Fiscales E.S. 2007 (*)



.....Pero, no lo suficiente, ni con la efectividad esperada.

Distribución de Aportes Fiscales a la Educación Superior



**¿A qué incentivos responden las
Instituciones de Educación
Superior?**

¿Cuánto sabemos sobre la racionalidad de las I.E.S. en la toma de decisiones?

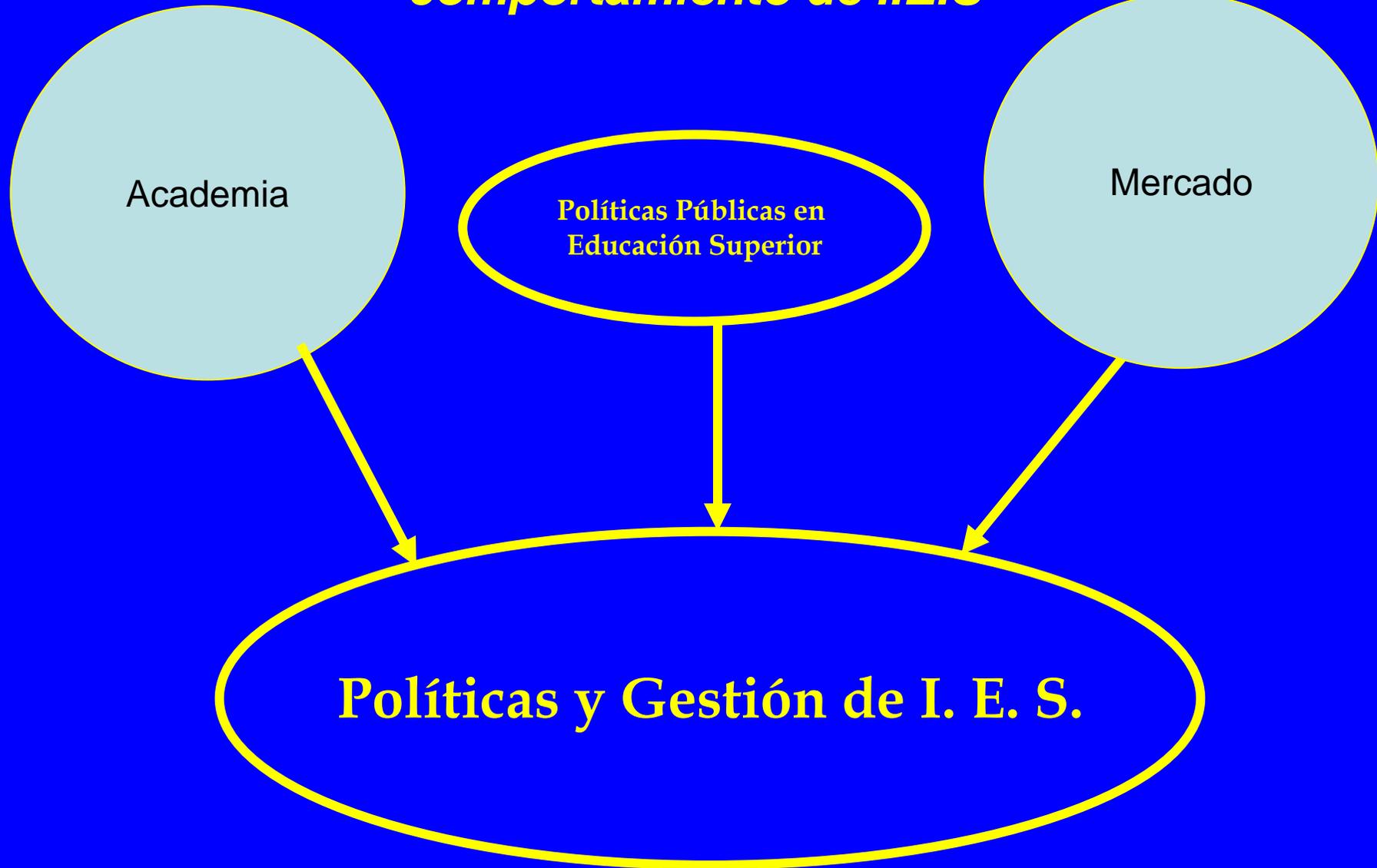
D Rothschild, M. and white L. (1993). “*The University on the marketplace: Some insights and some puzzles*, in Clotfelter, Ch. And Rothschild, M (1993).

- Algunas universidades públicas se comportan, bajo ciertas condiciones, como si fueran privadas.
- Algunas universidades privadas realizan contribuciones a la sociedad vía externalidades positivas, o bienes públicos.
- Instituciones de E.S. –públicas y privadas- operan en diferentes mercados de la educación superior. ¿Cuál es su producción de bienes públicos y bienes privados?
- ¿Cómo responden las I.E.S. a incentivos de financiamiento públicos y privados y a requerimientos de *accountability*?

¿Cuál es la racionalidad de las I.E.S. en la toma de decisiones? (continuación)

- ¿Cómo se gobiernan y se toman las decisiones en las I.E.S. públicas y privadas?
- ¿Cómo las universidades adoptan sus decisiones de producción? ¿Cómo compiten, contratan y evalúan a sus académicos?
- ¿Cómo deciden sobre la selección de alumnos, determinación de aranceles de matrículas y otros precios?
- ¿Cómo asignan sus recursos –públicos y privados- al interior de sus organismos?
- ¿Cuáles son los subsidios cruzados que existen al interior de las I.E.S. que reciben financiamiento público?.

*Incentivos relativos y
racionalidad de
comportamiento de I.E.S*



Priorizando Programas en la academia, según incentivos

*Contribución a la
Misión y
calidad*



*Contribución a financiamiento
(generación de ingresos)*

Incentivos de financiamiento público y
privado:

Caso de universidades estatales.

Caso: Universidades públicas con bajo patrimonio y aporte fiscal

Las restricciones iniciales. Antes de 2006

- Restricciones a la gestión institucional (administración pública, pese a la autonomía)
- Patrimonio insignificante e ínfimo financiamiento vía AFD (1% del AFD)
- Localizadas principalmente en regiones
- Captación de estudiantes de escasos recursos.
- Escaso aseguramiento de la calidad en el sistema.
- Asimetrías de información.

Universidades públicas con bajo patrimonio y aporte fiscal (continuación)

Las ¿oportunidades?

- Compitan por 5% AFD, AFI, FDI
- Compitan en el mercado vía expansión de vacantes y aranceles
- Compitan en el mercado vía creación de programas de bajo costo.
- Los fondos concursables MECESUP fueron el instrumento de política más efectivo, pero claramente insuficiente para resolver los problemas estructurales.

¿Dónde estaban los incentivos?

- Algunas se comportan en el mercado como privadas, pero con subsidio del Estado, y sin rendición de cuentas.
- Otras se comportan como universidades públicas, pero con serios problemas de calidad y financiamiento.

Recomendaciones de mejoramiento Institucionalidad y Financiamiento

- Convenios de Desempeño
- Fórmula del 5% de AFD.
- Fórmula AFI.

Propuestas mejoramiento Convenios de Desempeño: Estado

- ***Explicitar coherencia de políticas públicas y reglas del juego.***
 - Explicitar estrategia de desarrollo y políticas públicas en educación superior. En particular respecto de universidades estatales.
 - Libro Blanco de la Educación Superior que reconozca diversidad de misiones de I.E.S
 - Mayor información para evaluar instrumentos.
- ***Rigurosidad en la evaluación de proyectos. Situación base de los convenios. ¿Cuál es la mejor alternativa o curso de acción *sin* proyecto de convenio de desempeño?***

Propuestas mejoramiento Convenios de Desempeño: Estado (continuación)

- ***Institucionalidad que respalde los convenios.***
 - División de Educación Superior requiere fortalecer su institucionalidad y capacidades de gestión.
 - Tender hacia un ***Consejo de Educación Superior*** con visión de país, largo plazo y transversal. Una opción es redefinir el rol del Consejo Superior de Educación y DIVESUP como líderes en políticas públicas de E. S.
 - ***Experiencias de Reino Unido, Australia.***

Propuestas Mejoramiento Convenios de Desempeño: Universidades

- Fortalecer cuerpos colegiados que hoy presentan debilidades*** en su rol y consecuencias (Modernización de Juntas Directivas).
- Construir capacidades de gestión institucional.*** Todas las universidades del CRUCH tienen planes estratégicos; sin embargo pocas implementan y monitorean.
- Demostrar trabajo adelantado en estrategias de implementación. El convenio no parte de cero***

En síntesis

- Convenios de desempeño serán más efectivos, creíbles y de más alto impacto, si se mejora:
 - Definición de estrategia de desarrollo y políticas coherentes de educación superior
 - Fortalecimiento de capacidades de las I.E.S. para alcanzar objetivos de interés nacional
 - Institucionalidad de MINEDUC.
 - Gobernanza de instituciones de educación superior.
 - Información. Observatorio de educación superior.
 - Rigurosidad de evaluación de proyectos.

De otro modo....

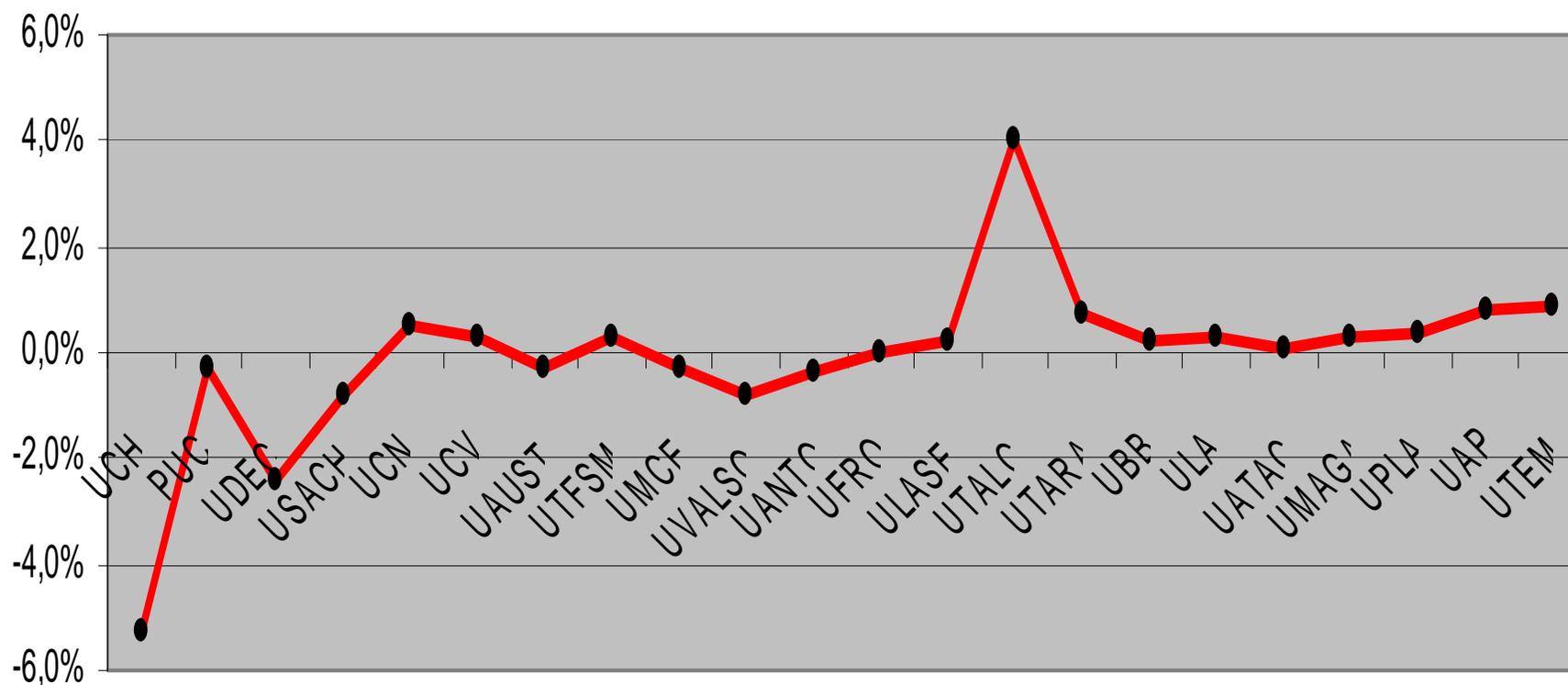
- Convenios de Desempeño, serán un caso particular de proyectos mecesup.
- No contribuirán a resolver problemas fundamentales de la educación superior.
- Se transformarán en instrumentos de rutina, sin mayor impacto.
- No serán creíbles.

Fórmula del 5% de AFD

- Está en la línea correcta de introducir indicadores de desempeño.
- Tiene problemas de diseño en las variables: Inconsistencia, omisiones, un instrumento para diferentes objetivos.
- Es un modelo redistributivo de suma cero: Ganadores y perdedores.
- Principal dato de personal académico no está auditado; incentivos a interpretación libre de requerimientos de información.

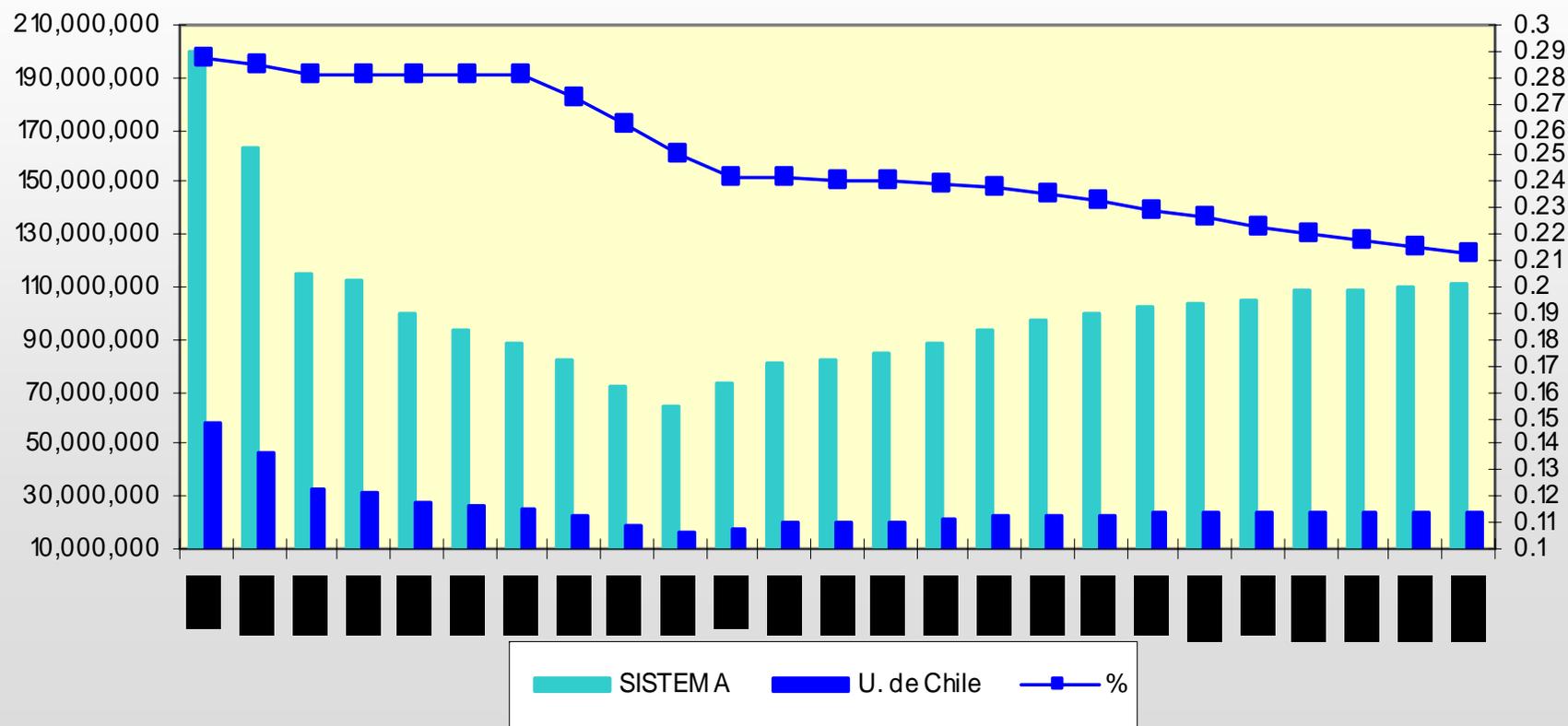
Los mayores perdedores son los que tienen una alta participación en el AFD histórico y alta producción Científica. Universidades más beneficiadas, salvo 2, no fueron acreditadas.

Variaciones en participación porcentual AFD 2007/1988.



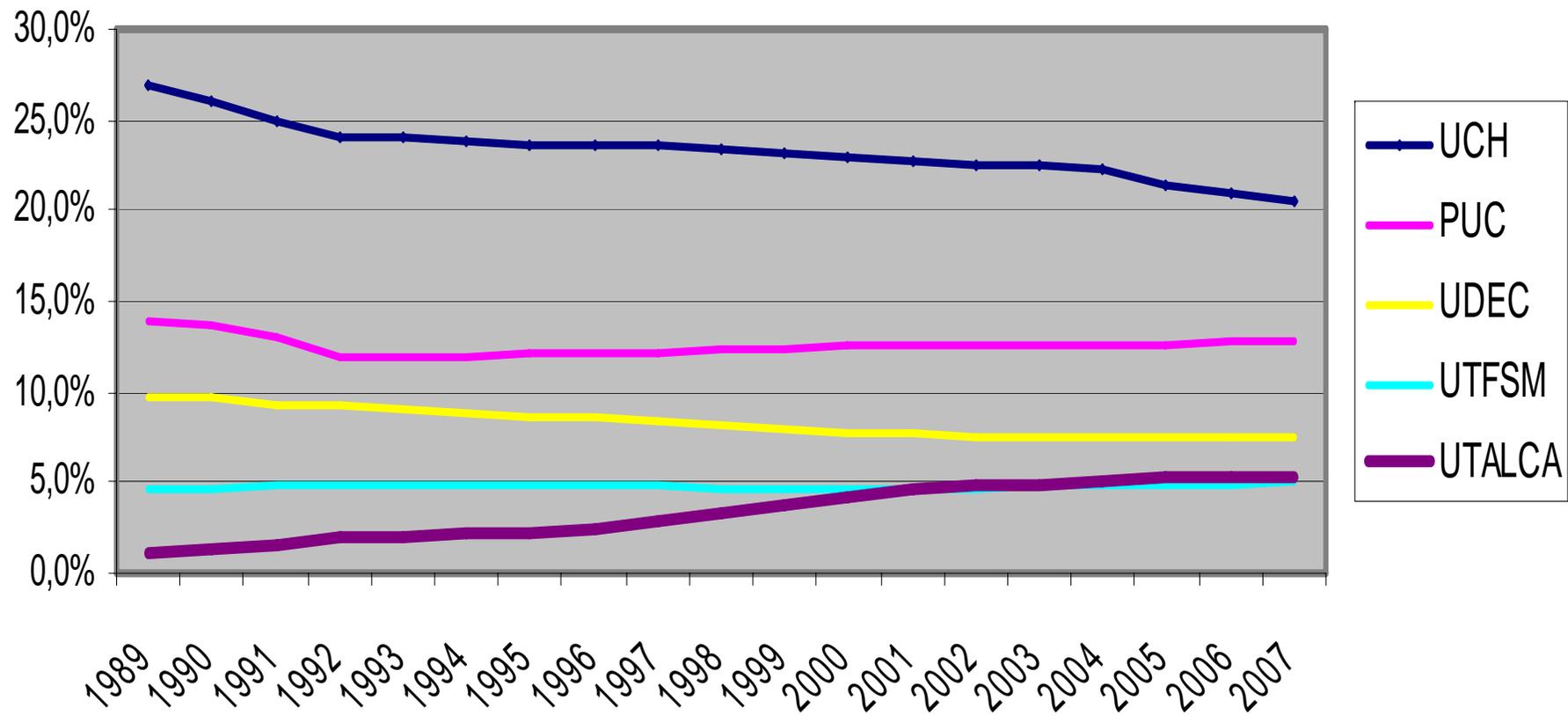
Universidad de Chile, es la que ha perdido más con el modelo. Por otro, lado es la que tiene 3 convenios de desempeño

UNIVERSIDAD DE CHILE
 EVOLUCIÓN AFD - % PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA
 (Miles de \$, Valores 2005)



Modelo tiende a igualar participación del AFD, de universidades con producción científica muy diferente.

Participación en AFD



Propuestas Mejoramiento: Fórmula de 5% AFD

- **Redefinir objetivos de políticas e indicadores** según dos dimensiones de evaluación:
 - Docencia de pregrado. Énfasis en calidad mas que en cantidad.
 - Investigación y postgrado:
- **Auditar datos** o sancionar errores, en muestras aleatorias.
- **En la dimensión de docencia.**
 - Incorporar **criterios de calidad en pregrado y postgrado** (alumnos en carreras según años de acreditación).
 - Ponderar número de alumnos por **área de interés nacional**.
 - **Estudios de costos** de la docencia pregrado y postgrado.
- **En investigación y postgrado**
 - indicadores de resultados de producción científica total y postgrados acreditados
 - Reconocer *overhead real* como fuente de financiamiento (abierto a todo el sistema).

¡Mayor preocupación por la calidad!

Tramos de Puntajes	Derecho		Psicología		Ingeniería Comercial	
	Universidad	Sedes	Universidad	Sedes	Universidad	Sedes
701 y más	0	0	0	0	1	1
651-700	3	3	3	3	2	2
601-650	7	9	4	4	4	6
551-600	5	9	10	11	7	11
501-550	2	12	4	11	10	14
451-500	8	17	6	15	8	12
401-450	5	14	4	15	2	5
400 y menos	1	2	2	2	0	1
No Informa	10	63	12	68	13	51

Propuestas de mejoramiento: AFI

Principal crítica:

¡¡No mide el valor agregado de la institución en la calidad de la formación de estudiantes de educación superior!!

Recomendaciones.

- Incentivar captación ***de mejores alumnos con dos correcciones.***
 - Colegios municipalizados o con debilidades previas. (tienen mayor costo)
 - Corregir por localización geográfica de los estudiantes que postulan.
- Instalar el ***Observatorio de la Educación Superior***, para investigar sobre nuevos indicadores de calidad y pertinencia (retroalimentación de mercado laboral y otros)

Se requiere política pública activa y coherente que reconozca.

- ***Diversidad de misiones instituciones.*** Chile necesita universidades de clase mundial, y también I.E.S. de calidad que atiendan la diversidad de condiciones del sistema.
- ***Diversidad de condiciones patrimoniales iniciales y de localización de universidades del CRUCH.*** El patrimonio y otras condiciones iniciales importan.
- ***Diversidad de instrumentos.*** El problema no es financiamiento para universidades del CRUCH vs otras I.E.S, sino su capacidad para contribuir a objetivos de interés nacional.

***¡Los pobres no sólo están en el CRUCH!
Políticas de igualdad de trato por el lado de la
demanda, bajo condiciones de elegibilidad.***

**Distribución de la Matrícula de Educación Superior
por Tipo de Institución según Quintiles de Ingresos**

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Universidades del Consejo de Rectores	11%	14%	18%	27%	30%	100%
Universidades Privadas	6%	9%	13%	28%	44%	100%
Institutos Profesionales	8%	15%	24%	28%	25%	100%
Centros de Formación Técnica	10%	17%	23%	24%	25%	100%

Fuente: CASEN 2006

El desafío de cobertura, calidad y pertinencia requiere de todas las I.E.S. Cobertura E.S. 2006

Tramos de Edad	0-8 años	9-12 años	13 y más	Total
<i>24-27</i>	<i>0.12</i>	<i>0.48</i>	<i>0.40</i>	<i>1.00</i>
28-31	0.17	0.50	0.33	1.00
32-35	0.22	0.48	0.30	1.00
36-39	0.25	0.49	0.26	1.00
40-43	0.31	0.46	0.22	1.00
44-47	0.33	0.47	0.20	1.00
48-51	0.37	0.44	0.19	1.00
<i>52-55</i>	<i>0.47</i>	<i>0.36</i>	<i>0.17</i>	<i>1.00</i>
56-59	0.57	0.30	0.13	1.00
60-64	0.63	0.26	0.12	1.00
Total	0.32	0.44	0.24	1.00

Fuente. CASEN 2006

GRACIAS