

CHILE-MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTO

EVALUACIONES 1999.

1.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA ESCUELA DE LA MUJER
2.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION MUNICIPAL
3.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO Y EQUIPAMIENTO COMUNAL
4.- MINISTERIO DEL INTERIOR	PROGRAMA DE BECAS PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
5.- MINISTERIO DE ECONOMIA	PROMOCION DE OFERTA TURISTICA A NIVEL INTERNACIONAL
6.- MINISTERIO DE ECONOMIA	FONDO DE DESARROLLO DE INNOVACION
7.- MINISTERIO DE EDUCACION	FONDO DE DESARROLLO ARTISTICO Y CULTURAL
8.- MINISTERIO DE EDUCACION	BECAS MINEDUC Y JUAN GOMEZ MILLAS DE EDUCACION SUPERIOR



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**BECAS MINEDUC Y JUAN GÓMEZ
MILLAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR
(B. E. SUPERIOR)
MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**PANEL DE EVALUACION:
CLAUDIA RODRÍGUEZ (COORDINADORA)
MARIO LETELIER
DAVID BRAVO
CRISTINA FILGUEIRAS**

AGOSTO 1999

PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS
GUBERNAMENTALES 1999 – MINISTERIO DE HACIENDA –
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION

**PROGRAMA BECAS MINEDUC DE
EDUCACION SUPERIOR**

INFORME FINAL

PANEL DE EVALUACION:

David Bravo
Cristina Filgueiras
Mario Letelier
Claudia Rodríguez
(Coordinadora)

Santiago, Agosto de 1999

FORMATO DE INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	Programa Becas MINEDUC de Educación Superior
AÑO DE INICIO:	1991
MINISTERIO RESPONSABLE:	Ministerio de Educación
SERVICIO RESPONSABLE:	División de Educación Superior, Dpto. de Políticas y Estudios

I. Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa

El programa que aquí se evalúa presenta dos componentes: la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas, que fueron creadas en 1991 y 1998, respectivamente. Ambas son becas de arancel, dirigidas a estudiantes de educación superior. Cabe destacar, que para una evaluación más completa de las ayudas estatales para el financiamiento de los aranceles de educación superior, se debió haber incorporado a este análisis los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, cuyo proceso de asignación está estrechamente vinculado con aquél de la Beca MINEDUC.

Los beneficiarios potenciales de la Beca MINEDUC son aquellos estudiantes matriculados en las universidades del Consejo de Rectores, con situación socioeconómica deficitaria y buen rendimiento académico; los beneficiarios potenciales de la Beca Juan Gómez Millas son aquellos estudiantes egresados de algún establecimiento municipal, particular subvencionado o corporación municipal, con situación socioeconómica deficitaria y excelencia académica.

El número de beneficiarios de estas becas, el monto promedio de las mismas y los gastos en beneficios del programa entre 1995 y 1998, se pueden observar a partir del cuadro adjunto.

**GASTO EN BENEFICIOS PROGRAMA, MONTO PROMEDIO BECAS Y BENEFICIARIOS 1995-1998
(EN MILLONES DE \$ REALES DEL AÑO 1998 Y N° DE BENEFICIARIOS)**

	Gasto Beca MINEDUC	Gasto Beca JGMillas	Gasto Total Programa	Monto Prom Beca MINEDUC	Monto Prom Beca JGMillas	N° Beneficiarios MINEDUC	N° Beneficiarios JGMillas
1995	10.122		10.122	0,483		20.921	
1996	10.039		10.039	0,510		19.670	
1997	9.946		9.946	0,537		18.512	
1998	11.451	1.158	12.608	0,580	0,970	19.729	1.142
1995-98	13%		25%	20%		-6%	

Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación, 1999.

La organización para producir la Beca MINEDUC abarca dos ámbitos: el Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior (DIVESUP), que distribuye los recursos a las universidades del Consejo de Rectores, y éstas últimas, que son las encargadas de asignar las becas a sus alumnos. Cabe mencionar, que la asignación de esta beca se realiza en forma conjunta con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

La gestión de la Beca Juan Gómez Millas está a cargo de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, a través de su Departamento de Políticas y Estudios. Cabe señalar que el procesamiento de los antecedentes de los postulantes que sirve de base para la selección de los beneficiarios es realizada por una empresa externa, en tanto la adjudicación de las becas está a cargo de una comisión ministerial. El inicio de las postulaciones y entrega de la información a los postulantes corresponde a los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), que de esta forma constituyen las "ventanillas" de postulación. Las instituciones de educación superior sólo participan en la confirmación de las matrículas de los beneficiarios.

2. Resultados de la Evaluación

A Nivel de Diseño

Actualmente existen a lo menos tres instrumentos (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas), que apuntan básicamente a un mismo propósito: "el aumento del número de alumnos de bajos recursos económicos que ingresan y permanecen en la educación superior, subsidiando los costos de arancel y matrícula". De esta forma, la existencia de estos tres instrumentos sólo se justifica si se complementan en la consecución del propósito, pero bajo un mismo programa, o – si este no fuera el caso- fueran programas claramente diferenciados, con propósitos y población objetivos propios.

Los programas de becas de arancel para la educación superior de MINEDUC originalmente no fueron diseñados según la metodología del Marco Lógico, por lo que en virtud de la presente evaluación tuvieron que ser "repensados" según este esquema. De esta forma, quedó en evidencia que el programa no tenía objetivos a nivel de propósito, si bien sí los tenía a nivel de componentes.

Así como originalmente no existían objetivos a nivel de propósito, tampoco se definieron indicadores a este nivel, por lo que tampoco hubo preocupación por encontrar medios de verificación que los hubiesen respaldado, como por ejemplo, estudios de seguimiento de los alumnos becados.

A Nivel de Organización y Gestión

Se considera que en el período de evaluación (1995-1998) la producción de alumnos con Beca MINEDUC no ha sido oportuna desde un punto de vista de la incertidumbre que genera en los postulantes tener que matricularse en la universidad sin conocer su calidad de beneficiarios de esta beca (y de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario). La producción de la Beca Juan Gómez Millas, en cambio, se puede considerar como oportuna, por cuanto los beneficiarios de la misma conocen su calidad de tal antes de matricularse en alguna institución de educación superior.

Anualmente, la unidad responsable del programa recopila una gran cantidad de información acerca de la asignación de ayudas estudiantiles que hacen las universidades, que incluye los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y las Becas MINEDUC. Sin embargo, la misma no se procesa adecuadamente. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, el monitoreo se ve facilitado por el manejo centralizado de este beneficio, y en consecuencia, de la información relativa al proceso de asignación.

El panel no tiene antecedentes de estudios de seguimiento que realice la unidad ejecutora del programa, pero consta que al menos algunas universidades desarrollan este tipo de actividad para la Beca MINEDUC. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas aún no es el momento de realizar este tipo de estudios, dada la juventud del programa.

Conclusiones sobre Eficacia y Eficiencia

Becas y Fondos Solidarios de Crédito Universitario forman un conjunto, por lo tanto, deberían ser evaluados como un todo. Se trata de dos mecanismos de financiamiento que, basados en principios o lógicas diferentes, en la práctica están mezclados, sin conocerse la razón de ello, lo cual denota falencias en el diseño de ambos instrumentos. En un comienzo, la Beca MINEDUC fue diseñada como programa independiente del crédito, sin embargo, a lo largo de los años, ella se ha ido desdibujando como programa, ya que en muchas situaciones las universidades responsables por el otorgamiento de ambos beneficios realizan combinaciones diversas de ellos. Por este motivo, no se distingue ningún efecto específico asociado al componente beca. Tal situación resta transparencia al actual sistema de beneficios y abre dudas acerca de su eficiencia y equidad.

En relación con la eficacia del programa no existe suficiente evidencia que la Beca MINEDUC esté cumpliendo con el propósito de posibilitar la permanencia de los becados en la educación superior, considerándose sobre todo la gran fragmentación del beneficio entregado y el porcentaje de arancel cubierto por el mismo. En 1998 sólo un 10% de los beneficiarios tenía beca para cubrir el 100% del arancel, en tanto un 27% de los beneficiarios tenía una beca inferior al 50% del arancel. Por otra parte, es probable que se pueda mejorar la contribución de este programa al ingreso a la educación superior, por cuanto en la actualidad se trata de un beneficio que es otorgado cuando el alumno ya se ha matriculado en la universidad (una asignación previa

mejoraría el conjunto de información que manejan los futuros estudiantes, y, así, haría más equitativo el acceso a la universidad). Desde este punto de vista, la Beca Juan Gómez Millas parece más atingente en su diseño y posee innovaciones promisorias, que deben ser fortalecidas. Sin embargo, aún no existe suficiente información para la evaluación de las mismas. No obstante lo anterior, es necesario tener presente que, como se indica en el Anexo 3, se debería aplicar una evaluación sistémica a las ayudas estudiantiles orientadas al pago de los aranceles. Dicha evaluación permitiría aquilatar el aporte relativo de las Becas MINEDUC en un contexto más amplio de ayudas, donde los Fondos Solidarios del Crédito Universitario son un componente muy significativo.

La Beca Juan Gómez Millas representa la prueba de una serie de innovaciones, en particular restringe la autonomía de las universidades en la administración de las becas, en pos de un mejor control y mayor equidad en la asignación del beneficio, que ocurre en forma centralizada. Sus principales virtudes son: mejor definición en la focalización (más elementos para definir beneficiarios); mejor oportunidad en la entrega de la beca a los alumnos en relación con la inscripción en la carrera; menor incertidumbre para los alumnos respecto del monto de la beca; posibles efectos positivos sobre la definición de los aranceles por parte de las instituciones de educación superior (que eventualmente podrían considerar el monto de la beca como una señal de "tope" de los aranceles).

Respecto del logro de los componentes del programa, se puede establecer que no se han establecido metas a nivel de propósito. A nivel de componentes, en el caso de la Beca MINEDUC, el programa se propuso otorgar el equivalente a 5.000 becas en sus inicios (1991) para alcanzar un total de 20.000 beneficiarios en régimen, lo que se alcanzó antes de 1995. A partir de 1995 (año en que comienza esta evaluación), se privilegió aumentar el monto promedio de las becas por sobre el incremento del número de éstas. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas se han establecido metas de cobertura (el programa se iniciaría con 1000 becas en 1998 con un incremento de 1500 becas anuales, hasta llegar a 7.000 becas el año 2002), sin embargo, el hecho que los indicadores no hagan referencia a una demanda potencial o a un universo determinado revela una falencia relevante.

La asignación de recursos a las universidades con criterios que arrastran una componente histórica, que sólo es posible modificar en forma muy gradual, se presenta como una desventaja de la actual forma de producción del componente Beca MINEDUC del programa, debido a que no se utiliza un único ranking de postulantes a nivel del sistema. Esto no ocurre así en el caso de la Beca Juan Gómez Millas.

También se presenta como una desventaja la existencia de distintos beneficiarios potenciales para los dos componentes del programa que, esencialmente, apuntan al mismo propósito. Mientras la Beca MINEDUC está dirigida a los estudiantes de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, la Beca Juan Gómez Millas está dirigida a un universo más amplio: los estudiantes de instituciones de educación superior reconocidas por el Estado y autónomas.

La mayor parte de los gastos indirectos del programa se incurren a nivel de las universidades en el caso de la Beca MINEDUC. Dado que no se han cuantificado estos costos administrativos no ha sido posible evaluar su magnitud. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas tampoco se ha cuantificado el costo administrativo asociado a la operación de los Departamentos Provinciales de Educación. Sin embargo se ha argumentado que los costos administrativos reconocidos por el programa representan la mayor parte y ascienden a un 4% del presupuesto total de este programa. En ambos casos, el proceso de supervisión a nivel central es débil.

Se detectan deficiencias en la coordinación general entre los componentes producidos por este programa y el resto de los programas destinados al financiamiento de los estudiantes de educación superior. No obstante, hay un manejo coordinado entre la Beca MINEDUC y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario a nivel de las instituciones universitarias.

Análisis sobre el logro del Fin

No es posible asegurar en forma objetiva si el programa ha contribuido o no, en términos significativos, al logro del fin, el cual se ha definido como sigue: "Igualdad de oportunidad de acceso a la educación y a la permanencia en ella". La evaluación del impacto de este programa sobre el fin se ve dificultada, a lo menos, por los siguientes aspectos:

3. Atender a la necesidad de generar coordinadamente ayudas estudiantiles que deben ser, en muchas situaciones, complementarias.
4. Definir metas para cada uno de los componentes de este programa, que se relacionen explícitamente con metas de cobertura respecto de la población potencialmente beneficiaria.
5. Se recomienda considerar la posibilidad de centralizar el proceso de *asignación* de la Beca MINEDUC a partir de un ranking estricto de puntajes generados de la aplicación de un formulario único. Lo anterior, con el objeto de eliminar la inequidad que se produce entre estudiantes por la existencia de montos asignados a universidades con criterios (en alguna medida) históricos.
6. También se recomienda -independientemente de la aceptación de la recomendación anterior- explorar las siguientes innovaciones a la Beca MINEDUC:
 - 6.1 Evaluar la factibilidad de finalizar el proceso de asignación de becas (incluyendo período de apelación) con anterioridad al inicio del año académico, tal como ocurre con las Becas Juan Gómez Millas. Lo anterior también podría generar un efecto moderador sobre alzas de aranceles.
 - 6.2 Evaluar la posibilidad de entregar becas completas de arancel a partir de aranceles de referencia. Esto tendría como beneficio la disminución de la incertidumbre para el estudiante (junto con 6.1).
7. Se recomienda extender el universo potencial de beneficiarios de la Beca MINEDUC más allá de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores.
8. Se recomienda discutir sobre el rol del "mérito" dentro de los criterios de asignación de la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas.
9. Recogiendo parte de las recomendaciones anteriormente expuestas y considerando que existen a lo menos tres instrumentos (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas), que apuntan básicamente a un mismo propósito, se propone realizar un nuevo diseño de estas ayudas estudiantiles, que considere las siguientes alternativas:
 - a) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de constituir los componentes de un mismo programa, evaluándose el impacto conjunto de ellos sobre una misma población objetivo;
 - b) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de ser programas distintos, con propósitos y población objetivo propios, claramente diferenciados entre sí.

Si la opción elegida fuese la última, parece claro que los Fondos Solidarios de Crédito Universitario continuarían estando dirigidos a aquellos alumnos cuyas condiciones socioeconómicas fuesen deficitarias y cuyo rendimiento académico fuese suficiente, en tanto la Beca Juan Gómez Millas estaría dirigida básicamente a alumnos de la misma condición socioeconómica, pero cuyo rendimiento académico fuese excelente. La Beca MINEDUC –menos exigente desde un punto de vista académico que la Beca Juan Gómez Millas y de asignación similar e incluso transferible respecto del crédito universitario- pierde sentido frente a estos dos instrumentos de ayudas. En consecuencia, la Beca MINEDUC habría de tener un grupo objetivo propio, claramente acotado, como por ejemplo, lo serían "grupos vulnerables" de la sociedad (por cierto, no incorporados en otros sistemas de becas para la educación superior), o bien, debiera tener un propósito claramente distinto al de los otros dos instrumentos, por ejemplo, estando destinada al mantenimiento de los alumnos, en cuyo caso habría que estudiar una fusión con la Beca Presidente de la República.

- a) La variedad de opciones que se abren a un estudiante de educación superior. Entre ellas – además de las aquí analizadas- el Crédito Universitario, Beca Presidente de la República, trabajo remunerado, ayudas institucionales (becas, alimentación, asistencia social, etc.) e ingresos familiares no declarados;
- b) las universidades entregan a algunos alumnos un "paquete" de beneficios, en el que se combina una parte de Crédito Universitario y una parte de Beca MINEDUC, para fines de financiamiento de arancel. De esta forma, es difícil evaluar el impacto separado de esta beca;
- c) la Beca MINEDUC es divisible, aplicando las universidades diversos criterios para su fraccionamiento.

No obstante existir dificultades para medir el impacto de este programa sobre el fin, es probable que efectivamente contribuya al logro del mismo, ya que para familias cuyos ingresos se ubican en los tres primeros quintiles, a lo menos, resulta importante disponer de ayudas económicas para el pago de aranceles universitarios, tal como se demuestra en el punto III.6 de este informe.

Continuidad de la Justificación

En Julio de 1997 el Gobierno estableció su nueva política en el sector educacional, que otorga especial relevancia al desarrollo de la educación superior y fijó los objetivos que orientarían a esta última, destacando el de fomento a la equidad e igualdad de oportunidades. Lo anterior implica facilitar el acceso a la educación superior de personas con condiciones académicas apropiadas, pero con recursos insuficientes para pagar los aranceles asociados a sus estudios.

En efecto, periódicamente se tienen cohortes de alumnos meritorios y de bajos recursos económicos cuyo ingreso a la educación superior, y mantención en ella, depende de poder cancelar los aranceles de las carreras que cursan.

En virtud de lo anterior, la justificación inicial del programa continúa siendo válida, al menos en términos generales. No obstante, se debe evaluar cuál es el sentido de mantener tres mecanismos de financiamiento asistido de aranceles (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Beca MINEDUC y Beca Juan Gómez Milla), orientados básicamente a la misma población objetivo.

Principales Aprendizajes

La institución responsable del programa ha volcado la experiencia adquirida en el diseño y ejecución de la Beca MINEDUC, en la creación de una nueva beca: la Beca Juan Gómez Millas. Esta beca se constituye en una nueva alternativa de financiamiento de arancel para los estudiantes de educación superior, provenientes de familias de bajos ingresos, que tiende a corregir las deficiencias encontradas en la modalidad de la beca original.

El aprendizaje de la institución responsable del programa se refiere a los problemas de *fiscalización* respecto de instituciones autónomas como lo son las universidades; *cobertura de instituciones de educación superior*, que se ha de ampliar dado el contexto actual; *momento de postulación al beneficio y de selección de los beneficiarios*, que ha de ser anterior al período de matrícula de las instituciones de educación superior; *variaciones en el monto del beneficio*, entendiéndose que se debe evitar una excesiva fragmentación; y *posibilidad de realizar una distribución regional de los recursos*, atendiendo el origen de los beneficiarios (regiones) y no el destino de éstos (instituciones de educación superior). Todos estos aprendizajes han sido considerados en la Beca Juan Gómez Millas, que constituye una innovación respecto de la Beca MINEDUC.

Principales Recomendaciones

1. Se recomienda definir con precisión cuál es la justificación (actual) de política de la Beca MINEDUC que la diferencia de los Fondos Solidario de Crédito Universitario.
2. Los programas analizados por el panel deben perfeccionar sus procedimientos de monitoreo, seguimiento, supervisión y evaluación

II. Identificación General del Programa

• Justificación del Programa

El programa que aquí se evalúa presenta dos componentes: la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas, que fueron creadas en 1991 y 1998, respectivamente. Ambas son becas de arancel, dirigidas a estudiantes de educación superior. La finalidad de ambos beneficios es incentivar a los estudiantes de más bajos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico para que continúen estudios de educación superior. La institución responsable del programa plantea que la intervención del Estado a través de estas becas se hace necesaria por cuanto posibilita la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. "En caso contrario, se estaría excluyendo a estudiantes que teniendo méritos académicos, quedan fuera del sistema, debido a restricciones de carácter económico" (Ficha de Antecedentes, punto I). De esta forma, el programa que aquí se evalúa se justifica en el marco de las prioridades de los gobiernos que dieron origen a sus componentes. Tales prioridades se resumen en dos conceptos: "educación" y "equidad".

• Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

Ambos beneficios obedecen a una política general de gobierno, la cual tiene como objetivo el fomento de la equidad en el acceso y permanencia en la educación superior, particularmente en las universidades estatales y demás que reciben aportes estatales directos.

• Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Actualmente varios programas de gobierno apuntan hacia un mismo fin: "La igualdad de oportunidades de acceso a la educación y a la permanencia en ella". En el ámbito de la educación superior existen, por una parte, programas destinados a financiar los costos de arancel y matrícula - tal como es el caso de las becas que son materia de esta evaluación- y por otra, programas de mantención y asistencia. En general, todos estos programas están orientados a alumnos de condición socioeconómica media a baja, o bien, a grupos de especial interés para el gobierno.

Programas de Arancel y Matrícula

Fondos Solidarios de Crédito Universitario: Beneficio que se otorga a alumnos de las universidades del Consejo de Rectores para financiar parte o la totalidad de los aranceles de matrícula. Quienes acceden a este tipo de crédito deben devolver al Fondo Solidario de su universidad - una vez que se estén desempeñando en el campo laboral y tras dos años de gracia- los recursos adeudados de acuerdo al 5% de sus ingresos, en un período que fluctúa entre los 12 y los 15 años, con un interés del 2% anual. La recuperación de estos recursos se utiliza para asignar beneficios a nuevos estudiantes. La gestión del crédito está a cargo de las propias universidades; centralmente la institución responsable de este programa es el Ministerio de Educación, a través del Departamento de Políticas y Estudios de la División de Educación Superior.

Créditos CORFO para estudiantes de pregrado: Línea de financiamiento y subsidio que CORFO ha abierto a los bancos para que éstos otorguen créditos a estudiantes chilenos, con el fin de facilitarles el pago de estudios superiores de pregrado. Este crédito está orientado fundamentalmente a estudiantes que provienen de familias de ingresos medios y que deciden ingresar a Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica. Estos préstamos

se otorgan por un plazo máximo de 15 años y los bancos determinan en cada caso, de común acuerdo con el cliente, los plazos totales y períodos de gracia adecuados. La idea es que el estudiante empiece a cancelar los créditos una vez terminados sus estudios. Así, el otorgamiento de los créditos está a cargo de los bancos; en CORFO, la unidad interna directamente responsable del programa es la Gerencia de Intermediación Financiera.

Becas para Estudiantes Destacados que ingresan a Pedagogía: Su objetivo es incentivar el ingreso de estudiantes con vocación pedagógica y buen rendimiento académico a las carreras de pedagogía que se imparten en instituciones de educación superior reconocidas por el Estado. Cubre el 100% del arancel anual de matrícula hasta un tope de un millón de pesos. La institución responsable de este programa es el Ministerio de Educación, a través del Departamento de Políticas y Estudios de la División de Educación Superior.

Programas de Mantención o Asistencia

Beca Presidente de la República: Consiste en una ayuda mensual de 1.24 UTM que se otorga a estudiantes de educación superior que acrediten una situación socioeconómica deficitaria, tener un promedio de notas de educación superior igual o superior a 5.0 y estar encuestado en la ficha CAS-2. Para postular en cuarto medio a este beneficio, el estudiante debe tener promedio de notas igual o superior a 6.0. Esta beca es administrada por la Secretaría Ejecutiva de la Beca Presidente de la República, dependiente del Ministerio del Interior.

Beca Primera Dama de la Nación: Aporte económico para traslado y mantención de alumnos de ciertos lugares aislados del país (Isla de Pascua, Isla Juan Fernández y XI Región), donde hay carencia de establecimientos educacionales técnicos y de educación superior. Esta beca es administrada por el Ministerio de Educación, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Becas para Estudiantes de Ascendencia Indígena: beneficio consistente en una ayuda económica para gastos de mantención, destinado a jóvenes que hayan terminado su educación media y que estén matriculados en universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica, con prioridad en aquellas carreras ligadas al desarrollo agrícola o forestal. Este programa está a cargo del Ministerio de Educación y la Comisión Especial de Pueblos Indígenas.

• Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

Centralmente es el Ministerio de Educación (MINEDUC), a través del Departamento de Políticas y Estudios de la División de Educación Superior (DIVESUP), la institución responsable de la gestión de ambos beneficios, que son materia de esta evaluación. En el caso de la beca MINEDUC, corresponde a las universidades del Consejo de Rectores, la administración interna de la misma.

• Período de Ejecución del Programa

La Beca MINEDUC fue creada en 1991, a partir de la Ley N°19.012 de presupuestos de ese mismo año, en tanto la Beca Juan Gómez Millas se creó en 1998, por medio de la Ley N°19.540 de presupuestos de ese año. De esta forma, la Beca MINEDUC tiene ocho años de funcionamiento, en tanto la Beca Juan Gómez Millas presenta recién su segundo año de ejecución.

• Ambito de acción territorial del Programa

La cobertura de la Beca MINEDUC no está definida territorialmente, pero se puede decir que ella se otorga en todas aquellas regiones donde existe alguna universidad del Consejo de Rectores, las cuales son favorecidas con una cantidad determinada de recursos destinados a este beneficio. La Beca Juan Gómez Millas, por su parte, está dirigida a egresados de enseñanza media, provenientes de establecimientos municipales, particulares subvencionados o de corporaciones municipales, distribuidos a lo largo de todo el país, considerándose en su asignación cupos regionales.

• Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

Tal como se mencionara anteriormente, este programa produce dos componentes, que se pueden definir como sigue:

1. Alumnos de las universidades del Consejo de Rectores con Beca MINEDUC asignada, consistente en el pago de arancel de matrícula hasta 30 UTM del mes de Marzo.
2. Alumnos de instituciones de educación superior autónomas con Beca Juan Gómez Millas asignada, consistente en la cancelación anual de matrícula con tope de un millón de pesos.

• Caracterización y número de beneficiarios potenciales.

Los beneficiarios potenciales de la Beca MINEDUC son aquellos estudiantes matriculados en las universidades del Consejo de Rectores, con situación socioeconómica deficitaria y buen rendimiento académico. Si bien no se disponen los antecedentes para conocer con exactitud el tamaño de este universo, se puede obtener su dimensión aproximada considerando a aquella población que asiste a las universidades tradicionales, pertenecientes a los quintiles socioeconómicos I, II y III. De esta forma, según la encuesta Casen de 1996, el número de beneficiarios potenciales de las Becas MINEDUC ascendería a 82.309. Cabe agregar, que en 1998 alrededor de 37.000 alumnos postularon a este beneficio.

Los beneficiarios potenciales de la Beca Juan Gómez Millas son aquellos estudiantes egresados de algún establecimiento municipal, particular subvencionado o corporación municipal, con situación socioeconómica deficitaria y excelencia académica. De este modo, alrededor del 20% del total de los jóvenes que rinden la Prueba Aptitud Académica (30.000) son potenciales beneficiarios de este beneficio. En su primer año de ejecución, 2.026 personas postularon a esta beca. Es relevante destacar que ya en la segunda convocatoria los postulantes subieron a más de 6.000, considerando la mayor difusión que se pudo hacer en esta oportunidad.

• Programación de los beneficiarios objetivo.

En el caso de la Beca MINEDUC el programa se propuso beneficiar a 5.000 alumnos cuando se inició el programa en 1991 para alcanzar en régimen a 20.000 beneficiarios. Esta meta fue lograda antes de 1995, es decir, antes del período considerado para esta evaluación. De 1995 en adelante no hay meta de cobertura para este componente, aunque la institución responsable del programa se ha propuesto incrementar el monto promedio de la beca, sin precisar ni monto deseable ni número de beneficiarios que se habrían de alcanzar en algún período definido. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, se estableció la meta de entregar 1.000 becas en 1998, aunque se entregaron 1.142.

A partir de 1999 (se entregaron 2.468 becas) y hasta el año 2002, se ha programado un incremento de 1.500 nuevas becas por año.

• **Caracterización y número de beneficiarios efectivos**

Las características de los beneficiarios efectivos son básicamente las mismas que las de los beneficiarios potenciales, aunque –por cierto- constituyen un número significativamente menor. A continuación se cuantifican los beneficiarios efectivos de ambos componentes.

CUADRO N°1
NUMERO DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS DEL PROGRAMA (1994-1998)

Año	Becas MINEDUC	Becas Juan Gómez Millas
1994	28.300	---
1995	20.921	---
1996	19.670	---
1997	18.512	---
1998	19.729	1.142

NOTA: Desde 1995 en adelante, la política del programa para las Becas MINEDUC ha sido privilegiar el aumento del monto promedio de la beca, por sobre el incremento del número de beneficiarios.

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

1. Continuidad de la Justificación

• **Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa**

1. Para el desarrollo del país, la educación en general y la educación Superior como componente de ésta, es una clara prioridad de acuerdo a las políticas del gobierno (documentos "Marco de Política para la Educación Superior", Ministerio de Educación, 1997; "Presente y Futuro: Desafíos de la Educación Superior Chilena", 1999). En efecto, a partir de Julio de 1997 el Gobierno fijó la nueva política para otorgar especial relevancia al desarrollo de la educación superior, fijando los objetivos que la orientarían. Estos son:

- a) Promover la calidad de las instituciones del sistema y de sus programas de pre y posgrado;
- b) fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades;
- c) estimular el aporte de las universidades al desarrollo de la cultura;
- d) incentivar la vinculación de la educación superior y de la investigación básica y aplicada con el desarrollo nacional;
- e) reconocer la regionalización como un eje de las políticas de desarrollo de este nivel;
- f) facilitar la inserción internacional de las universidades chilenas, y
- g) propender a un sistema de educación superior complejo, racionalmente diversificado y adecuado a las necesidades del país ("Presente y Futuro: Desafíos de la Educación Superior Chilena", Ministerio de Educación, 1999)

Así, el programa que aquí se evalúa se enmarca plenamente dentro de la nueva política, en particular dentro del objetivo señalado en "b". De hecho, este aspecto se enfatiza en un objetivo específico del proyecto de Mejoramiento de la Calidad y en la Equidad en la Educación Superior

(MECESUP), que se expresa como sigue: "Fomentar la equidad del sistema y el perfeccionamiento de los programas de ayudas estudiantiles, promoviendo estudios, evaluaciones y seguimientos, y favoreciendo alternativas educacionales de calidad satisfactoria" (op cit.). Así, entre los principales componentes del MECESUP se encuentra el componente de Financiamiento, compuesto a su vez por el Fondo Competitivo y Estudios de Financiamiento. Según información proporcionada por la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación, los aspectos que se deben investigar en estos estudios son los siguientes: Ayudas Estudiantiles (Créditos, Becas), Fondos Basales, Eficiencia Interna y Recuperación del Crédito.

- En el contexto antedicho, la equidad es una dimensión fundamental dentro de la política educacional, que implica facilitar el acceso a la Educación Superior de personas con condiciones académicas apropiadas, pero con recursos insuficientes para pagar los aranceles asociados a sus estudios. Esos aranceles han tendido a subir en medida comparable al índice de remuneraciones reales en la década del 90. Por lo tanto, sigue siendo válida la conveniencia de otorgar ayuda económica para el pago de aranceles a estudiantes meritorios de bajos recursos económicos.

En el cuadro que sigue se destaca la variación del arancel para una muestra ilustrativa de carreras de nivel de educación superior, pertenecientes a distintas instituciones, en relación con el índice nacional de remuneraciones reales. Todos los valores han sido actualizados a 1999.

CUADRO N° 2
VARIACION DE ARANCELES Y DE REMUNERACIONES REALES

CARRERA	Años		% VARIACION
	1995 \$	1999 \$	
Ingeniería Comercial Pontificia Universidad Católica de Chile (UT)	1.354.664	1.859.900	37,2
Derecho Universidad de Chile (UT)	1.133.060	1.325.500	17,0
Derecho Universidad de Talca (UD)	1.080.476	1.164.000	7,8
Psicología Universidad de Concepción (UT)	955.276	1.154.000	20,8
Ingeniería en Ejecución Administración de Empresas Instituto Profesional DUOC-Viña del Mar (IPA)	727.412	828.000	13,8
Relaciones Públicas Universidad de las Américas (UPA)	1.425.753	1.606.239	12,7
Índice de Remuneraciones Reales (%)	100	114,6	14,6

UT = Universidad tradicional
 UD = Universidad derivada
 IPA = Instituto profesional autónomo
 UPA = Universidad privada autónoma

Fuentes:

Aranceles: Revista Indices, Consejo Superior de Educación
 Índice de Remuneraciones: MIDEPLAN

Por otra parte, ayudas complementarias que contribuyen al mismo fin, particularmente los Fondos Solidarios del Crédito Universitario, se encuentran bajo gran presión de demanda en la actualidad.

situación reveladora de la persistencia de una necesidad insatisfecha de soporte económico para fines de pago de aranceles.

Se incluye también un cuadro de la encuesta CASEN 1996, que muestra la insuficiente cobertura para estudios superiores en los quintiles de ingresos autónomos I y II.

CUADRO N° 3
COBERTURA DE LA EDUCACION EN CHILE

EDUCACION	TOTAL	POR QUINTIL DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA				
		I	II	III	IV	V
Preescolar	29.8%	22.3%	26.8%	30.0%	36.8%	48.4%
Básica	98.2%	96.5%	98.4%	99.0%	99.4%	99.7%
Media Total	85.9%	75.3%	81.0%	89.3%	95.3%	97.2%
Superior Total	27.8%	8.5%	15.1%	21.5%	34.7%	59.7%

Fuente: Encuesta CASEN 1996

• Evolución del perfil de los beneficiarios

No se han observado cambios significativos en el grupo de beneficiarios de cada una de las becas. Sin embargo, se puede considerar que hubo modificaciones en la definición de beneficiarios para la Beca Juan Gómez Millas en relación con la Beca MINEDUC, tal como se desprende del Cuadro N°4. Asimismo, el cambio de requisitos académicos para conservar la Beca MINEDUC, representa otra modificación en el perfil académico de los beneficiarios, que se manifestaría a partir de 1999, al incluir entre los beneficiarios a alumnos que de otra forma hubieran quedado fuera del sistema de becas.

• Influencia y evolución del entorno del Programa

El entorno del programa, concebido como el contexto en que interactúan los principales agentes y las principales variables a aquél asociado, ha evolucionado e influido en la demanda de los componentes del programa.

Algunos de los cambios del entorno en los últimos años son los siguientes:

1. La Beca MINEDUC surge en 1991, cuando la ayuda más importante para el pago de arancel de matrícula en la educación superior era el crédito universitario. Sin embargo, este instrumento no llegaba a los quintiles de ingreso inferiores, creándose esta beca con la intención de otorgar una ayuda focalizada en los quintiles de ingresos más bajos y, de esta forma, permitir que alumnos de débil situación socioeconómica, pero apropiada calidad académica pudiesen acceder a la educación superior¹. Sin embargo, a partir de la ley 19.287 de 1994 los Fondos Solidarios de Crédito Universitario reemplazan al Crédito Universitario, los cuales también son concebidos para ser focalizados en los quintiles de más bajos ingresos. Para ello, a partir de 1995, los antecedentes socioeconómicos de los postulantes son recabados a través del Formulario Unico de Acreditación Socioeconómica (FUAS), que también es utilizado para postular a la Beca MINEDUC.

¹ Antecedentes entregados en forma oral por el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Sr. Raúl Allard, en entrevista del 24 de Junio de 1999.

En definitiva, los requisitos socioeconómicos para acceder a crédito, a través de los Fondos Solidarios, son los mismos, en la práctica, que los exigidos para las Becas MINEDUC. Esto implica que, dada la compatibilidad entre estos dos tipos de beneficios, las universidades asignan distintas combinaciones de montos de becas y crédito a los estudiantes, de acuerdo a distintos parámetros, que si bien se ajustan a las normas generales establecidas por la ley, decretos y normas del Ministerio de Educación, son establecidos independientemente por cada una de las instituciones.

- En los últimos cuatro años, las universidades del Consejo de Rectores han abierto aproximadamente 100 carreras, todas ellas con informes de auto-sustentabilidad económica favorables. Esto es indicativo de una variación de la oferta de carreras hacia áreas que se suponen tienen más demanda y donde los aranceles juegan un papel explícito y específico en la gestión financiera institucional. De hecho, numerosas declaraciones públicas de las universidades del Consejo de Rectores en la última década indican que el presupuesto de estas instituciones depende en porcentajes que varían entre un 30% y un 50% de los aranceles.

Estos factores, entre otros, hacen del financiamiento de los aranceles un tema muy crítico tanto para las universidades como para los estudiantes. Han llevado, además, a que las universidades administren las Becas MINEDUC en condiciones que hacen muy difícil evaluar su efecto propio, dado que se combinan con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y otras ayudas provenientes de las mismas universidades, así como del Estado.

• Reformulaciones realizadas del Programa

- Un cambio importante es la creación, en 1998, de la Beca Juan Gómez Millas. La referida beca implica los siguientes cambios, en relación con la Beca MINEDUC original, creada en 1991.

CUADRO N° 4
CARACTERISTICAS COMPARATIVAS DE BECAS MINEDUC Y J.G.MILLAS

Beca	Monto Máximo	Receptor	Requisitos Académicos	Establecimiento de origen
MINEDUC	30 UTM	Universidad	PAA 500 o Prom.Notas 5,5	Sin restricción
J.G. Millas	\$ 1.000.000	Alumno	PAA 600 + Prom. Notas 6	Subvencionado

Beca	Instituciones	Lugar de Postulación	Cupos	Fraccionamiento
MINEDUC	Universidades del Consejo de Rectores	Universidades	Universidades	Admisible
J.G. Millas	Instituciones Autónomas de Educación Superior	MINEDUC	Regiones	No admisible

No se dispone de información sobre las razones específicas que condujeron a la creación de este nuevo componente. De la comparación de las características de ambas becas, según el cuadro anterior, resultan seis diferencias específicas, que se supone deben obedecer a algún criterio de decisión, cada una de ellas. Esos criterios son desconocidos al panel. De las características de la Beca Juan Gómez Millas se puede inferir que a través de ella se buscaría focalizar parte de los recursos, considerando las siguientes reorientaciones en relación con la Beca MINEDUC.

1. Aumentar el monto de la beca.
2. Favorecer la movilidad de los alumnos en cuanto a las instituciones a que pueden postular gracias a disponer personalmente de la beca y al mayor ámbito de instituciones elegibles.
3. Aumentar los requisitos académicos de los postulantes de manera de hacer más estricto el concepto de "alumno meritorio".
4. Incorporar al sistema de becas de matrícula a instituciones privadas y de nivel de institutos profesionales y centros de formación técnica.
5. Centrar en el MINEDUC la gestión de postulación y asignación de las becas.
6. Utilizar un mecanismo diferente al de equidad institucional, al fijar cupos por regiones.
7. Exigir procedencia de establecimiento de enseñanza media subvencionado particular o municipal.

• Conclusiones

1. La justificación inicial del programa continúa, en lo general, siendo válida. Periódicamente se tienen cohortes de alumnos meritorios y de bajos recursos económicos cuyo ingreso a la Educación Superior, y mantención en ella, depende de poder cancelar los aranceles de las carreras que cursan.
2. Si bien la justificación inicial del programa en términos generales continúa, se ha de considerar que el cambio de focalización de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario respecto del anterior Crédito Universitario, implica que actualmente ambos instrumentos (beca y crédito) se encuentren dirigidos a una misma población objetivo, lo cual abre la interrogante acerca de cuál es el sentido de la existencia simultánea de estos dos instrumentos.
3. Se ha producido un cambio importante en 1998, con la aparición de la beca Juan Gómez Millas, cuyo diseño lleva implícito una serie de innovaciones a la beca MINEDUC.
4. En síntesis, existen tres mecanismos principales de financiamiento asistido de aranceles. Ellos son los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas.

• Recomendaciones

1. Considerar que la justificación inicial que dio origen al programa se mantiene, en lo principal, no obstante que éste pueda ser revisado de acuerdo a los planteamientos contenidos en las partes siguientes del presente informe.
2. Someter a un análisis de eficacia y de eficiencia los tres principales instrumentos estatales destinados actualmente a financiar los aranceles en la educación superior, a saber: los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas, de manera de orientar la política de asistencia económica al pago de aranceles, en función del aprendizaje que aporten esos tres mecanismos².

2. Diseño del Programa

• Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógico considerada para esta evaluación es aquella que ha surgido producto del consenso entre la institución responsable del programa, la Dirección de Presupuestos y el panel de evaluación. La institución responsable del programa no se había planteado antes estructurar el programa en una matriz de marco lógico y al hacerlo, se evidenciaron importantes dudas a nivel de propósito. Por cierto, existían objetivos e indicadores asociados a la producción de los distintos componentes, pero *no* a nivel de propósito. Se "fuerza", por lo tanto, un propósito que justifica las becas. La lógica, en consecuencia, funciona a la inversa, es decir, se tiene primero a los componentes y luego se busca el propósito. Asimismo, no se encuentran indicadores posibles para el propósito con la información actualmente disponible y se utilizan indicadores de los componentes para acercarse a una medición del propósito. Sin embargo, estos indicadores no son capaces de manifestar el logro del propósito, lo cual da cuenta de un problema de lógica de la matriz. Finalmente, tal como se presenta el programa en la actualidad, resulta difícil realizar un estudio de impacto completo, que abarque todos los tipos de beneficiarios, ya que la mayoría de ellos siguen sus estudios combinando a lo menos dos formas de beneficios: Beca MINEDUC y Fondos Solidarios de Crédito Universitario, siendo poco factible aislar el efecto de cada uno de estos beneficios sobre el propósito.

• Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.

Los indicadores que se presentan en el marco lógico de consenso son los que actualmente utiliza la institución responsable del programa, o bien, aquéllos que podrían ser utilizados, dada la información existente a la fecha. Sin embargo, es posible definir mejores indicadores con el levantamiento de la información pertinente. En particular, nos referimos a los niveles de propósito y componentes.

² El presente informe analiza en términos generales la eficacia y eficiencia de ambas becas. pero indudablemente se requiere hacer lo mismo con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, de manera de poder comparar los tres instrumentos. Idealmente, un análisis que se concentre en estos dos aspectos (eficacia y eficiencia) debiera profundizar más en los mismos.

A nivel de propósito:

A través de la realización de estudios de seguimiento, se podría levantar la información para obtener los siguientes indicadores:

1. *% de alumnos beneficiados con la beca MINEDUC que concluyen la carrera, según monto de la beca recibida*
2. *% de alumnos beneficiados con la beca Juan Gómez Millas que concluyen la carrera*

A nivel de componentes:

Por una parte, se ha de dejar en claro que los indicadores que en la matriz de consenso se encuentran a nivel de propósito son en estricto rigor indicadores de los componentes, ya que entregan información sobre cantidad y calidad de éstos; por otra, sería interesante conocer el % de *becados que reciben otras ayudas estudiantiles*, para lo cual sería necesario contar no sólo con la información de las universidades respecto de los alumnos favorecidos con crédito, sino también con aquélla relacionada con otros beneficios que reciben los alumnos, ya sea internos o externos a la institución de educación superior.

• Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

Los supuestos que aparecen en la matriz de marco lógico han sido discutidos entre la institución responsable del programa, el panel de evaluación y la DIPRES, considerándose que todos ellos son válidos. Sin embargo, es necesario agregar un supuesto a nivel de propósito, que ha surgido del análisis realizado por el panel: "No existen otros sistemas de ayudas estudiantiles, orientados a la misma población objetivo, que compitan por el logro del mismo propósito en sus aspectos fundamentales". En efecto, si existen otros sistemas más eficaces, eficientes y equitativos para lograr que alumnos que no cuentan con los recursos económicos necesarios puedan realizar estudios superiores, el presente programa pierde sentido al disminuir su importancia relativa. Así, si consideramos que este supuesto fue válido al crearse la Beca MINEDUC, cuando aún no existía la Beca Juan Gómez Millas y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (si bien existían otras formas de crédito, orientados a otra población objetivo, tal como se señala en el punto III.1), actualmente debemos afirmar que las condiciones del entorno del programa han cambiado por el surgimiento de estos sistemas de ayudas y que, en consecuencia, el supuesto antes mencionado ya no se cumple.

Por otra parte, llama la atención que este programa esté sujeto a muchos supuestos a nivel de actividades, que –por cierto– la institución responsable del programa no puede controlar. Esta situación es riesgosa en su conjunto, porque del cumplimiento de estos supuestos depende que el programa sea o no ejecutado en forma exitosa.

• Dimensionamiento del Programa

Si se considera que los beneficiarios objetivo de las becas son los beneficiarios potenciales definidos por el programa, tenemos que según información disponible al año 1996, las Becas MINEDUC cubrieron cerca de un 24% de la demanda potencial por becas y las Becas Juan Gómez Millas, al año 1998, cerca de un 4% de la demanda potencial. Pronunciarse acerca de si esta cobertura es adecuada es difícil, por cuanto los beneficiarios objetivo de las Becas MINEDUC también lo son respecto del crédito universitario y, por lo tanto, es probable que parte de la

demanda potencial por esta beca sea atendida en algún porcentaje por el crédito universitario. Cabe señalar, además, que el porcentaje de cobertura arriba indicado se refiere a alumnos con beca, sin importar la magnitud de ésta. En cuanto a la Beca Juan Gómez Millas, se debe indicar que se trata de una nueva forma de beneficio, que a juzgar por lo manifestado en reunión del 12 de Mayo de 1999 por la institución responsable del programa, está en una "fase experimental" y, por lo tanto, su cobertura actual correspondería a tal fase. A nivel regional, no hay información acerca de los beneficiarios potenciales o beneficiarios objetivo.

• Razones que justifican cambios en el Diseño del programa

Actualmente existen a lo menos tres instrumentos (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas), que apuntan básicamente a un mismo propósito: "el aumento del número de alumnos de bajos recursos económicos que ingresan y permanecen en la educación superior, subsidiando los costos de arancel y matrícula". De esta forma, la existencia de estos tres instrumentos sólo se justifica si se complementan en la consecución del propósito, pero bajo un mismo programa, o – si este no fuera el caso- fueran programas claramente diferenciados, con propósitos y población objetivos propios. En consecuencia, cualquiera sea el caso, el programa que aquí se evalúa requiere de un nuevo diseño.

• Conclusiones

1. Los programas de becas de arancel para la educación superior de MINEDUC originalmente no fueron diseñados según la metodología del Marco Lógico, por lo que en virtud de la presente evaluación tuvieron que ser "repensados" según este esquema. De esta forma, quedó en evidencia que el programa no tenía objetivos a nivel de propósito, si bien sí los tenía a nivel de componentes. Por ello al diseñar la matriz se tuvo que leer ésta de arriba hacia abajo, a través de la pregunta si el propósito justificaba la existencia de los componentes. Ciertamente, lo correcto hubiera sido una lectura inversa de abajo hacia arriba, a través de la pregunta si con los componentes era posible cumplir el propósito del programa. De esta forma, el propósito que aparece en definitiva en la matriz se acota en forma forzada a los componentes.
2. Así como originalmente no existían objetivos a nivel de propósito, tampoco se definieron indicadores a este nivel, por lo que tampoco hubo preocupación por encontrar medios de verificación que los hubiesen respaldado, como por ejemplo, estudios de seguimiento de los alumnos becados. De esta forma, la matriz muestra a nivel de propósito indicadores que corresponden a los componentes.
3. A nivel de actividades, llama la atención que existan demasiado supuestos, lo que revela poco control de la institución responsable del programa sobre el éxito con que se lleva a cabo la ejecución de éste.
4. Por último, el panel se cuestiona –por una parte- que deban existir dos componentes de becas de arancel que apunten al mismo propósito y –por otra- que uno de los componentes (aquél referido a las becas MINEDUC) sea asignado conjuntamente con otro instrumento, externo al programa (crédito universitario), beneficiando prácticamente a la misma población objetivo.

• Recomendaciones

1. Considerando que existen a lo menos tres instrumentos (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas), que apuntan básicamente a un

mismo propósito, el panel recomienda que se realice un nuevo diseño para el programa que aquí se evalúa, para lo cual se sugieren dos alternativas:

- a) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de constituir los componentes de un mismo programa, evaluándose el impacto conjunto de ellos sobre una misma población objetivo;
 - b) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de ser programas distintos, con propósitos y población objetivo propios, claramente diferenciados entre sí.
2. Si la opción elegida fuese la última, parece claro que los Fondos Solidarios de Crédito Universitario continuarían estando dirigidos a aquellos alumnos cuyas condiciones socioeconómicas fuesen deficitarias y cuyo rendimiento académico fuese suficiente, en tanto la Beca Juan Gómez Millas estaría dirigida básicamente a alumnos de la misma condición socioeconómica, pero cuyo rendimiento académico fuese excelente. La Beca MINEDUC –menos exigente desde un punto de vista académico que la Beca Juan Gómez Millas y de asignación similar e incluso transferible respecto del crédito universitario- pierde sentido frente a estos dos instrumentos de ayudas. En consecuencia, la Beca MINEDUC habría de tener un grupo objetivo propio, claramente acotado, como por ejemplo, lo serían “grupos vulnerables” de la sociedad (por cierto, no incorporados en otros sistemas de becas para la educación superior), o bien, debiera tener un propósito claramente distinto al de los otros dos instrumentos, por ejemplo, estando destinada al mantenimiento de los alumnos, en cuyo caso habría que estudiar una fusión con la Beca Presidente de la República. Cabe agregar, que cualquiera sea el propósito y grupo objetivo de esta beca, se recomienda que su asignación *no* obedezca a cupos institucionales, donde cada universidad asigna el beneficio según criterios propios, ya que ello genera inequidad entre los postulantes, dependiendo la asignación y monto del beneficio de la institución donde estudien. En este sentido, parece más adecuada la forma de asignación adoptada por la Beca Juan Gómez Millas, que si bien se distribuye de acuerdo a cupos regionales, se asigna bajo los mismos criterios, en forma centralizada. Así, tal forma de asignación (centralizada y sobre la base de criterios únicos) podría utilizarse también en una nueva forma de Beca MINEDUC.

3. Organización y Gestión del Programa

- Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa.

El programa, tal como ha sido presentado al panel de evaluación, consta de dos componentes, que aluden por una parte a la Beca MINEDUC y por otra a la Beca Juan Gómez Millas. Tales componentes han sido expresados en la matriz de marco lógico como sigue:

1. Alumnos de las universidades del Consejo de Rectores con Beca MINEDUC asignada, consistente en el pago de arancel de matrícula hasta 30 UTM del mes de Marzo;
2. Alumnos de Instituciones de Educación Superior autónomas con Beca Juan Gómez Millas asignada, consistente en la cancelación anual de matrícula con tope de un millón de pesos.

El panel desea dejar en claro que sobre la base de estos dos componentes la evaluación del programa no es completa, porque no incluye un instrumento de ayuda fundamental para el pago de

arancel de matrícula y que se asigna en forma conjunta con la Beca MINEDUC: los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

Beca MINEDUC

La Beca MINEDUC surge en 1991, cuando la ayuda más importante para el pago de arancel de matrícula en la educación superior era el crédito universitario. Sin embargo, este instrumento no llegaba a los quintiles de ingreso inferiores, por cuanto su obtención exigía la firma de pagarés y la presentación de avales. De esta forma, las familias más pobres muchas veces no habrían sido capaces o –al menos- “sentirían aversión” para postular al crédito universitario. Es, pues, en este contexto que se da vida al programa de Becas MINEDUC, cuya intención es lograr una focalización más certera en los quintiles de ingresos más bajos y, de esta forma, permitir que alumnos de débil situación socioeconómica, pero apropiada calidad académica pudiesen acceder a la educación superior³.

La Beca MINEDUC está destinada a financiar entre un 30 y 100% el arancel de las carreras de pregrado de las universidades del Consejo de Rectores, no pudiendo exceder las 30 UTM del mes de Marzo. Los recursos que se destinan para otorgar Becas MINEDUC a los estudiantes recién ingresados deben representar a lo menos el 30% del total de los fondos asignados a la universidad para este tipo de beca.

Pueden optar a la Beca MINEDUC los alumnos de rendimiento académico satisfactorio, que acrediten que dadas sus condiciones socioeconómicas y las de su grupo familiar, necesitan ayuda para el financiamiento de sus estudios.

En el año 1998 se otorgaron 19.729 becas (totales o parciales) con un monto promedio de \$580.000. Es decir, un 11% de los 186.492 alumnos matriculados en las universidades del Consejo de Rectores recibió algún porcentaje de beca. El monto total asignado en becas ascendió a \$ 11.451.000 (ver Cuadros N° 5 y 6).

Beca Juan Gómez Millas

En 1997 se reformula la política de Educación Superior, priorizándose –entre otros- la calidad, la equidad y la vinculación de la educación superior con el desarrollo nacional. Es en este contexto, en el cual surge la Beca Juan Gómez Millas, en el año 1998. Por cierto, respecto de 1991 la realidad nacional en el ámbito de la educación superior había cambiado: Aumenta el número de instituciones privadas de educación superior autónomas y el número de sus alumnos; habían dos instrumentos que priorizaban una focalización en los segmentos más pobres de los estudiantes: los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (que a partir de la ley 19.287 de 1994 reemplazaron al Crédito Universitario, permitiendo una mejor focalización en los más necesitados) y la Beca MINEDUC. Así, la Beca Juan Gómez Millas -estando dirigida a estudiantes de menores recursos, aunque con un umbral de ingresos mayor que el que considera la Beca MINEDUC- enfatiza más la calidad académica de los mismos, elevando las exigencias respectivas. Asimismo, en consideración a la nueva realidad, incorpora al sistema de becas a las instituciones de educación superior autónomas³.

De esta forma, la Beca Juan Gómez Millas es un beneficio dirigido a estudiantes meritorios que hayan egresado de algún establecimiento municipal, particular subvencionado o corporación municipal, con situación socioeconómica deficitaria (aunque ésta puede ser mejor que la de los beneficiarios de la beca MINEDUC). Los beneficiarios, a quienes se otorga la beca antes que se

³ Antecedentes entregados en forma oral por el Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Sr. Raúl Allard, en entrevista del 24 de Junio de 1999.

hayan matriculado en alguna institución de educación superior, pueden optar entre las universidades del Consejo de Rectores (25) y las instituciones de educación superior privadas, que hayan alcanzado su plena autonomía (18), incluyendo otras universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. La beca consiste en la cancelación del arancel anual de matrícula con un tope de un millón de pesos.

En los años 1998 y 1999 se otorgaron 1.142 y 2.468 becas respectivamente por montos totales de M\$ 1.107.847 y M\$ 2.400.000 en cada uno de esos años, siendo los montos promedios de beca de \$970.000 y \$972.000 respectivamente.

• Organización que sustenta la función de producción de los componentes

Beca MINEDUC

La organización para producir este componente abarca dos ámbitos: el Ministerio de Educación, a través de su División de Educación Superior (DIVESUP), que de acuerdo a los procedimientos establecidos, distribuye los recursos a las universidades del Consejo de Rectores, y éstas últimas, que son las encargadas de asignar las becas a sus alumnos, sobre la base de lineamientos generales entregados por el Ministerio y de acuerdo a criterios propios, que varían de institución en institución. Cabe mencionar, que la asignación de esta beca se realiza en forma conjunta con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

Beca Juan Gómez Millas

La gestión de la Beca Juan Gómez Millas está a cargo de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, a través de su Departamento de Políticas y Estudios. Cabe señalar que el procesamiento de los antecedentes de los postulantes es efectuado por una empresa externa, que sirve de base a la propuesta de asignación que realiza la DIVESUP a la Comisión Ministerial, entidad a la cual corresponde la adjudicación del beneficio. El inicio de las postulaciones y entrega de la información a los postulantes está a cargo de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), que de esta forma constituyen las "ventanillas" de postulación. Las instituciones de educación superior sólo participan en la confirmación de las matrículas de los beneficiarios.

• Función de producción de los componentes

Beca MINEDUC

Como se señalara anteriormente, la gestión de este beneficio está a cargo de las universidades del Consejo de Rectores y la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. Las principales funciones que competen a las universidades en la producción de alumnos con beca MINEDUC son las siguientes: completar el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), procesar los antecedentes recogidos por esa vía y asignar el beneficio a los alumnos seleccionados. A la División de Educación Superior del Ministerio de Educación corresponde procesar los requerimientos de cada institución y proponer al Ministerio de Hacienda la asignación de fondos de cada universidad (ver Figura 1). Las actividades que se han de realizar en detalle conforme con estas funciones se enumeran en la Matriz de Marco Lógico (ver Anexo 1). Tales actividades se desarrollan de acuerdo a un calendario preestablecido. El cumplimiento del mismo depende en parte de factores externos, que la unidad responsable del programa no controla. Así, por ejemplo, para procesar los requerimientos de recursos de las universidades por concepto de alumnos nuevos, es necesario recibir oportunamente los respectivos informes de las universidades; del mismo modo, para traspasar los recursos a las distintas casas de estudio, es necesario que la

Flujograma Beca Mineduc

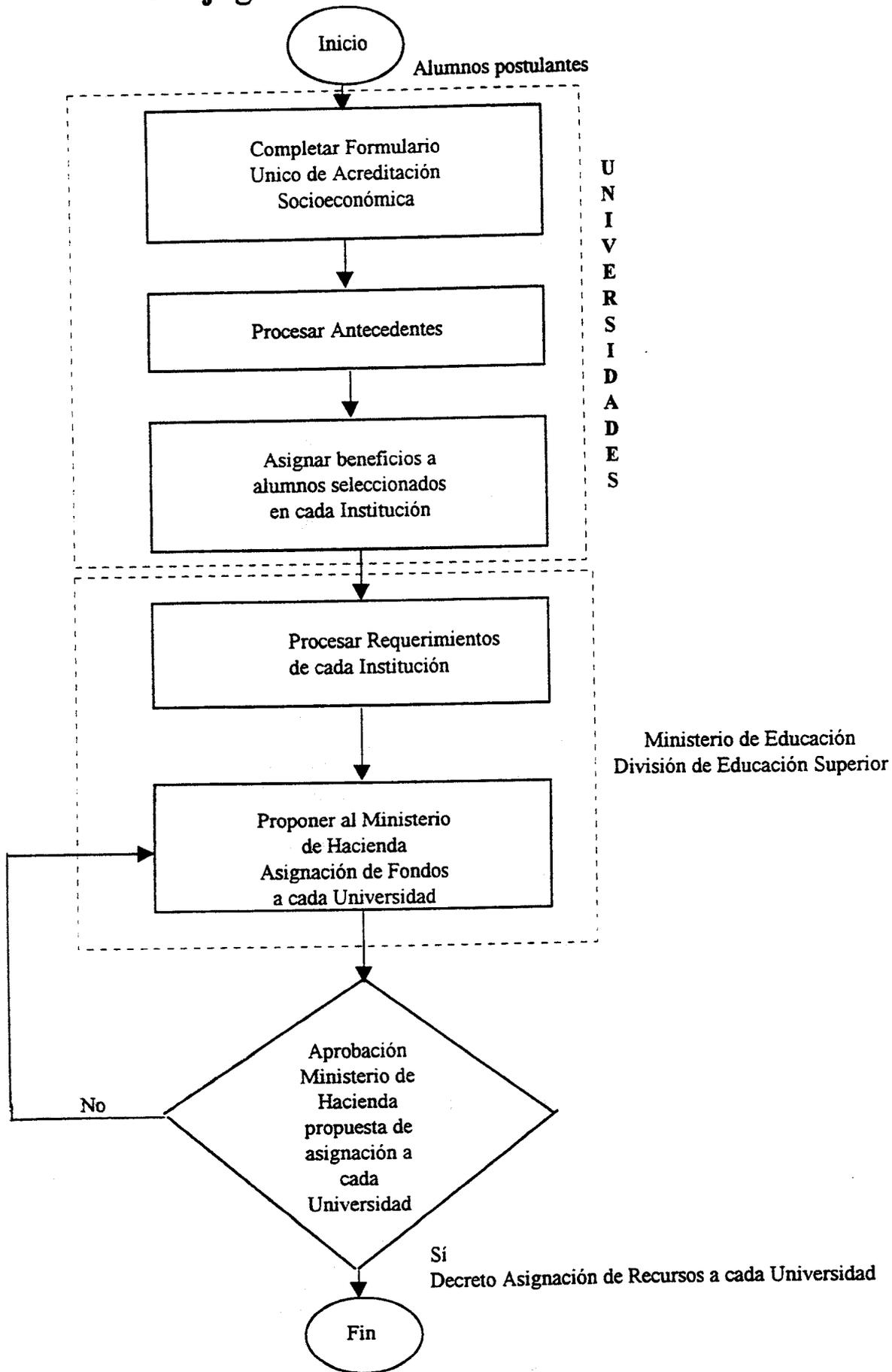


FIGURA Nº 1

Flujograma Beca Juan Gomez Millas

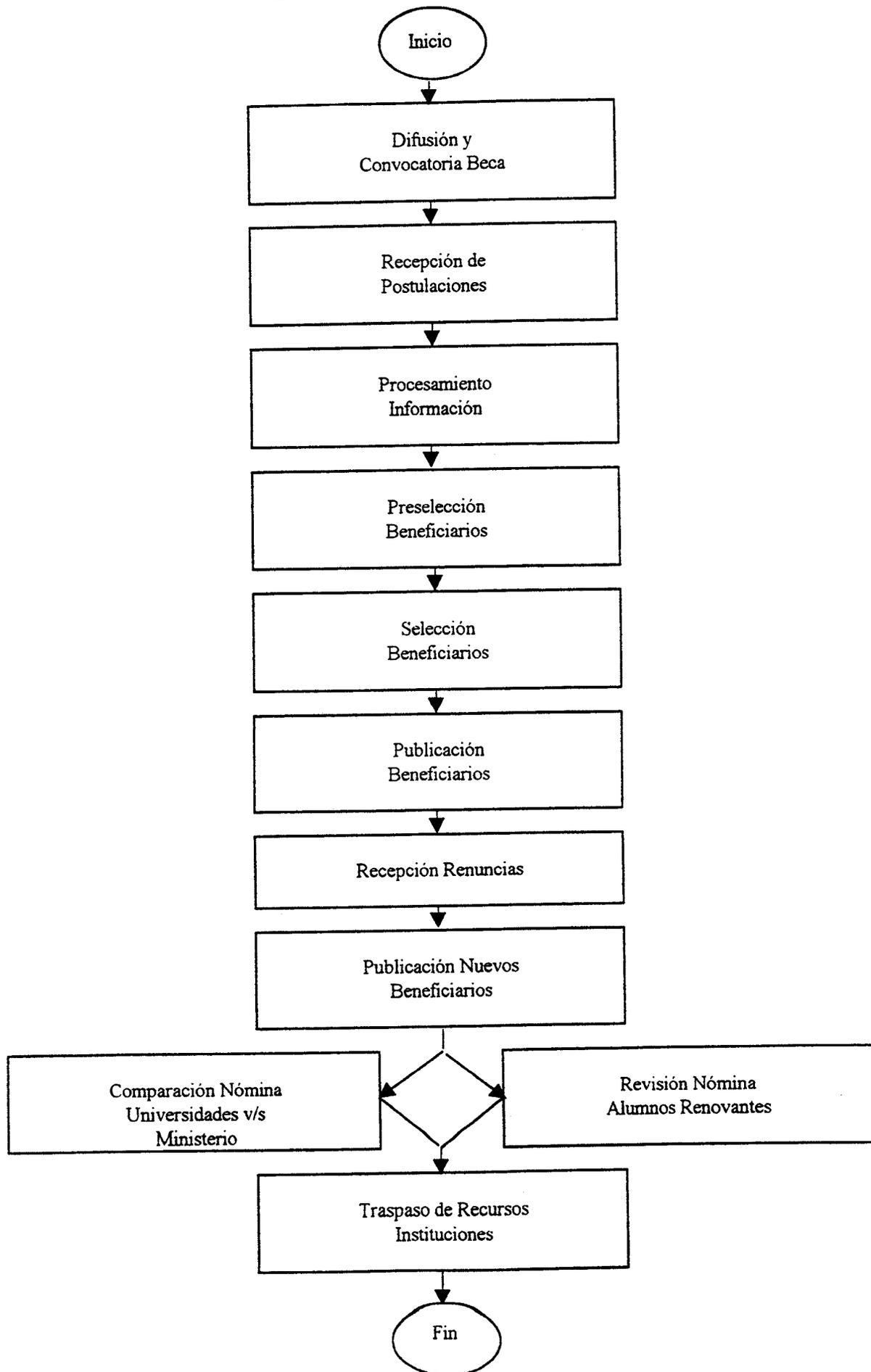


FIGURA N° 2

tramitación total del decreto que establece la distribución de recursos entre las distintas instituciones se realice en forma oportuna. Cabe agregar, que durante el período de evaluación de este programa, un problema relacionado con la calendarización de las actividades lo constituía el hecho que los postulantes a las ayudas estudiantiles del MINEDUC no supieran al momento de matricularse si eran beneficiarios de esta beca (y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario), lo que generaba una gran incertidumbre en relación con la capacidad de pago de los estudiantes. En 1999 el calendario de actividades fue adelantado, de tal modo que en los casos que las universidades pudieron cumplir con el mismo, los beneficiarios de estas ayudas estudiantiles ya estaban en conocimiento de su calidad de tal en el momento de matricularse.

Beca Juan Gómez Millas

Tal como se indicara más arriba, la gestión de la Beca Juan Gómez Millas está a cargo de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, pero considera la participación de otras entidades. La producción de este componente se desarrolla en torno a las siguientes funciones: Difusión y convocatoria de la beca; recepción de postulaciones; procesamiento de información; preselección y selección de beneficiarios; publicación de beneficiarios, recepción de renuncias, publicación de nuevos beneficiarios; confirmación de las matrículas de los beneficiarios; revisión nómina alumnos renovantes; traspaso de recursos a las instituciones de educación superior (ver Figura 2). Las actividades que implican cada una de estas actividades tiene la ventaja que se inicia con bastante anticipación respecto de las Becas MINEDUC, por cuanto interesa de qué establecimiento de enseñanza media egrese el postulante y no qué institución de educación superior autónoma lo acoja. De esta forma, la publicación de la nómina de beneficiarios siempre será oportuna en relación con la fecha de matrícula en las instituciones de educación superior.

• Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

Beca MINEDUC

Con la finalidad de asignar los recursos del año siguiente, la DIVESUP solicita información detallada sobre el proceso de asignación de becas y resultados por carrera, que incluye número de alumnos beneficiados y monto del beneficio por carrera; número de alumnos beneficiados y monto del beneficio por sede universitaria; número de alumnos con Beca MINEDUC, según el porcentaje de arancel cubierto por sede universitaria; número de alumnos con Beca MINEDUC, según el monto de la beca expresado en UTM por sede universitaria. Además, se pregunta por los criterios para la postulación y selección de beneficiarios. De esta forma, la DIVESUP recopila una gran cantidad de información, que sin embargo, el panel de evaluación desconoce cómo procesa y utiliza. De hecho llama la atención que una parte importante de la información que solicitara el panel, haya sido entregada en forma "bruta", tal como la entregara cada universidad, sin ningún tipo de procesamiento. Respecto de los criterios para la postulación y selección de beneficiarios que aplican las universidades, el panel no pudo obtener esta información por parte de la institución responsable del programa, debiendo -para ello- entrevistar a los encargados de bienestar de algunas universidades.

Por otra parte, el panel no tiene antecedentes de estudios de seguimiento que realice la unidad ejecutora del programa, pero a raíz de la entrevista realizada a los encargados de bienestar de algunas universidades, consta que al menos algunas instituciones desarrollan este tipo de actividad.

Becas Juan Gómez Millas

El monitoreo, en el caso de esta beca, se ve facilitado por el manejo centralizado de este beneficio, y en consecuencia, de la información relativa al proceso de asignación. De todas formas, también en este caso se debieran hacer estudios de evaluación y seguimiento, pero dada la juventud del programa, ello aún no es recomendable.

• Conclusiones

1. Sobre la base de los dos componentes que considera este programa (alumnos con Beca MINEDUC y alumnos con Beca Juan Gómez Millas), la evaluación de este programa no es completa, porque no incluye un instrumento de ayuda fundamental para el pago de arancel de matrícula y que se asigna en forma conjunta con la Beca MINEDUC: los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.
2. Las dos becas que aquí se analizan nacen en dos contextos diferentes: La Beca MINEDUC surge cuando no existían ayudas estudiantiles focalizadas en los estratos de menores ingresos, en cambio la Beca Juan Gómez Millas se crea cuando ya habían ayudas estudiantiles focalizadas en los estratos de ingresos inferiores, y el número de instituciones privadas de educación superior autónomas y el número de sus alumnos había aumentado.
3. Como consecuencia de lo anterior, la Beca MINEDUC está focalizada a los alumnos de menores ingresos de las universidades del Consejo de Rectores, en tanto la beca Juan Gómez Millas está orientada a alumnos de excelencia académica, con un umbral de ingresos más alto que aquél de los beneficiarios de la beca MINEDUC.
4. Sin embargo, dado que en la actualidad los Fondos Solidarios de Crédito Universitario están focalizados en los quintiles de menores ingresos, cabe hacerse la pregunta si tiene sentido mantener la Beca MINEDUC orientada a la misma población objetivo y al mismo propósito. Más aún, si en términos de equidad la utilización de dos instrumentos que implican compromisos distintos no parece suficientemente justificada. ¿Por qué en un caso se ha de devolver la ayuda y en otro no? Si hay razones implícitas, ellas debieran ser explicitadas, lo que probablemente llevaría a reformular propósito y población objetivo de la Beca MINEDUC.
5. La Beca Juan Gómez Millas, en cambio, tiene en cuenta la nueva realidad nacional y no se restringe a las universidades del Consejo de Rectores como en el caso de la Beca MINEDUC, de manera que incorpora a todas las instituciones autónomas de educación superior al sistema de becas.
6. Se considera que en el período de evaluación (1995-1998) la producción de alumnos con Beca MINEDUC no ha sido oportuna desde un punto de vista de la incertidumbre que genera en los postulantes tener que matricularse en la universidad sin conocer su calidad de beneficiarios de esta beca (y de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario). A esto hay que agregar que el cumplimiento del calendario de actividades de esta beca depende en parte de factores que la institución responsable del programa no puede controlar. En este contexto, las indicaciones del MINEDUC a las universidades para adelantar el proceso de asignación del año 1999 se han de ver como positivas.
7. La producción de la Beca Juan Gómez Millas se puede considerar como oportuna, por cuanto los beneficiarios de la misma conocen su calidad de tal antes de matricularse en alguna institución de educación superior.

8. Anualmente, la unidad responsable del programa recopila una gran cantidad de información acerca de la asignación de ayudas estudiantiles que hacen las universidades, que incluye los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y las Becas MINEDUC. Sin embargo, debido a la forma en que el panel de evaluación recibió esta información (en los casos que la recibiera), se piensa que la misma no se procesa adecuadamente.
9. El panel no tiene antecedentes de estudios de seguimiento que realice la unidad ejecutora del programa, pero a raíz de la entrevista realizada a los encargados de bienestar de algunas universidades, consta que al menos algunas instituciones desarrollan este tipo de actividad.
10. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, el monitoreo se ve facilitado por el manejo centralizado de este beneficio, y en consecuencia, de la información relativa al proceso de asignación. De todas formas, también en este caso se debieran hacer estudios de evaluación y seguimiento, pero dada la juventud del programa, ello aún no es recomendable.

• Recomendaciones

1. Mientras las Becas MINEDUC se sigan asignando en forma conjunta con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario a una misma población objetivo y en pro de un mismo propósito, estos instrumentos de ayuda deberán ser considerados como componentes de un mismo programa y, en consecuencia, su evaluación deberá proceder en forma conjunta.
2. Sin embargo, dado que no existen suficientes argumentos técnicos para mantener dos instrumentos apuntando a un mismo propósito y población objetivo, con implicancias distintas en términos de equidad, se recomienda definir con claridad para qué y para quién se han de asignar las becas, diferenciando claramente estos aspectos respecto de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.
3. El panel suscribe las indicaciones del MINEDUC a las universidades del Consejo de Rectores para adelantar el proceso de asignación de ayudas estudiantiles, de manera que los postulantes a los beneficios sepan en el momento de matricularse si cuentan con los recursos suficientes para financiar sus estudios.
4. Se recomienda que la información recopilada por la unidad responsable del programa a partir de las instituciones a las cuales dirige su ayuda sea debidamente procesada, de manera tal de facilitar su utilización, con fines de monitoreo y evaluación. Del mismo modo, se recomienda levantar datos de seguimiento de los alumnos becados, que muchas veces las respectivas universidades ya poseen. Esta información debiera ser incorporada a bases de datos, lo cual no sólo facilitaría el seguimiento de los alumnos, sino también la asignación certera y coordinada de las distintas ayudas estudiantiles.
5. Para facilitar la evaluación de los programas de ayudas que maneja el Ministerio de Educación, se recomienda que éste propicie la coordinación entre los distintos estudios que se realizan con tal fin y, en la medida de lo posible, permita el intercambio de información.
6. Se recomienda evaluar las becas Juan Gómez Millas cuando hayan egresado las primeras cohortes de alumnos becados, es decir, hacia los años 2001 o 2002. Para ello es necesario haber levantado datos desde 1998 (año de inicio del programa). El seguimiento debe recoger datos acerca de la renovación del beneficio, continuidad o abandono de los estudios y rendimiento académico, entre otros.

4. Eficacia del Programa

• Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados

1. Los dos tipos de becas no son considerados por el Ministerio de Educación como formando parte de un único programa (y, por lo tanto, como componentes que se suman en función de la obtención de un único propósito). Más bien parecieran ser llevados de forma paralela, cada componente constituyendo en sí mismo un programa, lo que queda claro cuando se analiza la forma de producción de éstos (que tienen en común sólo el estar bajo la responsabilidad de la misma unidad del Ministerio de Educación). Sin embargo, es importante destacar que la creación de la Beca Juan Gómez Millas significa una importante alternativa de otorgamiento de beca para alumnos de escasos recursos de educación superior en relación con la Beca MINEDUC. Su puesta en marcha implica la prueba de varios elementos centrales de la producción de las becas de arancel, tales como: requisitos de postulación y mecanismos de selección de los beneficiarios, administración directa por el propio programa (y no por las universidades). Aunque no esté explicitado en ninguno de los documentos a los cuales el panel ha tenido acceso, es posible pensar que a futuro tales innovaciones, en caso que se comprueben sus bondades para la mayor eficacia y eficiencia en la concesión de becas, implicaría cambios sustantivos en la operación de la Beca MINEDUC. Sin embargo, habiéndose iniciado la Beca Juan Gómez Millas sólo en el año 1998, no se cuenta todavía con información suficiente para emitir conclusiones decisivas al respecto.
2. Las Becas MINEDUC forman un conjunto con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, ya que ambos beneficios son otorgados a través del mismo procedimiento y, en la mayoría de los casos, de forma complementaria. Por lo tanto, deben necesariamente ser considerados en conjunto. Las universidades, las cuales son las responsables del otorgamiento de la beca y/o del crédito a cada uno de los alumnos postulantes, ejecutan la distribución de los dos beneficios de forma coordinada, tanto en relación con la decisión de qué alumnos reciben qué beneficio como en relación con el monto de cada uno de ellos.

En algunas universidades los estudiantes de primer año no son informados de la existencia de la beca, ya que la postulación a este beneficio está enmarcada dentro de la postulación general al crédito. De esta forma, todos postulan sólo a crédito y es la universidad la que decide cuáles son, entre los postulantes al crédito, aquellos alumnos que merecerían recibir algún porcentaje de la beca MINEDUC.

Cabe agregar, además, que existe una vinculación entre la demanda de recursos por parte de las universidades para las Becas MINEDUC y, en definitiva, el volumen de recursos estatales que se les otorga anualmente para beneficios estudiantiles, por un lado, y la capacidad que dichas instituciones tienen para recuperar los créditos universitarios concedidos en años anteriores, por otro.

3. En relación con los criterios empleados por el Ministerio de Educación para la asignación de recursos de la Beca MINEDUC a las universidades, la información entregada al panel es que el volumen destinado a cada una de las 25 universidades del Consejo de Rectores depende del monto histórico (asignación de recursos del año anterior) y los requerimientos de los alumnos que ingresaron ese año, obtenidos mediante el proceso de acreditación socioeconómica. Si bien el considerar cada vez los requerimientos de los estudiantes que ingresaron el último año introduce un factor de variabilidad al monto histórico, que lo tiende a corregir según las necesidades del año anterior, dentro de este monto siempre se mantiene la importancia de la asignación inicial, cuyos criterios específicos de aplicación el panel desconoce. De esta forma, la

principal variabilidad en la asignación estaría dada por el monto relacionado con los requerimientos de los alumnos nuevos del año anterior, tal como se muestra en la fórmula que sigue, que ejemplifica la distribución de 1999:

$$\text{Monto año 1999} = \text{Monto histórico} + \text{Monto Acreditación (Requerimientos Alumnos Nuevos año 1998)}$$

(Participación año 1998)

4. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas los recursos se distribuyen regionalmente, en proporción al número total de egresados de establecimientos de enseñanza media subvencionados de cada región del país. De esta forma, los recursos se distribuyen de acuerdo al origen de los beneficiarios potenciales, sin importar el destino que finalmente tengan los beneficiarios efectivos.
5. Existe gran autonomía de las universidades en el manejo de las Becas MINEDUC, en particular en relación con los criterios específicos para el otorgamiento, lo que además incluye la decisión sobre el porcentaje de la beca que recibe cada alumno.
6. Por otra parte, se puede afirmar que el programa no realiza suficientemente actividades de seguimiento y monitoreo de la labor desarrollada por las instituciones de educación superior y de la utilización de los recursos traspasados. Sería deseable que el programa, por un lado, contara con un banco de datos que centralizara y consolidara la información producida por cada una de las universidades, necesaria para el monitoreo de los indicadores de gestión más relevantes, y que, por otro, efectivamente cumpliera con producir periódicamente tales indicadores.
7. En relación con el punto anterior, resulta particularmente preocupante el hecho que un mismo postulante pueda obtener un porcentaje distinto de la Beca MINEDUC según la universidad donde siga su carrera, considerando que las distintas instituciones no necesariamente manejan los mismos criterios (es decir, aplican los criterios reglamentados por el programa y además criterios adicionales específicos de cada institución). De esta forma, la falta de patrones comunes podría estar representando un sesgo en el otorgamiento del beneficio y, en última instancia, implicar inequidad. Sin embargo, hay que señalar que la principal fuente de inequidad estaría en la disímil relación recursos/postulantes por universidad para un mismo nivel socioeconómico, y por lo tanto, en el establecimiento por aquéllas del punto de corte en el nivel de ingresos a partir del cual un alumno ya no puede ser beneficiario de la beca, lo que llevaría a que un estudiante que no alcanza a obtener el beneficio en una universidad, sí podría obtenerlo en otra institución.
8. La Beca MINEDUC es más restrictiva por el hecho de ser otorgada sólo a alumnos de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, siendo que la Beca Juan Gómez Millas es otorgada a estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado y autónomas (algunos institutos profesionales y centros de formación técnica más algunas universidades que no son parte del Consejo de Rectores). Por lo tanto, la Beca Juan Gómez Millas abarca otros ámbitos de la enseñanza superior no-universitaria, donde reconocidamente existe una importante proporción de alumnos de escasos recursos, abriéndose para ellos nuevas posibilidades de acceso a la educación superior, mediante la ayuda en el pago de sus estudios.
9. La Beca Juan Gómez Millas es de asignación directa a los postulantes por parte del Ministerio de Educación y permite al estudiante conocer exactamente cuál es el monto que le corresponderá para el pago del arancel. Además, en conocimiento del derecho a la beca, el alumno decide su postulación a una institución de educación superior, lo que reduce el margen de incertidumbre en relación con el monto de recursos con los cuales contará para solventar sus estudios. Dicho de otra manera, la beca permite al estudiante una decisión informada. Por otra parte, crea

posibilidades para que en el momento de la inscripción, cada universidad ofrezca facilidades a aquellos beneficiarios cuyas becas no alcanzan a cubrir el monto total del arancel, actuando – de paso- como un controlador del monto de éste.

10. Respecto de la organización para la producción de las Becas MINEDUC y Juan Gómez Millas, éstas utilizan modelos distintos. En el caso de la Beca MINEDUC, opera un modelo descentralizado de postulación y selección, estando la ventanilla ubicada en las universidades. Sin embargo, el chequeo y análisis de los antecedentes presentados por los alumnos son realizados por una empresa contratada a nivel central, con los costos pagados por cada universidad. A partir del listado entregado por la empresa, las universidades aplican criterios adicionales. El desafío que se presenta, por lo tanto, se refiere a resguardar la equidad en la distribución de recursos por universidad, en el caso que exista una disparidad importante en la aplicación de criterios adicionales.

La producción de las Becas Juan Gómez Millas se efectúa a través de un esquema descentralizado de *postulación*, con la ventanilla en los Departamentos Provinciales de Educación. Sin embargo, la *selección* ocurre en forma centralizada en el Ministerio de Educación, después de la realización del chequeo y análisis de los antecedentes de los postulantes y la elaboración de un ranking de candidatos a la beca, ejecutado por una empresa privada contratada. La contratación del servicio de una empresa que aplica al conjunto de postulantes los mismos criterios definidos por el Ministerio garantizaría la homogeneidad del proceso.

11. La Beca Juan Gómez Millas también es más restrictiva en relación con los criterios de postulación, al establecer de partida la exigencia de un alto rendimiento académico y estar destinada exclusivamente a alumnos de escasos recursos egresados de colegios municipales, particulares subvencionados y corporaciones de administración delegada. Para la Beca MINEDUC el criterio más limitante de postulación es el de pertenencia a las universidades del Consejo de Rectores, sin embargo, después del análisis de los antecedentes socioeconómicos, se focaliza en los alumnos de más escasos recursos.
12. El proceso de postulación a las becas se realiza a través de las fichas de acreditación socioeconómica. En el caso de la Beca MINEDUC se aplica el modelo único de ficha utilizado también para los Fondos Solidarios de Crédito Universitario. La utilización de estos instrumentos parece justificada y adecuada para los fines que se propone, es decir, la focalización de los beneficiarios a través del análisis de su situación socioeconómica. En el caso de las becas MINEDUC surge mayor incertidumbre para los alumnos en la fase posterior al análisis de los antecedentes socioeconómicos, debido al volumen de recursos asignados a cada institución, lo que en última instancia define cuál es el número final de alumnos que recibirán el beneficio y en qué monto.
13. En cuanto a las condiciones de las becas, la Beca MINEDUC es otorgada con un límite de 30 UTM y con un mínimo de 30% del valor del arancel. Sin embargo, resulta bastante incierto para el estudiante, al momento de la postulación, saber cuál será el monto final de la beca, ya que su definición depende de una amplia variedad de factores, que no siempre son oportunamente explicitados. Esto crea una situación de inseguridad para los alumnos que, por lo demás, ya se encuentran inscritos en la educación superior. Cabe agregar, que en la producción de la beca se observa un amplio abanico de porcentaje de beca entregado a los estudiantes, que fluctúa entre menos de 5 y 30 UTM, lo que en algunas universidades representa -en definitiva- una gran fragmentación del beneficio (ver Cuadro N°15, en la parte III.6 de este informe).

Por otra parte, el programa no cuenta con mecanismos para impedir que ocurra una variación del valor de los aranceles que presione sobre el número y el monto de las becas. En relación con esto, el Ministerio de Educación sólo advierte a las universidades que los mayores requerimientos de crédito y beca que tuvieran su origen en una política de incrementos de arancel y matrícula, o bien, en la creación de nuevas carreras y vacantes, deben ser financiados por la propia institución. Sin embargo, esto no resguarda al programa de ser sometido a constantes y fuertes presiones de demanda.

14. La Beca Juan Gómez Millas pareciera resultar más interesante para los estudiantes en razón de la oportunidad de postulación, que es anterior a la realización de la prueba de aptitud académica, así como a la oportunidad de selección, que es previa a la aceptación en una institución de educación superior y a la inscripción en alguna de ellas. Además, permite conocer de forma más aproximada el volumen de recursos con el cual se podrá contar para el pago del arancel. Del punto de vista de la administración de esta beca, estando definido de partida que se entrega el 100% del valor del arancel (con un monto máximo de 1.000.000 pesos) a cada beneficiario, es posible establecer de forma más adecuada una meta de cobertura, dejando menor margen de maniobra que lleve, por ejemplo, a aumentar el número de beneficiarios reduciendo el monto de la beca o, al revés, aumentar el monto de la beca reduciendo el número de beneficiarios.
15. Pareciera ser que los dos tipos de beca son entregados oportunamente por el programa a los beneficiarios. Para ambos casos existe un calendario de actividades relacionadas con el proceso desde la postulación al otorgamiento del beneficio, sobre el cual no se reportan problemas en su cumplimiento, si bien existen factores externos que inciden en la ejecución oportuna de algunas actividades (ver partes III.2 y III.3 de este informe y Matriz de Marco Lógico en Anexo I). Por otra parte, se podría considerar que resulta más adecuada para los estudiantes la oportunidad de postulación y selección de la Beca Juan Gómez Millas, ya que se conoce el acceso al beneficio antes de la inscripción en alguna institución de educación superior, lo que no sucede con la Beca MINEDUC, donde los estudiantes se inscriben en las universidades antes de la postulación al beneficio.
16. La eficacia de las becas depende, en otra perspectiva, de la calidad de las carreras cursadas por los estudiantes. En la actualidad opera la Comisión de Autorregulación Concordada en Materia de Creación de Nuevas Carreras en el Consejo de Rectores. Esta Comisión tiene el encargo de verificar el cumplimiento de requisitos mínimos de calidad y pertinencia de las carreras creadas por las universidades del Consejo de Rectores a partir de 1995. Algunas de las carreras objetadas por la Comisión han sido, no obstante, abiertas por las universidades. Esta situación debería reflejarse en una restricción de asignación de las becas MINEDUC y Juan Gómez Millas en relación con esas carreras objetadas. No se ha conocido normativa del Ministerio de Educación que haga efectiva una restricción como la citada.

• Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito

1. El programa se basa en la premisa de que la entrega de becas de arancel a los alumnos de escasos recursos constituye un fuerte apoyo económico que contribuiría para el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior. Sería necesario, entonces, verificar si el programa entrega componentes en cantidad y calidad suficientes para incidir en el acceso y en la permanencia de estos alumnos en la educación superior hasta concluir la carrera.
2. Para el logro del propósito, además de la adecuada producción de los componentes referidos a becas de arancel, es necesario que se cumplan los supuestos que los alumnos becados posean

recursos para su mantenimiento y que el valor de los aranceles cobrados por las instituciones no suban más que el valor de las becas y, por cierto, el nivel de ingresos de las familias de los alumnos beneficiados. En relación con este último aspecto, se ha de hacer notar que en el período en que la beca se ha mantenido en el monto máximo de 30 UTM ha habido un aumento del arancel promedio en las carreras pertenecientes a las universidades del consejo de rectores, tal como se ejemplifica en el Cuadro N°2 y se constata en el Cuadro N°6.

3. Se ha reducido el número de estudiantes becados, al mismo tiempo en que ha aumentado el monto promedio de las becas. Tal situación sería la consecuencia de una decisión del programa, en búsqueda de mejorar la calidad del beneficio y aumentar el impacto sobre la posibilidad de continuidad de los estudios por parte de los alumnos de escasos recursos. Si bien no está claro cómo se habría implementado esta decisión (ya que la distribución de recursos entre los alumnos es realizada por las universidades y no por el programa), su aplicación es más evidente entre los años 1994 y 1995 (ver Cuadro N°5). Por otro lado, cabe destacar que hubo un constante aumento del número total de alumnos matriculados en las universidades del Consejo de Rectores, alcanzando en el período 1995-1998 un 21,7%.

CUADRO N°5
VARIACION DEL NÚMERO DE BECAS Y DEL MONTO TOTAL ASIGNADO

Año	Nº total de matriculados en las UES del Consejo de Rectores*	Nº de becas			Monto total Asignado (en \$)**
		Nuevas	Otras	Total	
1994	145.744	s/i	s/i	28.300	7.484.840
1995	154.885	5.712 (27,3%)	15.209 (72,7%)	20.921	8.085.050
1996	167.282	5.468 (27,8%)	14.202 (72,2%)	19.670	8.610.578
1997	175.641	5.433 (29,1%)	13.236 (70,9%)	18.512	9.058.328
1998	188.522	6.509 (33,0%)	13.220 (67,0%)	19.729	10.972.892
1995-98	+ 21,7%			- 5,7%	

* Sólo matrícula de pregrado.

** Montos nominales, sin aplicación de factor de corrección.

Fuentes: - Cuadro anexo a la Ficha de Antecedentes del Programa

- MINEDUC. Ayudas Estudiantiles 1998

- MINEDUC. División de Educación Superior. Cuadro "Matrícula histórica por tipo de institución".

CUADRO N°6
VARIACION DEL MONTO TOTAL ASIGNADO, DEL MONTO PROMEDIO DE LAS BECAS Y DEL ARANCEL PROMEDIO

Año	Monto total asignado (en \$)*	Monto promedio de la beca (monto total/nº de becas) (en \$)	Monto promedio del arancel del Primer año (en \$) **	% promedio del arancel cubierto por la beca
1995	10.122.482	483.843	697.953	69,3
1996	10.039.933	510.418	760.514	67,1
1997	9.946.044	537.275	875.179	61,4
1998	11.451.000	580.414	957.323	60,6
1995-1998	+ 14%	+ 20%	+ 37,2%	

* Se han aplicado los siguientes factores de corrección: 1999: 1; 1998: 1,045; 1997: 1,098; 1996: 1,166; 1995: 1,252

** Fuente: Comentarios del Programa al Informe de Avance N° 2.

4. En 1998 el 10,5% del total de estudiantes matriculados en las Universidades del Consejo de Rectores recibió algún porcentaje de Beca MINEDUC. De acuerdo a la División de Educación Superior, más del 50% de los estudiantes del Consejo de Rectores estaría recibiendo ayuda del Estado para pago de arancel, si se incluyen los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, cifra que se elevaría a 70% en algunas universidades. Como ya se mencionó, a este panel no le fue asignada la tarea de evaluar los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, así como tampoco tuvo el tiempo requerido para solicitar y analizar las cifras asociadas a éste. Además, merece ser destacado que los datos de cobertura para la Beca MINEDUC no son muy informativos sobre el alcance del programa, ya que se debe considerar también el porcentaje (monto) de la beca que reciben los alumnos. Por otra parte, se verifica que en el período evaluado hubo un aumento del orden de 20% en el monto promedio de las becas y un aumento del orden de 37% del promedio de los aranceles (ver Cuadro N° 6).

CUADRO N°7
RESUMEN DE LA INFORMACION SOBRE ALUMNOS CON BECA MINEDUC Y CREDITO. 1998

Total de alumnos de las Universidades del Consejo de Rectores	188.522
Total de alumnos de las Universidades del Consejo de Rectores de los quintiles de ingreso I, II y III (CASEN 1996)*	82.309 (equivale al 43,7% del total de alumnos)
Número de postulaciones a la Beca MINEDUC (1998)	37.000
% de alumnos de primer año beneficiarios de beca o crédito pertenecientes a los quintiles I, II y III (1998)	80,6%
Número de alumnos que reciben Beca MINEDUC	19.729
Cobertura de la Beca en relación con la demanda efectiva	53,3%
% de becados en el total de alumnos de las Universidades del Consejo de Rectores	10,5%
Total de alumnos que recibe Crédito	88.489 (equivale al 47,4%)
Total de alumnos que reciben Beca MINEDUC y Crédito	10.589 (equivale al 53,7% del total de becados y al 5,7% del total de alumnos de las Universidades del Consejo de Rectores)

* Este dato debe ser considerado con cautela, debido al bajo número de casos de beneficiarios de la beca en la Encuesta CASEN.

Fuentes: MINEDUC. Informe Ayudas Estudiantiles 1998; Cuadro anexo a los Comentarios del Programa al Informe de Avance N° 2; MINEDUC. División de Educación Superior. Cuadro "Alumnos postulantes por universidad con beca o crédito mayor a cero"

5. El reparto del monto total asignado lleva a la distribución de becas que varían de un 5% al 100% del monto máximo de la beca. Considerándose que las Becas MINEDUC están destinadas a financiar parte o la totalidad de los aranceles de las carreras, destácase que un 27,2% de los beneficiarios tiene menos del 50% del arancel cubierto, mientras que un 73,8% tiene cubiertos por lo menos el 50% de su arancel y sólo en un 10,4% de los casos la beca cubre el arancel completo.

CUADRO N°8
DISTRIBUCION DE BENEFICIARIOS SEGUN EL PORCENTAJE
DEL ARANCEL CUBIERTO POR LA BECA

Porcentaje de la beca	Beneficiarios año 1998	
	N°	%
100	2.026	10,4
99,9-90	1.609	8,3
89,9-80	2.700	13,9
79,9-70	2.581	13,3
69,9-60	3.002	15,4
59,9-50	2.244	11,5
49,9-40	1.860	9,6
39,9-30	2.780	14,3
Menos de 30*	668	3,4
Total	19.470	100,0

*Incluye a alumnos con una carga académica inferior a la normal, a quienes sólo corresponde el pago de los cursos en los cuales están inscritos.

Cuadro elaborado a partir de la información presentada en anexo a la **Ficha de Antecedentes del Programa**

Para el análisis del porcentaje de la beca asignado, es importante considerar la asociación que se establece entre la Beca MINEDUC y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, ya que los alumnos pueden acceder a los dos beneficios: ¿cuánto es lo máximo que podría pagar en arancel un alumno (según quintil de ingresos) para que no exista riesgo de deserción por razones económicas?; ¿efectivamente estaría ocurriendo que los alumnos que tienen más recursos estarían recibiendo menor porcentaje de la beca y mayor proporción del crédito? El programa no cuenta actualmente con información suficiente para contestar a estas preguntas.

6. A la Beca Juan Gómez Millas postularon 2.026 personas en su primer año de ejecución, de las cuales 1.142 obtuvieron la beca (56,4%). Por lo tanto, la cobertura en 1998 llegó al 3,8% y alcanzaría al 23,3% en el año 2002, en caso que se mantuviera el número de potenciales beneficiarios, que se ha calculado en 30.000 cada año. El reducido número de postulaciones para 1998, en relación con el universo de potenciales beneficiarios, tiene su explicación en el hecho que el programa fue creado sólo muy pocos meses antes de vencer el plazo para la presentación de las mismas, en la Ley de Presupuestos aprobada en noviembre de 1997. Sin embargo, ya en la segunda convocatoria a estas becas, los postulantes subieron a más de 6.000, ya que el programa logró una mayor difusión en los establecimientos de enseñanza media, a lo largo del país.

CUADRO N°9
META DE COBERTURA DE LA BECA JUAN GOMEZ MILLAS

Año	Meta	N° de becas otorgadas
1998	1000	1142*
1999	1000 + 1500 = 2500	2468**
2000	2500 + 1500 = 4000	-
2001	4000 + 1500 = 5500	-
2002	5500 + 1500 = 7000	-

* El número de becas entregadas difiere respecto del número presupuestado, ya que se estimó considerando que el monto de las becas a asignar serían todas de un millón de pesos, por lo que se dividieron los recursos destinados por la Ley de Presupuestos y el monto máximo de la beca. Sin embargo, no todos los estudiantes que obtuvieron beca tenían como arancel montos superiores o iguales al máximo, en consecuencia y producto de lo anterior, en 1998 se distribuyó un número mayor de becas a la meta propuesta.

**En el año 1999 el número de becas otorgadas fue inferior al propuesto como meta, ya que si bien se otorgaron 1503 becas nuevas, sólo 965 becarios de 1998 cumplieron con los requisitos para renovar la beca.

7. Para la Beca Juan Gómez Millas, el hecho de entregar la cancelación del arancel anual con un tope de un millón de pesos tiene repercusiones más positivas sobre los beneficiarios. El valor promedio de la beca es de \$970.000 y una parte significativa de los becados tiene el 100% del arancel de matrícula financiado con esta beca.

• Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

1. No existe una definición de metas conjunta de las Becas MINEDUC y Juan Gómez Millas, ya que ellas se planifican en forma independiente. Dicho de otra manera, no hay una planificación que tome a las dos becas como componentes referidos a un mismo propósito y programa.
2. Después de 1995 y habiéndose logrado la meta inicial de otorgar 20.000 Becas MINEDUC con el programa en régimen, la institución responsable del programa no ha identificado una nueva meta de cobertura de la población objetivo (población que tiene considerado atender, cobertura planeada o deseada). Tal vez sea posible prever una mantención del número de becas en el volumen actual o incluso su reducción, en razón de la intención de la DIVESUP de aumentar el monto promedio de la beca, así como de la reciente creación de la Beca Juan Gómez Millas; sin embargo, no hay mención explícita de esto en la documentación del Ministerio de Educación.

La ausencia de meta de cobertura de 1995 en adelante, no permite una proyección que entregue una orientación, en el corto o mediano plazo, para la definición del presupuesto del programa. Al contrario, actualmente es el establecimiento del presupuesto el que fija el límite a partir del cual se define el número de becas, estando por lo tanto completamente sujeto a las variaciones presupuestarias. Por otro lado, la ausencia de definición de meta de cobertura podría dejar al programa de Becas MINEDUC sujeto a decisiones políticas coyunturales.

Para la Beca Juan Gómez Millas fue establecida la meta de entregar 1.000 becas en 1998. A partir de 1999 y hasta el 2002, la meta es incrementar en 1500 nuevas becas cada año, lo que pareciera representar un importante incremento en relación con el número inicial de beneficios. (ver Cuadro N°9).

3. Una meta importante establecida por el programa al nivel de componentes es el aumento del monto de la Beca MINEDUC. Sin embargo, no se ha definido cuál sería el monto óptimo o a cuál se pretende llegar. Además, son las universidades y no el programa las que definen en última instancia el monto de las becas. En el período analizado hubo un crecimiento importante del monto total asignado más importante que el crecimiento del número total de becas, lo que se explica por haberse privilegiado otorgar becas que permitan un pago de mayor proporción del arancel de matrícula por alumno. Como resultado, del año 1994 al 1998 hubo una reducción en 30,3% del número de becas; paralelamente, entre 1995 y 1998 hubo un aumento en un 46,4% del monto asignado. A su vez, el monto promedio de la beca creció en un 20% en el mismo período, sin embargo, tal crecimiento no alcanza a compensar el alza promedio de los aranceles, que en ese período llegó a un 37,2% (ver Cuadros N° 5 y 6).
4. Otra meta establecida para la Beca MINEDUC es que el 30% del número total de becas de cada año corresponda a becas nuevas en cada universidad, meta que al menos se cumple para el conjunto de becas. La proporción de becas de primer año alcanzó su nivel más alto –un 33%– en 1998 (ver Cuadro N° 5).

• Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa

El programa no cuenta con información global acerca del número de beneficiarios de la beca MINEDUC que alcanzan a concluir la carrera universitaria. Sin embargo, existen datos acerca de algunas universidades que, aunque no puedan ser generalizados, pueden constituir una señal acerca de aspectos preocupantes con relación a la capacidad del programa de mantener a los alumnos como becados durante todo el período de la carrera (ver Cuadros 10 a 12).

Pareciera haber existido hasta el año 1998 una importante rotación de la beca entre beneficiarios, debido a las exigencias para la renovación, que llevaban a que una parte de los becados perdiera el beneficio y éste fuera entregado a otros alumnos. A partir de 1999 esta rotación se habría reducido, debido a los cambios efectuados en los criterios de renovación de la beca. De todas formas, tal situación tomaría aún más difícil conocer cuál es el impacto específico de la beca MINEDUC en la posibilidad de los beneficiarios de terminar la carrera.

En particular existe una deserción muy grande de alumnos en las carreras en el primer año, lo que ocurre en igual proporción entre los becados (22% en el año 1997) y en el conjunto de alumnos con algún tipo de financiamiento (21%). Eso hace pensar que la beca no estaría marcando una diferencia positiva para impedir la deserción. Además de una insuficiente efectividad del programa en este aspecto, habría una pérdida de recursos de las becas de alumnos que desertan (más acentuada entre los alumnos de primer año). Cabe señalar, sin embargo, que la mayor deserción de alumnos en primer año no se refiere sólo a los becados, ya que es un problema que afecta al conjunto del alumnado. Si bien la tasa de deserción de los alumnos becados en las universidades analizadas a partir de los cuadros adjuntos muestra una tendencia a la baja en el período analizado, ella es más elevada que la tasa de deserción en el total de alumnos con beca y/o crédito universitario (ver Cuadros 10 y 11).

CUADRO Nº 10
DESERCION DE BECADOS Y NO BECADOS EN LA UNIVERSIDAD DE TALCA

	1995			1996			Año 1997		
	Nº alumnos	Deser-ción	%	Nº alumnos	Deser-ción	%	Nº alumnos	Deser-ción	%
Becados MINEDUC	185	40	21	201	52	26	170	38	22
Total alumnos con Beca y/o Crédito	567	120	21	615	147	24	613	130	21

Fuente: Información entregada al panel en reunión con representantes de los servicios de bienestar de algunas universidades, realizada el 27 de Mayo de 1999.

CUADRO Nº 11
TASA DE DESERCION DE ALUMNOS QUE INGRESAN A PRIMER AÑO, POR TIPO DE FINANCIAMIENTO - UNIVERSIDAD DE TALCA

Tipo de financiamiento	Tasa de deserción		
	1995	1996	1997
Beca MINEDUC	27,0	26,0	22,4
Crédito	26,9	23,8	21,2
Financiamiento directo	26,0	30,2	21,8

Fuente: Información entregada al panel en reunión con representantes de los servicios de bienestar de algunas universidades, realizada el 27 de Mayo de 1999.

CUADRO N° 12
RENOVACION DE LA BECA MINEDUC. UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

Porcentaje de becados de la cohorte que mantienen la beca					
1994	1995	1996	1997	1998	1999
204 (100%)	49,0%	32,4%	23,0%	16,2%	2,9%
	228 (100%)	56,0%	35,1%	28,5%	26,3%
		322 (100%)	39,0%	32,0%	27,3%
			318 (100%)	51,0%	40,9%
				249 (100%)	70%
					179 (100%)

Fuente: Información entregada al panel en reunión con representantes de los servicios de bienestar de algunas universidades, realizada el 27 de Mayo de 1999.

• Grado de Focalización del Programa

Para ambas becas, la focalización se realiza sobre las base de criterios de situación socioeconómica y rendimiento académico. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, el criterio referido a rendimiento académico utiliza parámetros más estrictos, al no considerar simplemente a los alumnos con rendimiento satisfactorio, sino a aquéllos con rendimiento meritorio (con promedio de notas 6,0 y mínimo de 600 puntos en la P.A.A.); además los postulantes deben ser egresados de establecimientos municipales o particulares subvencionados.

El análisis de focalización de ambas becas requeriría de una comparación de la distribución del beneficio según quintiles de ingresos de los becarios, así como del conjunto de los matriculados en las universidades del Consejo de Rectores. Según la Encuesta CASEN, los quintiles I, II y III sumados representaban en 1996 el 50% de los estudiantes de estas instituciones.⁴ Por otra parte, entre el total de alumnos con beca y crédito asignado, en 1998, estos quintiles sumaban el 80,6%, según los datos obtenidos a partir del procesamiento del Formulario Unico de Acreditación Socioeconómica (FUAS). Cabe destacar que entre los años 1996 y 1998 se ha ido mejorando la focalización de los beneficios en los quintiles de más bajos ingresos, con la reducción de la participación de los quintiles IV y V (ver Cuadro N°13). Habría que señalar que el programa no cuenta con la misma información desagregada por tipo de beneficio, que hubiese permitido conocer la situación específica de focalización de las becas.

⁴ Cabe recordar, que estos datos deben ser considerados como una aproximación, ya que la encuesta CASEN no es la más adecuada para obtener el universo de potenciales beneficiarios de la beca, debido a que el tamaño de la muestra sobre la cual se basa es muy reducido.

CUADRO N° 13
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE BECA Y CREDITO SEGUN QUINTIL (EN %)

Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
1996	12,69	21,59	28,32	28,69	8,51	100,00
1997	15,20	24,74	29,02	25,73	5,32	100,00
1998	26,34	26,90	27,40	17,18	2,19	100,00

Fuente: MINEDUC. División de Educación Superior. Cuadro "Alumnos por universidades con beca o crédito mayor a cero".

En el caso de la Beca MINEDUC, a pesar de no estar definido *a priori* un umbral socioeconómico para el otorgamiento del beneficio, según información entregada al panel en reunión por los representantes del programa, éste en la práctica focaliza el beneficio en los estudiantes más pobres, de los quintiles I, II y III, habiendo un menor porcentaje de personas de los quintiles IV y V que reciben la beca. Varias de las universidades consultadas por el panel consideran como límite máximo de renta familiar para acceder a la beca el monto de 500.000 pesos. No obstante, existe una fuerte presión de demanda por parte de estudiantes a partir del tercer quintil de ingreso, lo que se explicaría por las restricciones de acceso a mecanismos de apoyo que los estudiantes de estos sectores tienen para realizar estudios superiores. Se supone que estos estudiantes podrían ser cubiertos por los créditos CORFO, pero una parte significativa de ellos no cumplirían el nivel de exigencias que los bancos imponen.

• **Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos**

No existe información disponible para contestar a esta pregunta. Para la Beca Juan Gómez Millas, el programa menciona en la Ficha de Antecedentes la existencia de cartas de los postulantes o beneficiarios que talvez podrían aportar elementos de respuesta, pero el panel no ha tenido conocimiento de su contenido.

• **Conclusiones**

1. Becas y Fondos Solidarios de Crédito Universitario forman un conjunto, por lo tanto, deberían ser evaluados como un todo. Se trata de dos mecanismos de financiamiento que, basados en principios o lógicas diferentes, en la práctica están mezclados, sin conocerse la razón de ello, lo cual denota falencias en el diseño de ambos instrumentos. En un comienzo, la Beca MINEDUC fue diseñada como programa independiente del crédito, sin embargo, a lo largo de los años, ella se ha ido desdibujando como programa, ya que en muchas situaciones las universidades responsables por el otorgamiento de ambos beneficios realizan combinaciones diversas de ellos. Por este motivo, no se distingue ningún efecto específico asociado al componente beca. Tal situación resta transparencia al actual sistema de beneficios y abre dudas acerca de su eficiencia y equidad.
2. La gerencia del programa tiene un vacío de información acerca de la administración de la Beca MINEDUC a cargo de las universidades, razón por la cual fue necesario convocar a una reunión con representantes de algunas universidades para que aportaran verbalmente antecedentes al panel. Existen normas generales definidas por el programa, pero en varias fases del otorgamiento, cada institución puede aplicar criterios propios adicionales, en particular en la selección de los beneficiarios y proceso de renovación. La situación que mejor expresa esta situación es que -eventualmente- un mismo alumno podría obtener montos distintos de beca, según la universidad donde estuviese inscrito.

3. El programa introdujo en el año 1998 cambios en los criterios de renovación de la Beca MINEDUC, lo cual incide de forma importante sobre la eficacia del programa. En razón de las elevadas exigencias anteriormente existentes para la renovación de la beca, relacionadas al desempeño académico, un número grande de becados no alcanzaban a renovar el beneficio. Por esta razón se introdujeron cambios en el sistema, que parecieran favorecer la mantención del beneficio por una mayor proporción de alumnos.
4. Como consecuencia de los cambios mencionados en el punto anterior, en un plazo corto, si aumentan los porcentajes de renovación de la beca y se mantiene el mismo número de becas entregados globalmente por el programa, podría tomarse inviable el cumplimiento de la meta de entrega anual de un 30% de las Becas MINEDUC a alumnos de primer año.
5. A partir de 1995 la Beca MINEDUC no tiene definida meta de cobertura y sólo se propone una meta de aumento del monto del beneficio; sin embargo, no define cuál sería el monto óptimo o mínimo a alcanzar. Por otro lado, el programa no tiene control directo sobre esta meta, ya que son las universidades las que definen los montos de las becas. Habría también una tendencia a la "pulverización" de los recursos, con la entrega de un número importante de becas con pequeños porcentajes (ver Cuadro N°15 en la parte III.6 de este informe).
6. No existe información específica acerca de la focalización final de la Beca MINEDUC. La información entregada al panel por la División de Educación Superior se refiere al beca y crédito de forma agregada. Considerados conjuntamente, el 80,6% de estos dos beneficios son entregados a alumnos pertenecientes a los quintiles I, II y III.
7. En relación con la eficacia del programa no existe suficiente evidencia que la Beca MINEDUC esté cumpliendo con el propósito de posibilitar la permanencia de los becados en la educación superior, considerándose sobre todo la gran fragmentación del beneficio entregado y el porcentaje de arancel cubierto por el mismo. (En 1998 sólo un 10% de los beneficiarios tenía beca para cubrir el 100% del arancel y un 27% de los beneficiarios tenía una beca inferior al 50% del arancel). Por otra parte, es probable que se pueda mejorar la contribución de este programa al ingreso a la educación superior, por cuanto en la actualidad se trata de un beneficio que es otorgado cuando el alumno ya se ha matriculado en la universidad (una asignación previa mejoraría el conjunto de información que manejan los futuros estudiantes y, así, haría más equitativo el acceso a la universidad). Desde este punto de vista, la Beca Juan Gómez Millas parece más atingente en su diseño y posee innovaciones promisorias, que deben ser fortalecidas. Sin embargo, aún no existe suficiente información para la evaluación de las mismas. No obstante lo anterior, es necesario tener presente que, como se indica en el Anexo 3, se debería aplicar una evaluación sistémica a las ayudas estudiantiles orientadas al pago de los aranceles. Dicha evaluación permitiría aquilatar el aporte relativo de las Becas MINEDUC en un contexto más amplio de ayudas, donde los Fondos Solidarios del Crédito Universitario son un componente muy significativo.
8. La Beca Juan Gómez Millas representa la prueba de una serie de innovaciones, en particular restringe la autonomía de las universidades en la administración de las becas, en pos de un mejor control y mayor equidad en la asignación del beneficio, que ocurre en forma centralizada. Sus principales virtudes son: mejor definición en la focalización (más elementos para definir beneficiarios); mejor oportunidad en la entrega de la beca a los alumnos en relación con la inscripción en la carrera; menor incertidumbre para los alumnos respecto del monto de la beca; posibles efectos positivos sobre la definición de los aranceles por parte de las instituciones de educación superior (que eventualmente podrían considerar el monto de la beca como una señal de "tope" de los aranceles).

9. No parece operar una restricción relativa al status de acreditación actual de las carreras de las universidades del Consejo de Rectores. Las normativas actuales permitirían la asignación de becas a carreras objetadas por la Comisión de Autorregulación Concordada en Materia de Creación de Nuevas Carreras en el Consejo de Rectores, pero que han sido abiertas, a pesar de esa objeción. A futuro debería aplicarse similar restricción a las carreras no acreditadas cuando opere el sistema nacional de acreditación del pregrado, actualmente en etapa de diseño.

• Recomendaciones

1. Diferenciar en la práctica las becas de arancel de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, a lo menos en cuanto a población objetivo, requisitos de postulación y criterios de otorgamiento. Otra alternativa sería fundir definitivamente los dos beneficios, considerándose la posibilidad de eliminar la beca y otorgar crédito a un mayor número de postulantes.
2. Definir y aplicar criterios más restrictivos de seguimiento por parte del programa acerca del manejo de las becas por parte de las instituciones de educación superior. Con la finalidad de garantizar mayor equidad, sería deseable que la reglamentación por parte del Ministerio fuera más precisa, garantizando que todas las universidades apliquen los mismos criterios de selección de beneficiarios y renovación del beneficio.
3. Establecer de forma más explícita cuál es la población objetivo a que se destinan las becas de arancel MINEDUC. En particular se recomienda definir cuál es el nivel máximo de ingreso que deben tener las familias de los postulantes al beneficio. Tales informaciones deben ser incluidas en los instrumentos de difusión del Programa. Por otra parte, todas las universidades deberían dar a conocer la existencia de la Beca MINEDUC a los alumnos de primer año, en particular explicitando sus diferencias en relación con el crédito y los criterios de otorgamiento de ambos beneficios por parte de la universidad.
4. Establecer metas precisas para la Beca MINEDUC, en relación con la focalización, la cobertura y el monto de la beca.
5. Definir para el conjunto de las universidades cuál es el criterio académico utilizado para la renovación de la beca. Actualmente existen universidades que aplican el criterio de promedio de notas por cohorte en la carrera, otras universidades aplican el criterio de % de ramos aprobados por el becado (mínimo 60% de las asignaturas) y otras aplican el criterio de establecer de antemano una "nota de corte" para la renovación (información entregada al panel por representantes de servicios de bienestar estudiantil de algunas universidades).
6. El programa debiera mantener de forma centralizada información acerca del índice de renovación de la beca por cohorte de becados, lo que sería posible a partir de la consolidación en un banco de datos de la información actualmente producida por cada una de las universidades. Esto permitiría un seguimiento anual de la situación global de renovación por cohorte de beneficiarios y el acompañamiento sistemático de la efectividad del programa.
7. Se debiera producir información acerca de la focalización de la Beca MINEDUC en forma separada de la focalización del crédito.
8. Sería recomendable la realización de estudios para conocer el impacto del programa sobre los beneficiarios, tal como se señala más adelante. Asimismo, sería importante un estudio para

definir un monto mínimo ideal de la beca, que efectivamente reduzca el riesgo de abandono de los alumnos del sistema de educación superior.

9. Aplicar en el presente una restricción de asignación de becas a las carreras de las universidades del Consejo de Rectores que las hayan abierto sin la acreditación de la Comisión de Autorregulación Concordada en Materia de Creación de Nuevas Carreras del Consejo de Rectores. Aplicar una restricción permanente a toda carrera no acreditada por el futuro sistema nacional de acreditación de pregrado, una vez que esta funcione en estado de régimen.

5. Eficiencia del Programa

• Consecución de los componentes del Programa planificado y real

Respecto del logro de los componentes del programa: Se puede establecer que no se han establecido metas a nivel de propósito. A nivel de componentes, en el caso de la Beca MINEDUC, el programa se propuso otorgar el equivalente a 5.000 becas en sus inicios (1991) para alcanzar un total de 20.000 beneficiarios en régimen, lo que fue logrado antes de 1995. A partir de ese año se privilegió aumentar el monto promedio de la beca por sobre el incremento del número de éstas. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, se ha establecido como meta para 1998 un número de 1000 becas más una adición de 1.500 becas nuevas por año hasta el 2002. Al menos, la meta para 1998 fue superada; en 1999 se otorgaron las correspondientes becas nuevas, pero no todos los beneficiarios de 1998 pudieron renovar. En todo caso se ha de destacar, que el hecho que los indicadores no hagan referencia a una demanda potencial o a un universo determinado revela una falencia relevante.

• Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado

En cuanto a oportunidad de producción de los componentes del programa puede señalarse que, respecto de la Beca Juan Gómez Millas, es posible concluir que los componentes son producidos oportunamente por cuanto se establece un calendario para el proceso que asegura una fecha final de selección de beneficiarios anterior al comienzo de los respectivos años académicos. Por otra parte, respecto de la Beca MINEDUC, a partir de entrevistas sostenidas con encargados de bienestar estudiantil de algunas universidades y con los encargados del programa se ha constatado en los últimos años una reducción en los tiempos de selección de beneficiarios, si bien ello siempre ha ocurrido con posterioridad al inicio de los años académicos, considerando el periodo de apelación que incluye el proceso.

Los costos administrativos reconocidos por el programa ascienden a un 4% del presupuesto total en el caso de la Beca Juan Gómez Millas (ver Marco Lógico), equivalentes fundamentalmente al monto cancelado a la empresa externa encargada de procesar los antecedentes de los postulantes. No obstante, esta cifra subestima la verdadera, por cuanto no se computan los gastos asociados a las ventanillas del proceso: los Departamentos Provinciales de Educación, de los cuales no se reportan estimaciones de costos. Del análisis del flujograma de esta beca (ver Figura 2), pareciera desprenderse que estos departamentos actúan exclusivamente como buzones. Si éste fuera el caso, constituiría evidencia de la existencia de deficiencias en las áreas de fiscalización y supervisión, en la medida que dichas funciones no sean adecuadamente cubiertas por la empresa externa contratada.

En el caso de la Beca MINEDUC, no se cuenta con estimaciones de los gastos administrativos incurridos por parte de las instituciones de educación superior. Los gastos administrativos reconocidos en el Marco Lógico ascienden sólo a un 0,04% del presupuesto total debido a la no contabilización de los costos anteriores. Por lo anterior, no ha sido posible evaluar esta dimensión.

- Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

La organización de las actividades para la producción de los componentes presenta deficiencias en la supervisión a nivel del programa. En efecto, el programa se administra monitoreando algunos aspectos generales a partir del nivel central. Sin embargo, no existe supervisión desde la institución ejecutora de las actividades realizadas a nivel de las universidades. En particular, no existe información respecto de la fiscalización de los antecedentes socioeconómicos realizada por las universidades. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas no se ha encontrado evidencia de un proceso de fiscalización adecuado de los antecedentes socioeconómicos de los alumnos por parte de los Departamentos Provinciales de Educación. Se sabe, sin embargo, que la empresa contratada para efectuar la selección de los postulantes fiscaliza y valida los datos entregados por éstos, pero el panel desconoce qué procedimientos utiliza para ello⁵.

Otro aspecto referido a la organización de las actividades para la producción de los componentes sobre el cual se detecta una debilidad es que no se realiza una labor de seguimiento de los beneficiarios del programa o de una muestra de éstos.

- Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

Entre la Beca MINEDUC y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario no se produce una duplicación del trabajo, ya que en forma simultánea se postula, se procesa la información y se asignan los beneficios. Sin embargo, la Beca Juan Gómez Millas y la Beca Presidente de la República, que podrían utilizar el mismo formulario de acreditación socioeconómica, utilizan instrumentos distintos para recoger la información socioeconómica de los alumnos. El panel tampoco tiene conocimiento acerca de una base de datos común de todos los postulantes a los distintos beneficios estudiantiles otorgados por el Estado, que integre los antecedentes socioeconómicos, académicos e información acerca de los beneficios recibidos por ellos.

El componente Beca de Mantenimiento a estudiantes meritorios de escasos recursos de Educación Superior apunta a beneficiarios que también son potenciales receptores de los mecanismos de financiamiento estudiantil analizados en este programa. Sin embargo, de los antecedentes recabados, se puede concluir que no existe coordinación adecuada entre estos programas. Los componentes del programa no están relacionados con una red de servicios. Por ejemplo, las Becas Presidente de la República tienen su ventanilla a través de Municipalidades y Regiones, mientras que la Beca MINEDUC y el Crédito Universitario la tienen en las Universidades; y la Beca Juan Gómez Millas, en los Departamentos Provinciales de Educación. De hecho, es reciente la publicación "Guía de Procedimientos y Beneficios en Educación", que recopila y difunde información sobre los distintos programas y sus procedimientos.

⁵ El panel de evaluación solicitó esta información a la institución responsable del programa, pero hasta el cierre de este informe tal información no había sido entregada.

- **Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros.**

Existe otro aspecto central, cuya resolución podría mejorar sustancialmente la eficiencia del programa. La distribución del monto de becas se realiza a partir de una asignación inicial a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. A partir de ésta, se han producido variaciones en relación con la demanda por el beneficio a nivel de cada institución universitaria. Lo anterior, sin embargo, genera problemas de equidad entre alumnos de distintas instituciones, debido a que no se utiliza un único ranking de postulantes a nivel del sistema.

Otro aspecto que podría subsanarse dice relación con el hecho que coexisten distintos beneficios que, si bien, apuntan esencialmente al mismo propósito (financiamiento estudiantil), tienen coberturas diferentes de beneficiarios:

- (a) Beca MINEDUC: dirigida a los estudiantes de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores;
- (b) Beca Juan Gómez Millas: dirigida a los estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado y autónomas (algunos Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, más las Universidades del Consejo de Rectores y más algunas Universidades Privadas);
- (c) Beca Presidente de la República: beca de mantención, dirigida a los estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado (Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Universidades).

• **Condiciones para una eventual recuperación de costos.**

Respecto a la posibilidad de establecer mecanismos de recuperación de costos por los servicios prestados por el programa puede mencionarse un problema de inequidad intertemporal: quien recibe un beneficio por pertenecer al quintil de ingresos inferior, precisamente en parte a su educación universitaria puede en el mediano plazo ascender al quintil superior. En este caso, podría establecerse algún mecanismo de devolución condicionado a una situación de ingresos favorable en el mercado laboral. Sin embargo, tal vez debe analizarse en forma previa cuál es el rol que en materia de financiamiento estudiantil deben jugar las becas dado que existe un sistema de financiamiento del arancel en la educación superior por la vía de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

• **Conclusiones**

1. Respecto del logro de los componentes del programa, la ausencia de metas de cobertura a partir de 1995, en el caso de la Beca MINEDUC y el hecho que los indicadores de logro no hagan referencia a una demanda potencial o a un universo determinado (en el caso tanto de la Beca MINEDUC como de la Beca Juan Gómez Millas) revela una falencia relevante.
2. En cuanto a oportunidad de producción de los componentes del programa puede señalarse que, respecto de la Beca Juan Gómez Millas, es posible concluir que los componentes son producidos oportunamente. Por otra parte, respecto de la Beca MINEDUC, se ha constatado en los últimos años una reducción en los tiempos de selección de beneficiarios, si bien el proceso

siempre ha culminado con posterioridad al inicio de los años académicos, considerando el periodo de apelación que éste incluye.

3. La mayor parte de los gastos indirectos del programa se incurren a nivel de las universidades en el caso de la Beca MINEDUC. Dado que no se han cuantificado estos costos administrativos no ha sido posible evaluar su magnitud. En el caso de la Beca Juan Gómez Millas tampoco se ha cuantificado el costo asociado a la operación de los Departamentos Provinciales de Educación. Sin embargo, se ha argumentado que los costos administrativos reconocidos por el programa representan la mayor parte y ascienden a un 4% del presupuesto total de este programa.
4. Dos aspectos referidos a la organización de las actividades para la producción de los componentes presentan deficiencias importantes: la debilidad del proceso de supervisión a nivel central; y la carencia de seguimiento de los beneficiarios o de una muestra de éstos.
5. Se detectan deficiencias en la coordinación general entre los componentes producidos por este programa y el resto de los programas destinados al financiamiento de los estudiantes. No obstante, hay un manejo coordinado entre la Beca MINEDUC y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario a nivel de las instituciones universitarias.
6. Se estima que existe duplicidad en el uso de distintos instrumentos de acreditación socioeconómica entre distintos programas que apuntan a los mismos grupos objetivos. Este aspecto puede ser atribuido a la falta de coordinación mencionada anteriormente.
7. La asignación de recursos a las universidades con criterios que arrastran una componente histórica, que sólo es posible modificar en forma muy gradual, se presenta como una desventaja de la actual forma de producción del componente Beca MINEDUC del programa, debido a que no se utiliza un único ranking de postulantes a nivel del sistema. Esto no ocurre así en el caso de la Beca Juan Gómez Millas.
8. También se presenta como una desventaja la existencia de distintos beneficiarios potenciales para los dos componentes del programa que, esencialmente, apuntan al mismo propósito. Mientras la Beca MINEDUC está dirigida a los estudiantes de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, la Beca Juan Gómez Millas está dirigida a un universo más amplio: los estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado y autónomas (algunos Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, más las universidades del Consejo de Rectores y más algunas universidades privadas). Además, debe considerarse la existencia de la Beca Presidente de la República, que contempla una beca de mantención, dirigida a un espectro aún más amplio: los estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado (Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Universidades).

• Recomendaciones

1. Definir las tareas que sería necesario desarrollar en materia de supervisión y, posteriormente, dotar de dichos recursos adicionales al programa con el objeto que pueda subsanar una de las principales deficiencias detectadas.
2. Desarrollar una labor de seguimiento de los beneficiarios, o bien, a una muestra de éstos. Asimismo, realizar estudios periódicos de evaluación del programa, en términos de eficiencia y eficacia, e igualmente dotar de los recursos necesarios al programa.

3. Establecer algún sistema de recuperación de costos, con el objeto de introducir algún grado de equidad intertemporal en el sistema. Por ejemplo, sólo en el caso que el beneficiario obtuviera en el futuro ingresos que lo reporten en el quintil superior.
4. Utilizar la evaluación de la Beca Juan Gómez Millas en términos relativos a la Beca MINEDUC, especialmente en los aspectos en que la primera representa innovaciones a la segunda, con el objeto de determinar la superioridad de un diseño por sobre el otro.
5. Dotar a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de los recursos necesarios para que pueda realizar una gestión adecuada del Programa. En la actualidad, de los antecedentes recopilados, y debido a los escasos recursos humanos y financieros de esta división, se desprende que no se supervisa ni se procesa suficientemente la información estadística recopilada.
6. Continuar introduciendo modificaciones en el procedimiento de selección de beneficiarios que posibiliten que éste culmine con anterioridad al inicio del año académico, tal como ocurre con la Beca Juan Gómez Millas.
7. Establecer un formulario único de antecedentes aplicable a todos los programas de financiamiento estudiantil en la educación superior.
8. Cambiar el sistema de asignación de Becas MINEDUC desde un volumen de recursos asignado a universidades hacia la entrega directa de becas a beneficiarios, a través de un sistema centralizado de selección que permita la aplicación de un único ranking en todo el sistema.
9. Homogeneizar el universo de potenciales beneficiarios para los distintos programas de financiamiento estudiantil en educación superior con el objeto de apuntar a una mayor equidad entre estudiantes de distintas universidades y distintas instituciones de educación superior.

6. Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

• Contribución del programa al logro del fin

Para efectos de la presente evaluación la institución responsable del programa sugirió considerar el siguiente fin: "Contribuir a aumentar la equidad en el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior de estudiantes de los estratos más pobres de la población". Sin embargo, por consenso entre el panel de evaluación, la institución responsable del programa y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se prefirió considerar un fin más amplio: "Igualdad de oportunidad de acceso a la educación y a la permanencia en ella". Ciertamente este fin es acotado a través del propósito específico del programa que aquí se evalúa y que por consenso se ha definido como sigue: "Aumento del número de alumnos de bajos recursos económicos y de excelencia académica que ingresan y permanecen en las universidades del Consejo de Rectores e instituciones de educación superior, a través de becas destinadas a cubrir total o parcialmente los costos de matrícula y arancel" (ver Matriz de Evaluación del Programa, en Anexo 1).

De acuerdo a lo anterior, inicialmente se comparan, a través del cuadro N° 14, fin y propósito del programa, considerando la versión original del programa y la versión de consenso.

CUADRO N° 14
FIN Y PROPOSITO DEL PROGRAMA

	<i>ORIGINAL</i>	<i>CONSENSO</i>
<i>FIN</i>	Contribuir a aumentar la equidad en el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior de estudiantes de los estratos más pobres de la población.	Igualdad de oportunidad de acceso a la educación y a la permanencia en ella.
<i>PROPOSITO</i>	Aumento del N° de alumnos de bajos recursos económicos y de excelencia académica beneficiados con beca y del monto promedio contribuyendo al ingreso y permanencia en las instituciones de Educación Superior (U.del Consejo de Rectores e Instituciones Autónomas).	Aumento del número de alumnos de bajos recursos económicos y de excelencia académica que ingresan y permanecen en las universidades del Consejo de Rectores e instituciones autónomas de educación superior, a través de becas destinadas a cubrir total o parcialmente los costos de matrícula y arancel.

Así, cualquiera sea el fin considerado, no es posible asegurar en forma objetiva si el programa ha contribuido o no, en términos significativos, a su logro.

La evaluación del impacto de este programa sobre el fin se ve dificultada, a lo menos, por los siguientes aspectos:

- a) La variedad de opciones que se abren a un estudiante de educación superior. Entre ellas – además de las aquí analizadas- el Crédito Universitario, Beca Presidente de la República, trabajo remunerado, ayudas institucionales (becas, alimentación, asistencia social, etc.) e ingresos familiares no declarados;
- b) las universidades entregan a algunos alumnos un “paquete” de beneficios, en el que se combina una parte de Crédito Universitario y una parte de Beca MINEDUC, para fines de financiamiento de arancel. De esta forma, es difícil evaluar el impacto separado de esta beca;
- c) la Beca MINEDUC es divisible, aplicando las universidades diversos criterios para su fraccionamiento. De esta manera, las universidades distribuyen la Beca MINEDUC en seis tramos, a saber:

Tramo 1	Menos de 5 UTM
Tramo 2	5,1 - 10 UTM
Tramo 3	10,1 - 15 UTM
Tramo 4	15,1 - 20 UTM
Tramo 5	20,1 - 25 UTM
Tramo 6	25,1 - 30 UTM

Así, la distribución de la beca según estos tramos en cada universidad, depende de los criterios que se apliquen en cada institución para la asignación de este beneficio. Lo cual puede dar origen a distribuciones muy diversas, donde se enfatice un mayor o menor grado de fraccionamiento, tal como se observa en el Cuadro N°15. En los casos en que las fracciones de becas son pequeñas,

los universos de alumnos pueden ser grandes, y viceversa. De esta forma, el impacto de la beca dependerá de su tamaño y variará, incluso, de institución en institución.

En el Cuadro N° 15 se incluye una muestra de seis universidades del Consejo de Rectores con la distribución de la Beca MINEDUC por tramos, el cual ilustra lo antedicho:

CUADRO N° 15
DISTRIBUCION DE ALUMNOS CON BECA MINEDUC, SEGUN EL MONTO DE LA BECA

Universidad	% de alumnos con beca según monto de la beca en UTM de Marzo de 1998							Total de becados
	Más de 30	30-25,1	25-20,1	20-15,1	15-10,1	10-5	Menos de 5	
Universidad de Chile	0	16,4	2,8	37,0	43,4	0,3	0,2	1.897
Pontificia Univ. Católica de Chile	0	81,4	0,9	9,0	6,8	1,7	0,2	634
Universidad Tecnológica Metropolitana	1,8	8,1	2,5	1,7	1,5	0,04	84,5	4.632
Universidad de Concepción	0	22,0	37,3	29,7	5,4	5,6	0	2.035
Universidad de la Serena	0	9,1	1,8	0,3	0,3	0,3	88,3	5232
Universidad Austral de Chile	0,6	65,3	22,9	7,0	4,2	0,6	0	909

Fuente: Cuadro elaborado por el panel a partir de información entregada por el programa.

No obstante existir dificultades para medir el impacto de este programa sobre el fin, es probable que efectivamente contribuya al logro del mismo. Según la encuesta Casen 1996, el máximo ingreso autónomo mensual para una familia de 4 personas, en el tercer quintil, es de aproximadamente \$ 352.680 en valor 1999. El costo de la cuota mensual de arancel para una carrera de cuatro años en el instituto profesional DUOC (ver cuadro N° 3 en parte I) es de aproximadamente \$ 85.000. Se aprecia que es un valor significativo, correspondiente al 24,1% del ingreso familiar. Por lo tanto, para familias cuyos ingresos se ubican en los tres primeros quintiles, a lo menos, resulta importante disponer de ayudas económicas para el pago de aranceles universitarios. En el caso de la beca J.G. Millas se ha reportado que en 1998 hubo 2.026 postulantes, de los cuales resultaron beneficiados sólo 1.142. Por lo tanto, considerando ese factor y el universo de alumnos en la educación superior que se ubica en los tres primeros quintiles de ingreso autónomo (82.309), de acuerdo a la encuesta Casen 1996, cabe indicar que existe una razonable probabilidad que las Becas MINEDUC y Juan Gómez Millas sean una contribución efectiva al cumplimiento del propósito y, en consecuencia, del fin.

• Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin

A continuación se entrega una orientación para aproximarse a una medición del logro del fin, que considera los dos tipos de beca por separado.

Beca MINEDUC

Las Becas MINEDUC son en proporción considerable entregadas en combinación con Crédito Universitario por las universidades, que son las instituciones que administran ambos recursos con cierta autonomía.

De acuerdo a la información conocida puntualmente por el panel, las universidades privilegian la asignación de la beca a los alumnos de menor nivel socioeconómico. Estos alumnos obtienen, en muchos casos, un porcentaje de beca que no puede ser inferior al 30% del arancel a cubrir, y un porcentaje de Crédito Universitario. Para conservar la beca deben demostrar el rendimiento académico mínimo exigido por los reglamentos. Para conservar el crédito sólo necesitan mantener su condición de alumno (en ambos casos se supone que la condición socioeconómica se mantiene). Por esta razón, es posible que de un año a otro algunos alumnos no postulen a la renovación de la beca, pero pidan más crédito para suplir esa falencia.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, un estudio para medir cumplimiento del fin debería hacer un seguimiento de una tipología de casos diferentes. Esos casos estarían caracterizados por un conjunto de variables que se manifiestan en diversas relaciones en distintos grupos de población estudiantil. Las variables a considerar son:

- % de Beca MINEDUC asignada
- % de Crédito Universitario asignado
- Rendimiento académico del alumno
- Ayudas complementarias ofrecidas por la institución y utilizadas por el alumno (Beca Presidente de la República, acceso a hogares, becas de alimentación, becas de trabajo, ayudantías pagadas, etc.)
- Condición socioeconómica.
- Institución

En función de las variables indicadas, y suponiendo en todos los casos que la condición socioeconómica es correctamente evaluada, aparecen a lo menos dos grupos de estudio especialmente importantes, por sus características extremas:

- i) Alumnos con pequeño % de Beca MINEDUC y relativamente alto % de Crédito Universitario que han posiblemente discontinuado la beca;
- ii) alumnos con alto % de beca, con o sin Crédito Universitario, que han mantenido sistemáticamente la beca gracias a su rendimiento académico.

Del seguimiento de a lo menos esos dos grupos de alumnos debería resultar una visión del impacto real de la beca en la permanencia de los alumnos en el sistema.

Beca Juan Gómez Millas

En este caso se requiere hacer un seguimiento de alumnos en diversos tipos de instituciones considerando las siguientes variables:

- Carrera elegida
- Institución
- Beneficios otorgados por la institución al alumno

Es particularmente importante conocer si los alumnos pueden mayoritariamente mantener la beca, considerando los requisitos académicos exigidos para la renovación.

• Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

No parecen haberse producido impactos significativos en otros grupos de personas no previstos.

• Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

La Beca MINEDUC tiene un reglamento que permite a las universidades otorgarla en un rango entre un mínimo del 30% de un arancel y un máximo de 30 UTM. Es, además, compatible con el Crédito Universitario y otros beneficios de origen institucional. Esto ha obligado a las universidades a establecer criterios complementarios propios para la asignación de la beca. Entre esos criterios aparecen el nivel de pobreza y de escolaridad del grupo familiar, el grado de avance en las carreras, el tiempo de egreso de la Enseñanza Media y el tipo de carrera elegida. Se presentan numerosas situaciones en que los alumnos no pueden renovar la beca por no cumplir los requisitos académicos, caso en los cuales las universidades les otorgan Crédito Universitario equivalente.

Es difícil saber qué aspectos de esta situación pudieron o no haber sido planeados cuando se creó la beca. Lo que es evidente en el presente, es que la beca es un beneficio que se otorga a alumnos que, en general, cumplen los mismos requisitos socioeconómicos que se exigen para el Crédito Universitario. Por lo tanto, eso obliga a una gestión más compleja en que se deben manejar dos variables, crédito y becas, con criterios que han surgido de la necesidad de normar el otorgamiento de las becas, pero que dejan algunas dudas sobre su sentido. En la práctica se usan dos beneficios destinados a exactamente el mismo objetivo, el pago de aranceles, uno de los cuales es una donación y el otro es un crédito que debe ser pagado a futuro. La población receptora de estos dos beneficios es esencialmente la misma.

Existen percepciones de algunas universidades en cuanto a que la beca cumple un papel efectivo en el caso de los estudiantes más pobres, los cuales pudieran no estudiar si debieran acogerse a crédito. Esta es una aseveración que debería ser sustanciada con algún estudio. De otra manera parece lícito considerar la posibilidad de que los recursos destinados a la Beca Mineduc se conviertan en un suplemento a los Fondos Solidarios, en aras a la equidad, entendida ésta como un trato parejo a los alumnos en cuanto al tipo de subsidio o ayuda otorgada para el pago de los aranceles. Las becas no se devuelven, en tanto el crédito es recuperado por las universidades, en parte. Por lo tanto, si las becas se devolvieran en igual forma (convertidas en crédito) en el largo plazo harían posible que más estudiantes accedieran a crédito.

Estas consideraciones refuerzan la necesidad de estudiar el impacto diferencial y específico de las Becas MINEDUC en el contexto general de los mecanismos de asistencia económica para el pago de aranceles.

Por otra parte, la Beca Juan Gómez Millas, a pesar del corto tiempo en que ha funcionado, ha generado algunos efectos institucionales que tampoco es posible para el panel saber si fueron o no planeados. Entre éstos se puede destacar la decisión de algunas universidades de crear becas especiales, o mecanismos administrativos, que les permiten recibir a los beneficiarios de estas becas sin exigirles el pago de la diferencia de arancel que pudiera darse cuando éste supera el monto máximo de la beca. De esta forma, en términos prácticos, la beca está teniendo un efecto regulador sobre los aranceles.

• Recomendaciones

1. Realizar estudios de impacto de las Becas MINEDUC considerando las variables indicadas en esta sección.

Es importante orientar los estudios al conocimiento del impacto diferenciado de estas becas. La dificultad del diseño de los estudios debería ser indicativo del impacto de las becas. Si en algunos casos no pareciera posible diseñar estudios válidos, ello deberá considerarse como indicación de un posible impacto muy difuso o nulo.

2. Analizar, en función de los estudios de impacto, la pertinencia de la beca y su sentido propio, frente a la alternativa de convertir los recursos de la beca en mayores aportes a los Fondos Solidarios o a otros sistemas de asistencia económica para el pago de aranceles que pudieran crearse.
3. Realizar estudios de impacto de la Beca Juan Gómez Millas, considerando especialmente aquellos factores que la diferencian de la Beca MINEDUC.

En especial, es importante conocer si la beca provoca un efecto regulador sobre los aranceles y sobre las clases de instituciones y carreras en que se matriculan los beneficiarios.

7. Sustentabilidad del Programa

• Condiciones para la sustentabilidad del Programa.

Mientras la educación siga siendo un sector prioritario de la política de gobierno y éste mantenga el fin de igualdad de oportunidades de acceso a la educación y permanencia en ella, como una forma – en último término- de superar la pobreza, programas como éste seguirán teniendo cabida en la agenda gubernamental, por cuanto se enmarcan plenamente dentro de las prioridades citadas. Es decir, mientras se mantenga la justificación de este programa (ver punto III.1. de este informe) es muy probable que exista voluntad política para continuar apoyándolo.

Por cierto, las evaluaciones que se hagan de este programa han de arrojar resultados positivos, o bien, deberán permitir introducir las modificaciones necesarias para su perfeccionamiento. Esto es particularmente importante en el caso que existan programas competitivos con el que aquí se analiza y que pudieran lograr el mismo propósito en forma más eficaz y eficiente. Al respecto, cabe preguntarse si el crédito universitario sólo complementa o compite con el programa de becas de arancel y, si en este último caso se logra mejor el propósito y en forma más equitativa. Una respuesta a esta interrogante debe surgir de una evaluación conjunta de ambos beneficios. Por otra parte, también cabe preguntarse si los componentes compiten entre sí, ya que la sustentabilidad de cada uno de ellos también depende de este factor. Así, se puede afirmar que las Becas MINEDUC y las Juan Gómez Millas –de ampliarse este último componente- pueden llegar a ser competitivas entre sí. En tal caso, será conveniente transferir los recursos del componente menos eficiente y eficaz, a aquél que en estos términos sea el más recomendable, dejando de existir –al menos en su forma actual- uno de los componentes.

Replicabilidad del Programa.

El programa de Becas MINEDUC podría ser replicable en aquellas instituciones de educación superior que actualmente no abarca. Es decir, también podría ser otorgada en Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, de manera de apoyar a la educación en áreas técnicas o de perfeccionamiento "intermedio".

Para que se otorgue este tipo de beca es condición necesaria que existan Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, reconocidos por el Ministerio de Educación y con programas de estudio acreditados por las instituciones que corresponda.

Por otra parte, se han de corregir las deficiencias de este programa y se ha de eliminar su carácter competitivo con otros instrumentos, de manera tal que su otorgamiento tenga sentido por sí mismo. De esta forma, debiera tener un propósito específico y un grupo objetivo propio, o bien, ser claramente complementario con otros instrumentos en la consecución de un mismo propósito⁶.

Conclusiones

1. La sustentabilidad de este programa depende en definitiva de la sustentabilidad de sus componentes. En parte importante, esta última depende de la eficacia y eficiencia con que ellos logran el propósito del programa, así como de la competencia de otros programas y componentes, en estos mismos términos.
2. En este contexto se ha de considerar, por una parte, la existencia de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y, por otra, ambos componentes del programa: las Becas MINEDUC y las Juan Gómez Millas. De esta forma, tres instrumentos distintos convergen en un solo propósito. Sin embargo, si estos instrumentos no se complementan entre sí y compiten entre ellos, a mediano o largo plazo sólo sobrevivirá la mejor alternativa.

Recomendaciones

1. Para que las Becas MINEDUC y las Juan Gómez Millas sean sustentables en el tiempo es fundamental que no compitan entre ellas, ni tampoco con alternativas externas al programa como los Fondos Solidarios de Crédito Universitario. De esta forma, estos sistemas de ayudas se han de complementar en la consecución de un mismo propósito, bajo un solo programa, o bien, deberán desarrollarse como programas independientes y originales en sus propósitos, pero complementarios en la consecución del fin.
2. En este contexto, el panel cuestiona la sustentabilidad de la Beca MINEDUC, por cuanto compite tanto con los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, como con las Becas Juan Gómez Millas. En efecto, la Beca MINEDUC –menos exigente desde un punto de vista académico que la Beca Juan Gómez Millas y de asignación similar e incluso transferible respecto del crédito universitario- pierde sentido frente a estos dos instrumentos de ayudas. En consecuencia, no

⁶ Para que un beneficio sea complementario con otro no basta simplemente que esté permitido otorgarlos en forma conjunta a un mismo beneficiario, sino que lo que realmente importa es definir cuál es el sentido de entregar dos beneficios, porque si tienen el mismo propósito, sería mucho más simple entregar un mayor monto de un solo beneficio; ahora, si tienen propósitos diferentes, por ejemplo, un beneficio ayuda al pago de arancel y el otro a la mantención del alumno, entonces sí tiene sentido su otorgamiento conjunto y se puede hablar de beneficios complementarios.

resulta recomendable sostener en el tiempo a la Beca MINEDUC, tal como está concebida en la actualidad, debiéndose revisar fundamentalmente el grupo objetivo al cual está dirigida y su propósito, así como su eficacia, eficiencia y equidad en lograrlo.

8. Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

- Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

Según lo expresado por la institución responsable del programa ante el panel de evaluación y la DIPRES, en reunión del 12 de Mayo de 1999, el aprendizaje que ha dejado el programa de becas MINEDUC en sus primeros años de ejecución ha derivado en la creación de un nuevo beneficio, la Beca Juan Gómez Millas, que modifica aquellos aspectos de la Beca MINEDUC, que dicha institución considera que pueden ser mejorados para un buen funcionamiento de la misma. De esta forma, la Beca Juan Gómez Millas se puede considerar como una innovación respecto de la Beca MINEDUC.

Uno de los mayores problemas detectados por la institución responsable respecto de las Becas MINEDUC, es la escasa posibilidad de fiscalización que existe en el proceso de asignación del beneficio a los alumnos, debido –por una parte- a la autonomía con que operan las universidades en este aspecto y –por otra- a la escasez de recursos humanos de la institución responsable. Este problema se reduce en la Beca Juan Gómez Millas con el manejo centralizado de la misma, al existir un criterio único para asignar el beneficio.

Otro aspecto criticable de la Beca MINEDUC es su escasa cobertura, pues se restringe a las universidades del Consejo de Rectores, dejando sin atender la demanda por otras universidades autónomas, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos. En la Beca Juan Gómez Millas no tiene tanta relevancia la institución de destino del becado, como el origen de éste. Importa fundamentalmente que éste haya finalizado su educación media en algún establecimiento municipal, particular subvencionado o corporación municipal, abriéndose el abanico de instituciones de educación superior de destino a todas aquéllas que gozan de autonomía.

Al tener más importancia la institución de origen que la de destino de los estudiantes, éstos pueden postular a la Beca Juan Gómez Millas antes de estar aceptados como alumnos en alguna institución de educación superior, lo cual significa que al momento de matricularse en los establecimientos de educación superior se conozcan los resultados del proceso de selección de los beneficiarios, teniendo los alumnos mayor certeza en cuanto a su capacidad de pago. Esta situación, que representa una corrección de la Beca Juan Gómez Millas respecto de la Beca MINEDUC en sus orígenes, también está siendo incorporada actualmente a esta última, de modo que hoy los beneficiarios de la Beca MINEDUC de algunas instituciones de educación superior ya tienen conocimiento de su calidad de tal, en el momento de matricularse en las universidades del Consejo de Rectores, en las cuales, sin embargo, deben haber sido aceptados, antes de postular a la beca⁷.

Cabe agregar, que la certeza en la capacidad de pago de los alumnos beneficiarios de la Beca Juan Gómez Millas también se ha reforzado respecto de la Beca MINEDUC, en razón de la menor variación a la cual está afectado el monto del beneficio, que cubre el 100% del arancel con un tope

⁷ Si bien el proceso de selección de los beneficiarios ha sido adelantado en algunas universidades, de manera que los resultados del mismo se conozcan con anterioridad al periodo de matrícula, la apelación a la asignación de ayudas estudiantiles aún ocurre con posterioridad al inicio del año académico.

de \$1.000.000. De esta forma, también se asegura un mayor impacto de esta beca respecto de la Beca MINEDUC, que si bien tiene un tope máximo (30 UTM) está expuesta a una excesiva fragmentación (ver Cuadro N°15)

Finalmente, el hecho que tengan mayor relevancia los establecimientos de educación media de los cuales provienen los alumnos que postulan a la Beca Juan Gómez Millas, permite una mejor asignación regional de los recursos, es decir, orientada a los beneficiarios según su región de origen y no a las instituciones de educación superior, destino de los becados, como es el caso de la Beca MINEDUC.

En síntesis, el aprendizaje de la institución responsable del programa que aquí se analiza se refiere a los problemas de fiscalización, cobertura de instituciones de educación superior, momento de postulación al beneficio y de selección de los beneficiarios, variaciones en el monto del beneficio, y posibilidad de realizar una distribución regional de los recursos. Todos estos aprendizajes han sido considerados en la Beca Juan Gómez Millas, que constituye una innovación respecto de la Beca MINEDUC. Esta última recién está incorporando uno de los aprendizajes, al adelantarse el proceso de postulación y selección definitiva de los beneficiarios.

Por su parte, universidades del Consejo de Rectores entrevistadas por el panel consideran como aprendizajes importantes en el manejo de la Beca MINEDUC, que la acreditación socioeconómica se realice todos los años, por lo menos, en los casos que la universidad cuente con los recursos para hacerlo; que es necesario manejar criterios adicionales a los entregados por el MINEDUC para distribuir los recursos entre los alumnos; que para renovar el beneficio existen mayores posibilidades de lograrlo, a la vez, que resulta más justo, si se considera un criterio homogéneo para todos los alumnos (% de cursos aprobados y nota mínima), que un criterio comparativo con los alumnos de la misma carrera y cohorte; y, finalmente, que es muy positivo adelantar el proceso de postulación y selección de los beneficiarios, tanto considerando las ventajas que representa para estos últimos, como en términos de gestión interna de las universidades.

• Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa

La creación (diseño y ejecución) de la Beca Juan Gómez Millas constituye la innovación más importante en el programa de becas de arancel del MINEDUC.

• Conclusiones

1. La institución responsable del programa ha volcado la experiencia adquirida en el diseño y ejecución de la Beca MINEDUC, en la creación de una nueva beca: la Beca Juan Gómez Millas. Esta beca se constituye en una nueva alternativa de financiamiento de arancel para los estudiantes de educación superior, provenientes de familias de bajos ingresos, que tiende a corregir las deficiencias encontradas en la modalidad de la beca original.
2. Sin embargo, por la reciente implantación de la Beca Juan Gómez Millas no es posible concluir si efectivamente ella es más eficiente y eficaz en la consecución del propósito del programa. Por otra parte, esta beca apenas constituye el 5% del número total de becas de arancel entregadas por el MINEDUC a la educación superior, por lo que aspectos como el manejo centralizado de la beca es posible. No obstante, una mayor y más diversificada cobertura de la beca podría provocar nuevas dificultades, sobre todo en el ámbito de la fiscalización.
3. El panel de evaluación no tuvo oportunidad de entrevistar a representantes de todas las universidades del Consejo de Rectores, por lo que resulta difícil concluir respecto de algún

aprendizaje generalizado. Sin embargo, dadas las características propias de asignación de la beca, parece factible concluir que no bastan los criterios definidos por el MINEDUC para asignar el beneficio y que necesariamente se han de definir criterios adicionales, que cada universidad determina. Con ello, probablemente se estén beneficiando distintos tipos de alumnos en cada una de las universidades, introduciéndose así un elemento de inequidad al sistema.

• Recomendaciones

1. Habiéndose incorporado parte importante del aprendizaje adquirido durante los primeros años de ejecución de la Beca MINEDUC en la creación y puesta en marcha de un nuevo programa de becas (Juan Gómez Millas), es fundamental realizar desde ahora un seguimiento de los beneficiarios de esta última, de modo de verificar la eficiencia y eficacia de esta beca, al menos al término de los estudios de la primera generación de becarios. Si los resultados fueran positivos, se ha de plantear la posibilidad de incrementar este programa y eventualmente reemplazar el actual programa de Becas MINEDUC.
2. Por otra parte, el programa de Becas MINEDUC también podría ser reorientado hacia un grupo objetivo propio (por ejemplo, "grupos vulnerables" de la sociedad), o bien, podría ser encaminado hacia un nuevo propósito, al convertirse en una beca de mantenimiento. En tal caso, también se debiera considerar traspasar los aspectos positivos de la producción de la Beca Juan Gómez Millas a la producción de la Beca MINEDUC (ver Recomendaciones punto III.2 y IV).

IV. Priorización de las Recomendaciones⁸

Presentar las principales recomendaciones priorizadas e indicar cuales son los requerimientos básicos y cuál sería la (s) institución (es) responsable (s) para la implementación de cada recomendación. Ejemplos de requerimientos básicos para la implementación: recursos financieros⁹, un estudio previo, cambios legales o cambios de normas o reglamentos vigentes, etc.

1. Se recomienda definir con precisión cuál es la justificación (actual) de política de la Beca MINEDUC que la diferencia de los Fondos Solidario de Crédito Universitario. Dicha justificación debería traducirse en criterios de asignación característicos y diferenciadores de este beneficio. En la actualidad no se genera una efectiva diferenciación entre los beneficiarios de estas becas y los del Crédito Universitario en el manejo que las universidades realizan.

Un punto más de fondo dice relación con la discusión sobre la justificación económica de un programa de becas de arancel, cuando se cuenta con un sistema de crédito que se asigna inversamente a la capacidad de pago actual pero que efectivamente subsidia inversamente a la capacidad de pago futura.

2. Los programas analizados por el panel deben perfeccionar sus procedimientos de monitoreo, seguimiento, supervisión y evaluación de acuerdo a lo que se menciona a continuación:

⁸ Para una visión global de síntesis se sugiere leer el Anexo 3: "Conclusiones Principales del Análisis Conjunto de los Programas Beca Presidente de la República y Becas MINEDUC".

⁹ Las recomendaciones que requieren recursos financieros deben incluir una cuantificación estimativa que entregue un orden de magnitud en función de los recursos que actualmente maneja el programa.

2.1. Sin perjuicio de afirmar la gestión descentralizada de la fiscalización de los antecedentes individuales de los postulantes (a través de las universidades en la Beca MINEDUC y de la empresa externa contratada en el caso de la Beca Juan Gómez Millas), se considera que los programas debieran contar con mecanismos y procedimientos de supervisión de aquéllos utilizados por estas instituciones.

2.2. En la misma línea anterior, se estima necesario que los programas mejoren y procesen la información que las instituciones descentralizadas les envían respecto de los postulantes, con el objeto de poder realizar un mejor monitoreo y seguimiento a nivel central del cumplimiento de los objetivos, así como también para poder realizar una adecuada gestión.

Para ello, es necesario crear y consolidar un banco de datos que produzca habitualmente un conjunto de indicadores, dentro de los cuales adquiere importancia el seguimiento de datos por cohortes de beneficiarios en distintas carreras, instituciones y regiones.

2.3. Idealmente, los programas debieran considerar el levantamiento de información tanto de los beneficiarios como, en lo posible, de un grupo de control, con el objeto de posibilitar estudios de impacto. Específicamente, se recomienda realizar un estudio de impacto de las Becas Juan Gómez Millas cuando se cumplan cinco años de asignaciones.

Es probable que estas recomendaciones requieran algún grado de fortalecimiento presupuestario de los programas analizados. Sería recomendable para ello, en primer lugar, contar con una definición de las nuevas tareas (y metas) que se añadirían en esta dimensión, para poder evaluar posteriormente con mayor fundamento el cambio presupuestario relevante.

3. Atender a la necesidad de generar coordinadamente ayudas estudiantiles que deben ser, en muchas situaciones, complementarias. Por ejemplo, para alumnos con situación económica muy precaria y con origen en zonas rurales o de regiones distintas a las de la institución donde seguirán estudios superiores, los gastos de mantención pueden ser considerables; si dichos gastos no son atendidos, es posible que las ayudas para pago de aranceles no eviten la deserción o el no ingreso a la educación superior.

Para este fin se requeriría una decisión a nivel de Gobierno con el objeto de revisar y redefinir las ayudas asistenciales en conjunto con las de aranceles, estableciendo objetivos específicos a cada tipo de ayuda, pero también formas de complementariedad y coordinación. La evaluación paralela del programa Beca Presidente de la República aporta antecedentes específicos relevantes a esta materia.

4. Un aspecto deficitario del programa Becas MINEDUC es la ausencia de metas de cobertura a partir del año 1995. Si bien en el caso de la Beca Juan Gómez Millas se definen metas, éstas no se relacionan explícitamente con metas de cobertura respecto de la población potencialmente beneficiaria.

Por lo tanto, dado que el establecimiento de metas de cobertura de la población objetivo en función de la política educacional es relevante, tanto para posibilitar una gestión adecuada como para implementar procesos de evaluación, se considera esta definición como una tarea pendiente.

5. Se recomienda considerar la posibilidad de centralizar el proceso de asignación de la Beca MINEDUC a partir de un ranking estricto de puntajes generados de la aplicación de un formulario único. Lo anterior, con el objeto de eliminar la inequidad que se produce entre estudiantes por la existencia de montos asignados a universidades con criterios (en alguna medida) históricos.

Debe enfatizarse que la asignación centralizada no implica necesariamente cambiar la estructura descentralizada de recolección de antecedentes y supervisión de los mismos por parte de las universidades. Más bien, sólo requiere que éstas envíen sus postulantes y puntajes asociados a sus antecedentes.

Esta definición podría también comportar una separación explícita de las Becas MINEDUC de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, en cuanto se asignarían en instancias distintas.

6. También se recomienda -independientemente de la aceptación de la recomendación anterior- explorar las siguientes innovaciones a la Beca MINEDUC:
 - 6.1. Evaluar la factibilidad de finalizar el proceso de asignación de becas (incluyendo periodo de apelación) con anterioridad al inicio del año académico, tal como ocurre con las Becas Juan Gómez Millas. Lo anterior también podría generar un efecto moderador sobre alzas de aranceles.
 - 6.2. Evaluar la posibilidad de entregar becas completas de arancel a partir de aranceles de referencia. Esto tendría como beneficio la disminución de la incertidumbre para el estudiante (junto con 6.1).
7. Se recomienda extender el universo potencial de beneficiarios de la Beca MINEDUC más allá de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (ver las conclusiones a partir del análisis conjunto de los programas revisados por el panel, en el Anexo 3). Esta recomendación requeriría de recursos adicionales dependiendo de la extensión que se realice.
8. Se recomienda discutir sobre el rol del "mérito" dentro de los criterios de asignación de la Beca MINEDUC y la Beca Juan Gómez Millas. Para una exposición de los criterios a considerar, véanse las conclusiones a partir del análisis conjunto de los programas revisados por el panel, en el Anexo 3.
9. Recogiendo parte de las recomendaciones anteriormente expuestas y considerando que existen a lo menos tres instrumentos (Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas), que apuntan básicamente a un mismo propósito, se hace la siguiente proposición de diseño, que considera dos alternativas:
 - a) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de constituir los componentes de un mismo programa, evaluándose el impacto conjunto de ellos sobre una misma población objetivo;
 - b) Fondos Solidarios de Crédito Universitario, Becas MINEDUC y Becas Juan Gómez Millas han de ser programas distintos, con propósitos y población objetivo propios, claramente diferenciados entre sí.

Si la opción elegida fuese la última, parece claro que los Fondos Solidarios de Crédito Universitario continuarían estando dirigidos a aquellos alumnos cuyas condiciones socioeconómicas fuesen deficitarias y cuyo rendimiento académico fuese suficiente, en tanto la Beca Juan Gómez Millas estaría dirigida básicamente a alumnos de la misma condición socioeconómica, pero cuyo rendimiento académico fuese excelente. La Beca MINEDUC – menos exigente desde un punto de vista académico que la Beca Juan Gómez Millas y de asignación similar e incluso transferible respecto del crédito universitario- pierde sentido frente a estos dos instrumentos de ayudas. En consecuencia, la Beca MINEDUC habría de tener un

grupo objetivo propio, claramente acotado, como por ejemplo, lo serían "grupos vulnerables" de la sociedad (por cierto, no incorporados en otros sistemas de becas para la educación superior), o bien, debiera tener un propósito claramente distinto al de los otros dos instrumentos, por ejemplo, estando destinada al mantenimiento de los alumnos, en cuyo caso habría que estudiar una fusión con la Beca Presidente de la República. Cabe agregar, que cualquiera sea el propósito y grupo objetivo de esta beca, se recomienda que su asignación *no* obedezca a cupos institucionales, donde cada universidad asigna el beneficio según criterios propios, ya que ello genera inequidad entre los postulantes, dependiendo la asignación y monto del beneficio de la institución donde estudien. En este sentido, parece más adecuada la forma de asignación adoptada por la Beca Juan Gómez Millas, que si bien se distribuye de acuerdo a cupos regionales, se asigna bajo los mismos criterios, en forma centralizada. Así, tal forma de asignación (centralizada y sobre la base de criterios únicos) podría utilizarse también en una nueva forma de Beca MINEDUC.

V. Referencias

• Documentos en base a los cuales se llevó a cabo el análisis

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997): Evaluación: Una Herramienta de Gestión para Mejorar el Desempeño de los Proyectos. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación.
- Bernasconi, A. (1994): Regímenes Jurídicos de las Instituciones de Educación Superior. Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (1995): "Bases para definir una Política de Desarrollo Científico y Tecnológico en Chile", en Panorama Científico, Vol. 10, Edición Especial. Santiago, Chile.
- Larrañaga, O.: Crédito Estudiantil y Acceso a la Educación Superior. Santiago, Chile.
- León Reyes, J. (1995): "El Sistema de Fondos Solidarios de Crédito Universitario. Ley N° 19.287", en Documento de Trabajo N° 18/95 de la Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- Letelier, M. (1993): Educación Continuada Profesional. Un Desafío Urgente al Sistema de Educación Superior Chileno, Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1998): Desafíos de la Educación Superior Chilena y Políticas para su Modernización. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1997): Marco de Política para la Educación Superior. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1998): Ayudas Estudiantiles en la Educación Superior. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1998): Guía de Procedimientos y Beneficios en Educación. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1998): Sistema de Ayudas Estudiantiles para la Enseñanza Superior. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1998): Documento de Información sobre Ayudas Estudiantiles.
- Ministerio de Educación (1998): Folleto de Información Beca Juan Gómez Millas. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (1999): Presente y Futuro: Desafíos de la Educación Superior Chilena. Documento de síntesis para ser presentado en la Jornada Temática sobre el Sistema Universitario Chileno de la Cámara de Diputados, 9 de Junio de 1999, Valparaíso, Chile.
- Ministerio de Educación (1999): Estadísticas sobre Ayudas Estudiantiles 1998.
- Ministerio de Educación (1999): Informe sobre Ayudas Estudiantiles 1998.

Ministerio de Educación (1999): Formulario de Acreditación Socioeconómica 1999.

Ministerio de Educación (1999): Ficha de Antecedentes del Programa de Becas MINEDUC y Juan Gómez Millas (Incluye anexos aclaratorios).

Persico, M.C. y Persico, P. (1996): "Antecedentes Estadísticos de las Universidades Chilenas", Documento de Trabajo N° 03/96, Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.

Persico, M.C. y Persico, P. (1997): "Panorama Cuantitativo de las Universidades del Consejo de Rectores", Documento de Trabajo N° 9/97, Corporación de Promoción Universitaria. Santiago, Chile.

República de Chile (1994): Ley N° 19.287. Modifica Ley N°18.591 y establece normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

República de Chile (1997): Decreto Supremo N° 763. Reglamenta el otorgamiento de Becas de Matrícula, financiadas por el ítem de Becas de Educación Superior.

República de Chile (1998): Decreto N° 346. Establece distribución con cargo al Programa de Becas de Matrícula, entre las instituciones que indica.

República de Chile (1998): Decreto N° 672. Establece distribución con cargo al ítem Becas de Educación Superior.

República de Chile (1998): Resolución N° 9964. Aprueba Formulario Unico de Acreditación Socioeconómica de los estudiantes que postulan a beneficios de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

Universidad de Talca (1998): Estadísticas sobre Ayudas Estudiantiles Universidad de Talca 1995-1997.

Universidad de Valparaíso (1999): Estadísticas sobre Renovación Beca MINEDUC en Universidad de Valparaíso 1994-1999.

• Nombre de las personas entrevistadas, instituciones, y fecha de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación.

Nombre Persona Entrevistada	Institución a la que pertenece	Fecha de la(s) Entrevista(s)
Raúl Allard	MINEDUC	24/06/99
Marcela Guzmán	MINEDUC	12/05/99, 18/06/99
Claudia Tassara	MINEDUC	12/05/99, 18/06/99, 24/06/99
María Elvira Cornejo	MINEDUC	05/04/99, 12/05/99, 18/06/99, 24/06/99
Heidi Berner	MINEDUC	05/04/99, 12/05/99
Luis Eduardo González	MINEDUC	21/06/99
Neliana Velasco	Universidad de Santiago	9/06/99
Raúl Carreño	Universidad de Talca	27/05/99
Lorena Castro	Universidad de Talca	27/05/99
Ana Golotiev	Universidad de Valparaíso	27/05/99
Mónica Serrano	Universidad de Valparaíso	27/05/99
Luisa Rodríguez	Universidad Sta. María	27/05/99

ANEXO 1:

MATRIZ DE EVALUACION DEL PROGRAMA

MATRIZ DE EVALUACION

NOMBRE DEL PROGRAMA: Programa Becas MINEDUC de Educación Superior AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1991 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Educación SERVICIO RESPONSABLE: División de Educación Superior, Dpto. de Políticas y Estudios				
	Indicadores actuales	Indicadores posibles	Medios de verificación	Supuestos
Fin: Igualdad de oportunidades de acceso a la educación y a la permanencia en ella				
Propósito: Aumento del número de alumnos de bajos recursos económicos y de excelencia académica que ingresan y permanecen en las universidades del Consejo de Rectores e instituciones autónomas de educación superior, a través de becas destinadas a cubrir total o parcialmente los costos de matrícula y arancel		1- % de beneficiarios de la beca MINEDUC en relación con la <u>demanda potencial</u> (nº de becados/ nº de beneficiarios potenciales) 2- % de beneficiarios de la beca Juan Gómez Millas en relación con la <u>demanda potencial</u> (nº de becados/ nº de beneficiarios potenciales) ¹	1- Estudio de focalización <i>(debe ser realizado)</i> 2- Estudio de focalización <i>(debe ser realizado)</i>	- Para los estudiantes de bajos recursos, la rentabilidad futura de seguir estudiando con el apoyo de una beca es mayor que el costo de oportunidad de trabajar
Componentes: 1- Alumnos de las universidades del Consejo de Rectores con Beca MINEDUC asignada, consistente en el pago del arancel de matrícula hasta 30 UTM del mes de marzo 2- Alumnos de instituciones de educación superior autónomas con Beca Juan Gómez Millas asignada, consistente en la cancelación anual de matrícula con tope de un millón de pesos	1.1- % de beneficiarios en relación con la <u>demanda efectiva</u> (nº de becados/ nº de postulantes) 1.2- % del monto anual de fondos asignados para becas nuevas 1.3- Nº de alumnos beneficiarios por <u>tramo de recursos asignados</u> (monto de la beca) 2.1- % de beneficiarios en relación con la <u>demanda efectiva</u> (nº de becados/ nº de postulantes)	2.2- Nº de alumnos beneficiarios por <u>% de arancel cubierto</u>	1.1- Estadísticas del Programa 1.2- Estadísticas del Programa 1.3- Estadísticas del Programa 2.1- Estadísticas del Programa 2.2- Estadísticas del Programa	- Instituciones de educación superior dispuestas y competentes para implementar el Programa, contando con mecanismos de focalización de recursos y control funcionando adecuadamente - Alumnos becados poseen recursos para su mantenimiento - Valor de los aranceles cobrados por las instituciones no suben más que el valor de las becas y el nivel de ingresos de las familias de los alumnos beneficiados - Mantención de la voluntad política para asignar recursos a ambos programas de becas

¹ Dada la información disponible actualmente, no se pueden definir "indicadores posibles", no obstante, por acuerdo con la Dirección de Presupuestos y la institución responsable del programa, el panel de evaluación aceptó los indicadores aquí expresados como una forma de verificar si existe algún grado de aproximación al propósito. Sin embargo, en estricto rigor estos indicadores se refieren a los componentes y no son capaces de manifestar el logro del propósito. Por esta razón, a este nivel el panel sugiere los siguientes indicadores: 1. % de alumnos beneficiados con la beca MINEDUC que concluyen la carrera según monto de la beca recibida. 2. % de alumnos beneficiados con la beca Juan Gómez Millas que concluyen la carrera.

<p>Actividades:</p> <p>1.1- Elaborar el Reglamento de Becas de Educación Superior y enviarlo a las UES del Consejo de Rectores</p> <p>1.2- Procesar los informes de las UES del Consejo de Rectores con requerimientos de alumnos nuevos</p> <p>1.3- Procesar los informes de solicitud de alumnos renovantes que llegan de las UES</p> <p>1.4- Asignar fondos a las UES</p> <p>1.5- Traspaso de recursos a las UES</p> <p>1.6- Recibir informes de ejecución de los recursos asignados</p> <p>2.1- Elaborar el Reglamento de Becas de Educación Superior y enviarlo a las instituciones respectivas</p> <p>2.2- Elaborar y distribuir material de difusión</p> <p>2.3- Cotizar, seleccionar y adjudicar empresa encargada del proceso de selección de beneficiarios</p> <p>2.4- Difundir y convocar proceso de postulación</p> <p>2.5- Petición y recepción de las bases de datos de la P.A.A.</p> <p>2.6- Seleccionar los beneficiarios, a cargo de la empresa exterior</p> <p>2.7- Adjudicar las becas, a cargo de la comisión ministerial</p> <p>2.8- Publicar el listado de beneficiarios</p> <p>2.9- Instituciones de Educación Superior envían al Ministerio la nómina de alumnos becados</p> <p>2.10- Procesar solicitudes de renovación de becas</p> <p>2.11- Traspaso de recursos para las instituciones</p> <p>2.12- Recibir informes de ejecución de los recursos asignados</p>	<p>1-Beca MINEDUC 1998:</p> <p>-Transferencias (becas): \$10.957.668.000</p> <p>- Gasto administrativo: \$ 4.228.800</p> <p>Total 1998: \$10.961.896.000</p> <p>2- Becas Juan Gómez Millas 1998:</p> <p>- Transferencias (becas): \$ 1.107.841.000</p> <p>- Gasto administrativo: \$45.919.722</p> <p>Total 1998: \$1.153.760.722</p>			<p>- Recepción oportuna de los informes de las universidades</p> <p>- Tramitación total del decreto en forma oportuna</p> <p>- Interés de empresa</p> <p>- Colaboración eficaz y eficiente de las autoridades regionales</p> <p>- Entrega oportuna de la Base de Datos de la PAA</p>
--	---	--	--	--

ANEXO 2:

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

Antecedentes Presupuestarios y de Costos

II. Información Específica del Programa Período 1995 - 1999
(en miles de pesos reales)

2.1 Presupuesto y Gastos Generales del Programa

Año 1995	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo Monto
Personal		2.243
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Transferencias	10.122.483	10.122.483
Otros		1.285
Total	10.122.483	10.126.011

Año 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo Monto
Personal		2.322
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Transferencias	10.039.934	10.039.934
Otros		1.293
Total	10.039.934	10.043.549

Año 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo Monto
Personal		6.144
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Transferencias	9.946.044	9.946.044
Otros		29.033
Total	9.946.044	9.981.221

Año 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo Monto
Personal		7.769
Bienes y Servicios de Consumo		
Inversión		
Transferencias	12.608.458	12.608.458
Otros		44.636
Total	12.608.458	12.660.863

Año 1999	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversión	
Transferencias	13.929.615
Otros	
Total	13.929.615

Año	A	B
	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo Monto
1995	10.122.483	10.126.011
1996	10.039.934	10.043.549
1997	9.946.044	9.981.221
1998	12.608.458	12.660.863
1999	13.929.615	

Nota: No existe presupuesto asignado para gastos administrativos asociados al programa

2.2 Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

Año 1995	Total
Componente 1	10.122.483
Componente 2	
Total	10.122.483

Año 1996	Total
Componente 1	10.039.934
Componente 2	
Total	10.039.934

Año 1997	Total
Componente 1	9.946.044
Componente 2	
Total	9.946.044

Año 1998	Total
Componente 1	11.450.763
Componente 2	1.157.695
Total	12.608.458

2.3 Costos Administrativos y Directos del Programa

Año	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gasto Efectivo
1995	3.528	10.122.483	10.126.011
1996	3.615	10.039.934	10.043.549
1997	35.177	9.946.044	9.981.221
1998	52.405	12.608.458	12.660.863

Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1995 - 1999
(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1995		1996		1997		1998		1999	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Aporte Fiscal Directo	10.122.483		10.039.934	100	9.946.044	100	12.608.458	100	13.929.615	100

ANEXO 3:

**CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ANALISIS CONJUNTO DE
LOS PROGRAMAS BECA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y
BECAS MINEDUC**

Conclusiones Principales del Análisis Conjunto de los Programas Beca Presidente de la República y Becas MINEDUC

Los programas de apoyo fiscal al financiamiento estudiantil son de gran importancia para posibilitar el acceso equitativo a la educación. Este aspecto es de central importancia cuando se constata que si bien la cobertura educacional a nivel secundario es de un 86% (Encuesta CASEN 1996), ésta es de 75% en el quintil de ingresos inferior mientras que es de 97% en el quintil superior. Por otra parte, en la educación superior los niveles de cobertura son inferiores y aún más dispares: un 8,5% de cobertura para los estudiantes pertenecientes al quintil más pobre, mientras que asiste a establecimientos de educación superior un 60% de los jóvenes en el quintil de mayores ingresos (la cobertura total es de 28%).

Dado que el mismo panel evaluó de manera independiente la Beca Presidente de la República y la Beca MINEDUC (junto con la Beca Juan Gómez Millas), se adjunta una serie de conclusiones que surgen de la mirada conjunta de estos programas. Para los aspectos específicos de cada programa se refiere a los informes respectivos.

1. *Es necesario definir los componentes requeridos en programas de apoyo al financiamiento estudiantil.*

- a) En términos generales, puede mencionarse que un estudiante de educación media o de educación superior debe financiar gastos asociados a:
 - matrículas, colegiaturas y aranceles;
 - insumos educacionales y gastos básicos de alimentación, transporte y, cuando corresponda, alojamiento;
 - gastos asociados a eventos imprevistos de salud y otros;

- b) Es función de la política educacional definir, en primer lugar, cuáles de los ítemes anteriores serán financiados por el Estado a través de sus distintos programas. Para lo anterior, es necesario evaluar la eficacia de cada uno de los programas, así como también la cobertura y la complementariedad de los mismos.
 - Así, por ejemplo, a nivel de educación media, la colegiatura es financiada completa o parcialmente en el caso de la educación subvencionada; por otra parte, además de los programas de JUNAEB de alimentación escolar, existe la Beca Presidente de la República analizada por el panel.
 - A nivel de educación superior existen programas destinados a financiar el arancel universitario: Fondos Solidarios de Crédito Universitario; Becas MINEDUC; Beca Juan Gómez Millas y Créditos CORFO. Asimismo, existe un programa de becas de mantención analizado por el panel: la Beca Presidente de la República.

2. *En el caso del financiamiento del arancel en la educación superior se debe definir claramente la justificación de cada instrumento, así como evaluar la eficacia relativa de éstos.*

- a) Para el financiamiento del arancel en la educación superior existen actualmente tres tipos de programas: Becas; Crédito Universitario; y Préstamos con el sistema bancario.

- b) Se estima fundamental definir claramente la justificación de los instrumentos que cuentan con financiamiento fiscal. En el caso de la educación superior se tiene los Fondos Solidarios de Crédito Universitario, las Becas MINEDUC, las Becas Juan Gómez Millas y los créditos CORFO. Al respecto el panel estima necesario discutir sobre la justificación de un programa de becas cuando se cuenta con un sistema de crédito que tiene implícito subsidios intertemporales, que toman en cuenta la capacidad de pago actual (para la asignación) y futura (para la recuperación) del beneficiario. ¿Cuán equitativo es un programa que asigna un subsidio (sin devolución) a un estudiante de bajos recursos quien, producto del acceso a la educación superior, puede en el futuro pertenecer al quintil superior de ingresos?. Por ejemplo, se podría argumentar que las becas son un buen instrumento para políticas focalizadas como la promoción al ingreso en carreras de pedagogía; el apoyo a discapacitados; la promoción de grupos indígenas, etc. Sin embargo, lo anterior no es compatible con un instrumento universal ni con un número muy significativo de becas.
- c) Por otra parte, se estima de relevancia una mirada conjunta a los programas de apoyo al financiamiento que asegure una continuidad en el mismo desde el completo financiamiento fiscal hasta el total financiamiento privado. En particular, si los programas de Becas y Crédito están focalizados en los quintiles de ingreso inferiores, debe asegurarse que programas de Crédito (universitario o CORFO) estén disponibles para estudiantes de ingresos medios.

3. Es necesario discutir sobre los criterios de asignación de los beneficios y, específicamente, sobre el rol del "mérito".

- a) Del análisis de los programas de financiamiento estudiantil revisados se constata que todos los beneficios contemplan un mínimo de requisitos académicos que se deben satisfacer, tanto para la postulación como para la renovación de los mismos, además de priorizar a aquellos estudiantes con situación socioeconómica más precaria;
- b) Por una parte, debe considerarse que un nivel alto de requisitos académicos genera un conjunto de beneficiarios de mejor calidad y con posibilidades de retención y conclusión exitosa del proceso educacional;
- c) Sin embargo, debe al mismo tiempo considerarse que en la medida que nivel socioeconómico y rendimiento académico estén correlacionados positivamente, requisitos académicos elevados podrían llevar a desfocalizar el programa. De esta manera, los beneficios podrían ir a quienes menos lo necesitan para mantenerse en el sistema, con un bajo impacto.
- d) En consecuencia, se estima de relevancia que los programas revisen el nivel de requisitos académicos para la postulación y la renovación en concordancia con la política educacional y los propósitos del instrumento. Así por ejemplo, si se estimara prioritario dar acceso a sectores con mayor riesgo de deserción en el programa de Becas Presidente de la República en el caso de la educación media se podría considerar bajar la nota 5 exigida para la postulación (sin perjuicio de exigir una nota 5 para la renovación).

Una vez que se determine la relevancia del mérito en cada programa, se estima importante evaluar cuáles son los requisitos más adecuados para utilizar. Así por ejemplo, la Beca Juan Gómez Millas se autodefine para estudiantes meritorios, requiriendo un promedio de notas 6,0 en la Educación Media y 600 puntos en la Prueba de Aptitud Académica. Al respecto, podría cuestionarse si el promedio de notas es el indicador de mérito más adecuado en este

caso. Por ejemplo, ¿no sería suficiente indicador de mérito el obtener 700 puntos en la PAA aun cuando el promedio de notas sea inferior al requerido?.

- e) Se estima como un antecedente importante para la definición del rol del mérito y de otros criterios a utilizar, la realización de estudios específicos sobre las características y los determinantes de la deserción a nivel secundario y superior. De esta manera sería posible tener elementos para orientar qué criterios e incluso qué programas priorizar.

4. ¿Qué es importante descentralizar?

- a) Si se consideran las instituciones y procedimientos asociados a la postulación a los programas (ventanillas) y a la fiscalización directa de los antecedentes socioeconómicos, es posible caracterizar los programas estudiados del siguiente modo:
 - a.1) Beca Presidente de la República: Ventanilla y fiscalización de antecedentes en Municipios.
 - a.2) Beca Juan Gómez Millas: Ventanilla en Departamentos Provinciales de Educación; y fiscalización de antecedentes en empresa externa.
 - a.3) Beca MINEDUC: Ventanilla y fiscalización de antecedentes en universidades.
- b) El panel estima que es fundamental para el éxito de los programas el contar con una institucionalidad descentralizada a nivel de las ventanillas y la fiscalización de antecedentes individuales. La decisión sobre la o las mejores instituciones debe considerar un análisis de costo-efectividad.

5. Importancia de la asignación centralizada de los beneficios: problemas asociados a los cupos

- a) Se estima que la existencia de cupos regionales para la asignación de los beneficios, con el objeto de distribuirlos en función de la situación socioeconómica de los postulantes (sin que haya objetivos asociados a políticas de promoción regional) tiende a generar inequidades en el sistema, en comparación con un sistema de selección centralizada a partir de un ranking estricto de puntajes generados de la aplicación de un formulario único. Lo anterior supone que tal formulario existe, o bien, aunque imperfecto, representa una mejor fórmula de medición de los criterios básicos que la asignación indirecta vía cupos (debe notarse que si se consideraran relevantes, el mismo instrumento podría contener ponderaciones regionales).
- b) Análogamente al caso anterior, se estima que la existencia de montos asignados a universidades con criterios en alguna medida históricos (sin responder a objetivos asociados a políticas explícitas de promoción hacia alguna categoría de universidades) también tiende a generar inequidades en el sistema, en comparación con un sistema de selección centralizada a partir de un ranking estricto de puntajes, generados de la aplicación de un formulario único.
- c) Debe enfatizarse que una asignación centralizada de postulantes no implica cambiar la estructura descentralizada de las ventanillas y fiscalización de los beneficiarios. Sólo requiere que los entes descentralizados (sean regiones o universidades) envíen los resultados en términos de puntajes de la aplicación de los formularios socioeconómicos para que el

programa pueda hacer un ranking estricto. Este sistema, como se ha mencionado, requiere contar con un instrumento validado técnicamente.

6. *Importancia de la asignación oportuna: previo al ingreso*

Un elemento que influye en la calidad del beneficio otorgado consiste en la oportunidad de su concesión. En dicha línea, debe destacarse el caso de la Beca Juan Gómez Millas que asigna los beneficios con anterioridad al inicio del año académico. Por contraposición, las Becas MINEDUC, Presidente de la República y los Fondos Solidarios de Crédito Universitario se asignan con posterioridad, aunque se reportan intentos de adelantar el proceso con el objeto de disminuir la incertidumbre para el estudiante.

7. *Importancia de la asignación individual de beneficios (subsidio a la demanda)*

Se estima que la asignación individual de los beneficios presenta ventajas que deben ser consideradas:

- a) Permite focalizar mejor beneficios en la población objetivo;
- b) disminuye la incertidumbre para la postulación del beneficio, ya que su asignación y monto depende exclusivamente de las características del postulante y no de la entidad (región o institución) a la cual pertenece, lo que -en el caso de un nuevo estudiante- puede afectar positivamente su decisión de estudiar;
- c) en los casos en que se subsidia los aranceles, tiene un efecto moderador sobre las alzas de éstos, en la medida que se utilice un arancel de referencia.

Dado los elementos anteriores, se considera en este aspecto superior el diseño de la Beca Juan Gómez Millas en contraposición al de la Beca MINEDUC.

8. *Equidad en el universo de beneficiarios potenciales*

- a) El análisis de los programas por parte del panel muestra universos de beneficiarios potenciales distintos en relación con las instituciones a las cuales pertenecen, sin una justificación explícita (lo cual se traduce en inequidad y discriminación):
 - a.1) Beca MINEDUC: son beneficiarios potenciales todos los estudiantes de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores;
 - a.2) Beca Juan Gómez Millas: son beneficiarios potenciales todos los estudiantes de instituciones de Educación Superior autónomas (además del universo comprendido en a.1) se agregan algunos Institutos Profesionales y algunos Centros de Formación Técnica más algunas Universidades Privadas);
 - a.3) Beca Presidente de la República: son beneficiarios potenciales todos los estudiantes de instituciones de Educación Superior reconocidas por el Estado (es el universo más amplio, cubriendo a todos los Institutos, Centros de Formación Técnica y Universidades reconocidos por el Estado).

- b) La coexistencia de distintos universos de beneficiarios potenciales en programas que apuntan a finalidades similares representa una situación que, si bien puede ser explicada por factores históricos, no es sostenible conceptualmente. Por lo anterior, se estima fundamental que el Estado establezca una política clara y justificada respecto de quiénes pueden –y quiénes no- acceder a los beneficios respectivos, en concordancia con la política educacional global.
- c) Para lo anterior puede ser menester determinar en primer término el rol que en el sistema de educación superior juegan los tres estamentos (institutos, centros de formación técnica y universidades) y realizar las reformas necesarias al proceso de acreditación de las instituciones. Así, por ejemplo, se podría dar acceso a los beneficios a los estudiantes de instituciones acreditadas; por otra parte, se podrían tener cuotas separadas para beneficios en los tres estamentos, los que debieran tener relación con las definiciones de política que se tomen, en el marco de un acceso global, en la medida que las instituciones estén acreditadas.

Es evidente que una ampliación de la población beneficiaria potencial se traduciría en un incremento en los beneficios concedidos y en los costos asociados.

9. *Importancia de definición de metas de cobertura en función de la política educacional*

Un aspecto que se ha evidenciado carente en los programas analizados por el panel es la ausencia de metas de cobertura. Es el caso de las Becas Presidente de la República y MINEDUC.

En el caso de la Beca Juan Gómez Millas se definen metas, pero no se relacionan éstas explícitamente con metas de cobertura respecto de la población potencialmente beneficiaria, lo cual también es relevante.

10. *Rol del Ministerio de Educación*

El panel estima que el Ministerio de Educación, en cuanto se trata de la institución que debe definir las prioridades y contenidos de la Política Educacional, debe tener a su cargo los distintos programas asociados al financiamiento fiscal de los estudiantes o, en su defecto, tener injerencia directa sobre las definiciones principales de estos programas. Se considera que este aspecto es una condición necesaria –aunque no suficiente- para asegurar una adecuada coordinación y un mayor impacto de los mismos programas. Evidentemente, lo anterior requiere que el Ministerio sea eficaz y eficiente en el desarrollo de esta tarea, es decir, tenga la capacidad de gestión y coordinación interna necesarias (aspecto no evaluado por el panel).

11. *Monitoreo, Supervisión y Evaluación.*

Finalmente, los programas analizados deben perfeccionar sus procedimientos de monitoreo, seguimiento, supervisión y evaluación.

- a) En materia de supervisión, si bien es cierto que se debe afirmar la gestión descentralizada de la fiscalización de los antecedentes individuales de los postulantes, no es menos cierto que los programas respectivos deberían contar con mecanismos de supervisión de los procedimientos utilizados por estas instituciones.

- b) Asimismo, se estima necesario que los programas mejoren la información que las instituciones descentralizadas les envían respecto de los postulantes, con el objeto de poder realizar un mejor monitoreo y seguimiento a nivel central del cumplimiento de los objetivos. Estas funciones son centrales para una gestión adecuada del programa.

Lo anterior requiere crear y consolidar un banco de datos que produzca habitualmente un conjunto de indicadores, dentro de los cuales adquiere importancia el seguimiento de datos por cohortes de beneficiarios.

- c) Por otra parte, se estima muy relevante que los programas realicen estudios de impacto, para lo cual se requeriría del levantamiento de información tanto de beneficiarios como de un grupo de control. Idealmente, además de la información administrativa, se podrían realizar encuestas de seguimiento a una muestra con el objeto de recabar antecedentes relevantes no contenidos en las fichas socioeconómicas.

COMENTARIOS Y
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL DE
EVALUACION POR PARTE DE LA INSTITUCION
RESPONSABLE

AGOSTO 1999

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Departamento de Estudios y Estadísticas

Santiago, agosto 19 de 1999

Señor
Ramón Figueroa
Subdirector de Racionalización
Y Función Pública
Dirección de Presupuesto
Ministerio de Hacienda

Estimado Ramón:

Adjunto envío Documento Comentarios a Informe Final Programa Bacas MINEDUC de Educación Superior.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted.



MARCELA GUZMAN SALAZAR
Jefa Departamento de Estudio y Estadísticas.

**MINISTERIO DE EDUCACION
DIVISION DE EDUCACION SUPERIOR**

**COMENTARIOS A INFORME FINAL
PROGRAMA BECAS MINEDUC DE
EDUCACION SUPERIOR**

Santiago, Agosto de 1999

I OBSERVACIONES DE CARACTER GENERAL

1. Tal como lo reconoce el panel evaluador, lo lógico debiera ser evaluar conjuntamente el programa de becas MINEDUC y los fondos solidarios de crédito universitario, dado que, desde que se crearon estos últimos por la Ley 19287, ha sido política explícita de este Ministerio, materializada a partir de 1995, que ambos programas sean mutuamente complementarios. Esta observación se refuerza con el hecho de que ambos programas cuentan con un mismo instrumento para solicitarlos, el Formulario Unico de Acreditación Socio Económica (FUAS).
2. Lo anterior hizo necesario adjuntar cuadros agregados con los beneficios de Becas y Crédito, como el de la página 30, que en 1998 muestra un total de 108.000 beneficios.
3. Durante la presente década los fondos solidarios de crédito y las becas MINEDUC han conformado un todo difícil de dividir en términos operacionales, si bien cada programa tiene su propia naturaleza. El crédito es el programa general y, además de los aportes frescos del Estado, los fondos solidarios se benefician con alrededor de 20 mil millones de pesos anuales de reintegros. Por su parte, la beca MINEDUC nació, como lo recoge el panel, de la necesidad de permitir incorporar a las universidades a estudiantes cuyas familias tenían ingresos absolutamente insuficientes para hacer frente a este tipo de necesidades y no estaban en condiciones de contraer créditos. La restitución del crédito en su forma actual es contingente al ingreso del egresado (5% del ingreso del año anterior), lo que lleva implícito un concepto parcial de condonación o beca.

Conforme a este sistema, consideramos que, de modo permanente el Estado deberá contribuir con aportes frescos a los fondos solidarios, que será el sistema de carácter general, y que también de modo permanente deberá existir un sistema de becas ex ante para el estudiante meritorio con imposibilidad de pago, así como también podrán existir otros programas de becas con objetivos específicos.

Por ejemplo, en un país como Estados Unidos existen ocho programas distintos de ayudas estudiantiles con financiamiento público, pero con un sistema coordinado y unificado de postulación. Criterios similares son los que se han comenzado a aplicar en Chile en los últimos años, con la incorporación de nuevos programas. En todo caso, estamos conscientes que se debe avanzar en la precisión de los objetivos de cada programa.

En 1993, cuando se decidió reformar y focalizar el sistema de crédito se discutió la posibilidad de transformar también las becas MINEDUC en aportes para créditos. Esta materia fue analizada en el Consejo de Rectores, en reuniones con grupos estudiantiles y en el Congreso Nacional durante la tramitación de la Ley 19.287, llegándose a la conclusión de que ambos mecanismos deberían coexistir.

4. Más del 50% de todos los estudiantes matriculados en las 25 universidades del Consejo de Rectores está recibiendo ayuda del Estado para pago de arancel y en algunas universidades -las que captan alumnos de más bajos ingresos en promedio- ese porcentaje sube sobre el 70%.

Por otro lado, la beca MINEDUC per cápita entre 1995 y 1998 aumentó de 460 mil a 556 mil, en moneda de 1998, lo que implica un aumento real de 21%, siendo ésta una política explícita fijada a comienzos del actual Gobierno y desarrollada mediante orientaciones e instructivos del Ministerio de Educación a las universidades.

5. Asimismo resulta importante destacar el comentario del panel en cuanto al aumento que ha existido en la focalización de estos dos beneficios (Beca Mineduc y Crédito Universitario) considerando que ellos son entregados en un 80,6% a los tres quintiles de más bajos ingresos.
6. Con relación a la cobertura de becas MINEDUC hay que tener presente que en determinados casos esta se ha discontinuado por no cumplir el alumno el requisito académico de estar en el promedio de la cohorte. Sin embargo, esto no significa que el alumno haya quedado desatendido por cuanto puede recibir crédito universitario en la proporción que le corresponde. Por lo demás, actualmente el concepto de mérito cambió y está relacionado en los alumnos de cursos superiores con la aprobación del 70% de los créditos y esto ha significado, según lo informado por los encargados de asuntos estudiantiles de las universidades, un aumento de la tasa de retención de la beca que alcanza alrededor del 70%. Esto está demostrando también que la posesión de la beca es un factor positivo en la retención del alumno.
7. El panel se concentró en un análisis de carácter comparativo entre becas MINEDUC y becas Juan Gómez Millas, que constituyen en conjunto, en cifras de 1999, sólo el 31% del esfuerzo global de 45 mil millones que aporta el Ministerio de Educación para ayudas estudiantiles. En consecuencia las observaciones y recomendaciones que se realizan, tienen un carácter parcial, por cuanto no dimensionan el esfuerzo total del Gobierno en la materia.
8. Es relevante el hecho de que una Comisión Técnica MINEDUC - Consejo de Rectores para revisión y perfeccionamiento de los fondos solidarios y becas con miras a introducir modificaciones hacia el año 2000, ha estado trabajando a partir del mes de junio. Este es un esfuerzo de los propios actores involucrados en el proceso de administración de los programas - Ministerio y Universidades- que en su etapa final incluirá a representantes estudiantiles, para revisar su propia experiencia.
9. El momento para una revisión entre Ministerio y Universidades es oportuno por cuanto a partir de este año el sistema de fondos solidarios está en régimen, dado que durante cinco años -período de duración normal de las carreras- se han aplicado los nuevos criterios focalizados tanto en la distribución de recursos para crédito y beca MINEDUC por parte del Ministerio a las universidades, como en la asignación individual de beneficios por parte de las instituciones a los alumnos.

10. Las recomendaciones del panel evaluador constituyen en general (y en el marco de estas observaciones), un conjunto de propuestas y criterios de mucho interés para el perfeccionamiento de la política e instrumentos de ayudas estudiantiles. Ejercicios como éste son muy útiles para el perfeccionamiento de las políticas de equidad, las que conforman uno de los siete ejes de la nueva política de educación superior definida por el Gobierno en 1997, como lo destaca el panel.

Si bien –como se expresa en este documento- tenemos observaciones y reservas con respecto a algunos juicios y enfoques del panel estimamos que siempre será indispensable contar con una visión y análisis externo.

11. Por último, y como observación metodológica, estimamos que es difícil que la riqueza de un programa en cuanto a logros pueda emerger con nitidez si se lo evalúa con estricto apego a un marco lógico que, como es natural, no fue considerado cuando se diseñó el programa.
12. En el contexto de estas observaciones, pueden resultar útiles los cuadros que se han incluido en las páginas 14 y 15 del presente documento en que se refleja el constante incremento del esfuerzo del Estado en ayudas estudiantiles, durante el período 1995-1998 que fue objeto de la evaluación.

II COMENTARIOS A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1 - Página 4

Justificación de política de la Beca MINEDUC que la diferencia de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario.

El Ministerio considera necesario hacia el futuro mantener como eje central un sistema de crédito que tiene valor multiplicador por cuanto acrecienta los recursos con los reintegros (\$20.000 millones el año 1998). Igualmente se considera necesario complementar dichos créditos con un programa de becas que sean un estímulo para estudiantes con mayores necesidades socioeconómicas y a la vez meritorios y que permita también direccionar las becas con base en objetivos de política tanto cualitativos como de equidad.

Recomendación 2 – Página 4

Perfeccionar procedimientos de monitoreo, seguimiento, supervisión y evaluación.

Efectivamente se deben perfeccionar los procedimientos de monitoreo, seguimiento, supervisión y evaluación. Junto con asumir la División de Educación Superior nuevas responsabilidades en programas de equidad y en otros como el MECESUP (que también se abocará al perfeccionamiento de los mecanismos de ayudas estudiantiles), ésta contará con mayores recursos humanos y materiales para desarrollar dichas operaciones.

Recomendación 3 – Página 5

Generar coordinadamente ayudas estudiantiles que deben ser, en muchas situaciones, complementarias.

Con relación a la coordinación de las ayudas estudiantiles de hecho existe a nivel del Mineduc y muy estrechamente como lo reconoce el panel, en el caso de la Beca Mineduc y Crédito Universitario. Con relación a otros programas que se manejan fuera del Ministerio es conveniente hacia el futuro una coordinación o integración mayor y en eso compartimos la visión general del panel evaluador, sin embargo no es responsabilidad del programa de Becas Mineduc la coordinación de este programa con otros programas de becas administrados por otras entidades públicas, aspecto que debe quedar claro en esta evaluación.

Recomendación 4 – Página 5

Definir metas de cobertura para cada uno de los componentes de este programa respecto a la población potencialmente beneficiaria.

El panel recomienda precisar metas de cobertura, lo que efectivamente se ha hecho durante los primeros años de funcionamiento de las Becas Mineduc y Juan Gómez Millas. Sin embargo, esta determinación anticipada de la cobertura debe ser cualificada, por cuanto, al estar focalizados los beneficios con relación al requerimiento efectivo, el número de beneficiarios pasa a ser resultado del proceso. En efecto, en la medida que estos programas

y también los fondos solidarios de crédito universitario se distribuyan con base, entre otros aspectos, a los requerimientos de ayudas para el pago del arancel del grupo familiar al que pertenece el estudiante, resulta más importante el monto relativo de la ayuda que el número fijo de beneficiarios.

Por eso, debemos interpretar esta recomendación en el sentido que debe tender a cuantificarse la proyección de los programas de ayudas estudiantiles, pero considerando siempre la interrelación cobertura - focalización socioeconómica y suficiencia del monto del beneficio.

Recomendación 5 – Página 5

Considerar la posibilidad de centralizar el proceso de asignación de la Beca MINEDUC a partir de un ranking estricto de puntajes.

Esta recomendación significaría recoger en parte algunas experiencias de la administración de las Becas Juan Gómez Millas. Consideramos que la recomendación va en el sentido correcto, sin embargo, deben tenerse presente diversos factores:

- El estudio a fondo de esta recomendación debería llevarse a cabo durante el año 2000 con miras a su implementación no antes del 2001.
- Lo anterior, implicaría instalar en la División la capacidad necesaria para procesar 30.000 o más solicitudes. Esto significa contar con los recursos humanos y tecnológicos necesarios.
- Por su parte, las universidades tendrían que hacer el procesamiento inicial de las solicitudes y enviarlas oportunamente al Ministerio de Educación.

Recomendación 6 – Página 5

(Recomendación 6.1) Evaluar la factibilidad de finalizar el proceso de asignación de becas con anterioridad al inicio del año académico.

(Recomendación 6.2) Evaluar la posibilidad de entregar Becas completas de arancel a partir de aranceles de referencia.

La recomendación 6.1 es adecuada en cuanto a que debe adelantarse lo más posible el proceso de asignación de becas y los períodos de apelación. Esto actualmente se realiza con respecto a los renovantes, y como lo reconoce el panel se ha adelantado en el tiempo con respecto a los alumnos nuevos dado el cambio de calendario de matrícula a partir de 1999. Para hacer el proceso en forma similar a las Becas Juan Gómez Millas se requeriría que el estudiante eligiera universidad una vez que conozca si tiene la Beca.

Respecto a la recomendación 6.2, cabe señalar que es positivo entregar becas completas a los que lo requieran, pero igualmente existen necesidades de becas parciales, pues los requerimientos de los estudiantes no son los mismos.

Además, es positiva la observación relativa a tener “aranceles de referencia”. Si bien la fijación de aranceles es resorte de las universidades, en la Comisión Consejo de Rectores-

Mineduc, se están estudiando alternativas que impliquen una vinculación entre monto de arancel y asignación de estos beneficios.

Recomendación 7 – Página 5

Extender el universo potencial de beneficiarios de la Beca Mineduc

Esta recomendación debe ser estudiada también durante el año 2000. El criterio actual se fundamenta en que las políticas públicas de educación superior, incluyendo equidad, igualdad de oportunidades y movilidad social se realizan principalmente por medio de las universidades públicas y tradicionales. La posible extensión de la Beca Mineduc –en una forma análoga a las Becas Juan Gómez Millas- por ejemplo, a universidades privadas autónomas, es una materia que debe ser estudiada en sus distintos aspectos financieros, de política y otros vinculados a la aplicación de sistemas objetivos de selección y admisión de alumnos.

Recomendación 8 – Página 5

Discutir sobre el rol del “mérito” dentro de los criterios de asignación de las Becas Mineduc y Beca Juan Gómez Millas.

Como se expresa más adelante, el elemento “mérito” está siempre presente en la beca por su carácter de estímulo o reconocimiento, en tanto que el crédito es más masivo y básicamente se otorga según necesidad socioeconómica. En cuanto al contenido del mérito, como queda dicho, en el caso de la Beca Mineduc se consideró primeramente mantener el beneficio al alumno que se encontrara dentro del promedio de su cohorte, siendo esto complejo de determinar. Se le reemplazó por un porcentaje de avance curricular y aprobación de créditos académicos.

En el caso de la Beca Juan Gómez Millas, se le incorporó un elemento adicional de puntaje mayor en las notas de enseñanza media y P.A.A.. Justamente, el cumplimiento de estos requisitos de mérito justifica que este beneficio sea no retornable. De esta manera, el Estado se asegura que jóvenes talentosos de sectores sociales deprimidos se mantengan estudiando en las universidades, constituyéndose en un mecanismo de justicia y movilidad social.

Esta recomendación la entendemos en el sentido de que hay diversas formas de determinar el mérito en los programas de becas, ya sea para acceder a ella en los primeros años de estudios o para mantenerla. En todo caso, pensamos que el concepto de mérito es consustancial al elemento de estímulo o reconocimiento que envuelve una beca, en contraposición al sistema más general y universal del crédito en el cual la necesidad económica es la determinante.

Recomendación 9 – Página 5

Realizar nuevo diseño de las ayudas estudiantiles relativas a Fondos Solidarios de Créditos Universitarios, Becas Mineduc y Becas Juan Gómez Millas como programas distintos o alternativamente como un mismo programa.

Consideramos que de las dos alternativas resulta más conveniente el que los fondos solidarios de crédito universitario, Beca Mineduc y Beca Juan Gómez Millas, sean programas distintos y con propósitos y objetivos propios. Estamos de acuerdo en que las Becas Mineduc se orienten hacia alumnos de sectores más necesitados, con mérito académico y que pertenezcan a grupos vulnerables que difícilmente pueden contraer las responsabilidades de un crédito. También estimamos que sería posible, hacia el futuro establecer una vinculación entre la Beca Mineduc –o el crédito universitario- que se asigna a los alumnos de los dos quintiles de más bajos ingresos con el mecanismo de asistencialidad de la Beca Presidente de la República.

Sin embargo, estimamos que la necesaria diferenciación entre los distintos programas, no debiera impedir que un asignatario de Beca reciba un aporte complementario de crédito, siempre que la primera tenga previamente establecidos sus criterios de asignación

III COMENTARIOS DE CARÁCTER ESPECIFICO

COMENTARIO 1

(Página 2, A Nivel de Diseño)

En este párrafo y varias veces a lo largo del documento se señala que “el Programa no tiene objetivos a nivel de propósito”. Esto es solo parcialmente efectivo por cuanto ha habido un objetivo cuantitativo, llegar a 20.000 becarios, y un objetivo de focalización, esto es atender a jóvenes de los sectores de más bajos ingresos que no estaban en condiciones a la época (1991) de contraer deuda y conseguir avales, y duplicar a lo menos la participación de alumnos de los dos quintiles de más bajos ingresos de la educación superior.

COMENTARIO 2

(Página 2, A Nivel de Organización y Gestión)

En dicho párrafo y a lo largo del documento se expresa que la información que se recopila de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y las Becas Mineduc “no se procesa adecuadamente”. Esto sería parcialmente efectivo ya que se realiza todo el procesamiento necesario para la aplicación del modelo de cálculo de requerimientos y distribución de recursos entre las instituciones. Asimismo, una Comisión Conjunta Ministerio-Consejo de Rectores está revisando a fondo el sistema de Crédito y Becas Mineduc, con miras a su perfeccionamiento, y ha reunido toda la información requerida y va a entregar su informe próximamente. La División complementa sus labores propias de procesamiento de datos con consultores externos y está en condiciones de asumir las funciones que le competen en esta materia hacia el futuro.

En este mismo párrafo se señala que “el panel no tiene antecedentes de estudios de seguimiento que realice la unidad ejecutora”. Sin embargo, el panel fue informado de los estudios que se hacen anualmente y que sirven de base para la actualización de los requerimientos de los alumnos de cada universidad para el siguiente año. Además sobre la base de dichos estudios, la División envía un instructivo a las universidades en la primera quincena de diciembre de cada año con orientaciones para el otorgamiento de las becas para el año siguiente. Por último, si bien es efectivo que es posible hacer un seguimiento más sistemático y completo, el panel omitió hacer referencia al importante esfuerzo que se está realizando a partir de junio del presente año en virtud de un acuerdo del Consejo de Rectores realizado en mayo que ha implicado recoger valiosa información y revisar a fondo los procesos de acreditación de necesidades socioeconómicas, asignación de becas y crédito y recuperaciones en el caso de estos últimos. Otros aspectos como el seguimiento de los alumnos becarios se realizará a partir del presente año, pues justamente al cumplirse 5 años de aplicación del sistema focalizado de asignación de beneficios, ya se cuenta con un número suficiente de beneficiarios y por lo tanto, es el momento oportuno para hacerlo.

COMENTARIO 3

(Página 2, párrafo 1, Conclusiones sobre Eficacia y Eficiencia)

En el primer párrafo de este punto, se alude a que Becas y Fondos Solidarios de Crédito “están mezclados, sin conocerse la razón de ello, lo cual denota falencias en el diseño de ambos instrumentos”. Al respecto cabe señalar que:

- El panel fue informado que durante la discusión de la ley 19.287 se abordó el tema y se acordó que becas y crédito eran programas necesarios y que deberían ejecutarse en forma coordinada. El ejecutivo y parlamento concordaron en que becas y crédito deberían ejecutarse en forma coordinada.
- La sola existencia de varios mecanismos de ayuda estudiantil no necesariamente significa “mezcla” o “indefinición”. Es perfectamente posible la existencia de varios instrumentos de ayuda, siempre que estén claramente identificados sus objetivos. Sin duda es posible mejorar a futuro la administración de estos programas de modo que los estudiantes puedan postular a ellos en la misma ocasión y posiblemente con un mismo formulario base.

En el segundo párrafo de este punto se habla de la “gran fragmentación del beneficio entregado”. Cabe reiterar lo expresado en los comentarios formulados por el Ministerio en el mes de junio en el sentido de que es necesario relativizar esta opinión, puesto que como se aprecia en el cuadro N°8 (página 31) efectivamente, la mayoría de las universidades no entrega el 100% de la beca, sin embargo más del 70% de los beneficiarios reciben un monto de beca superior al 50%, lo que es sustancial.

COMENTARIO 4

(Página 3, párrafo 6, Conclusiones sobre Eficiencia y Eficacia)

Es exagerado el comentario de que “el proceso de supervisión central es débil”. En el caso de las Becas Juan Gomez Millas el comentario es injustificado, ya que el Nivel central supervisa, dirige, realiza y controla cada una de las etapas del proceso para seleccionar a los becados. Al cabo del primer año de funcionamiento de la Beca, la División hizo un completo análisis sobre la ubicación y estudios que realizan los becarios. A comienzos del presente año se revisó con las universidades el rendimiento de cada uno para los efectos de la continuidad del beneficio. En el caso de las becas MINEDUC, procede una mayor supervisión y, por medio de la actual comisión técnica del Consejo de Rectores-MINEDUC se está completando la información, lo que facilitará que se perfeccionen los procedimientos.

COMENTARIO 5

(Página 4, Párrafo 4, Análisis sobre el logro del fin.)

El Programa de Becas Mineduc, en conjunto con los fondos solidarios de crédito universitario, claramente, han tenido un impacto positivo en la igualdad de oportunidades para estudiar en las universidades tradicionales. El propio informe en la página 35 Cuadro

13, recoge la información de que el 80,6 % de los créditos universitarios y becas Mineduc que se otorgan corresponden a estudiantes de familias pertenecientes a los quintiles I, II, y III.

El panel podría ser más categórico en afirmar los beneficios que el programa ha reportado a los estudiantes de familias de más bajos ingresos. A pesar del hecho que no se ha podido distinguir entre Beca y Crédito Universitario, es evidente el incremento de la focalización en apoyo a los quintiles de más bajos ingresos. (Cuadro 13, página 35 del Informe Final).

COMENTARIO 6

(Página 8, Párrafo 1, Programación Beneficiarios Objetivos)

En dicho párrafo se señala que a partir de 1995 el programa de Becas Mineduc se propuso incrementar el monto promedio de la beca, sin precisar el monto deseable. En el Informe Final, (pág. 29 párrafo 3, pág. 32 párrafo 6), el panel señala que reconoce el crecimiento del monto promedio asignado para beca, pero insiste en que no está claro “cómo se habría implementado ésta decisión, ya que la distribución de recursos entre los alumnos es realizada por las universidades y no por el programa”. Esta afirmación es errónea y desconoce la capacidad del programa de dar orientaciones, a través de instructivos ministeriales, sobre la política de asignación, las que son normalmente acogidas por las universidades. El aumento del monto per cápita de la beca y la crítica a una fragmentación excesiva a los montos ha sido realizada por la División a través de dichos instructivos enviados a las universidades a partir de 1995. Cabe mencionar que el Ministerio revisa la aplicación de estos criterios antes de proceder a la distribución de recursos al año siguiente.

COMENTARIO 7

(Página 9 Cuadro N°1)

Para tener una visión precisa de la cobertura inicial de 1994 debe complementarse la información con los asignatarios del Crédito Universitario de dicho año y los siguientes. Ver cuadro que se adjunta: PROGRAMAS DE AYUDAS ESTUDIANTILES A EDUCACIÓN SUPERIOR.

COMENTARIO 8

(Página 11 Evolución del Perfil)

Esa frase está relativizada por los propios comentarios que se realizan inmediatamente después, pero además esta contradicha por el notable aumento de beneficiarios de los tres quintiles de más bajos ingresos según reconoce el propio panel en pág. 36.

COMENTARIO 9

(Página 12 N°2)

La observación del punto N° 2 del párrafo sobre la influencia del entorno del programa relativo a la “auto-sustentabilidad económica” de las carreras creadas en los últimos cuatro años, lo que vincula demanda y arancel, merece comentarios:

No se señala fuente ni aparece como fruto de la evaluación que el panel hizo de las becas. No procedería entrar en temas como éste, a menos que se desarrolle un análisis amplio y complejo.

Por lo demás, si se analiza la Guía de Ingresos a las universidades del Consejo de Rectores para el año 1999 (publicada en 1998), se puede apreciar que de las 29 carreras creadas en las 25 universidades del Consejo de Rectores, solo una –arquitectura de la Universidad de Talca- podría considerarse tradicional en cuanto a carrera de prestigio con demanda histórica. En las demás predominan ingenierías vinculadas al medio ambiente, computación, óptica y otras que pueden identificarse perfectamente a necesidades de desarrollo nacional o regional y no necesariamente vinculada al problema de demanda-arancel.

Asimismo durante el presente año se crearon en las universidades del Consejo de rectores 8 carreras de pedagogía, las que tradicionalmente no responden a la configuración demanda-arancel que señala el panel. Adjuntamos informe del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes de la División sobre carreras de pedagogía en 1999, que muestra que aumentaron los postulantes, las vacantes llenadas y los puntajes de la PAA en carreras de pedagogía. Esto demuestra que el comentario de la “auto-sustentabilidad” del párrafo en comento, debe ser objeto de un estudio más profundo.

COMENTARIO 10

(Página 15 Dimensionamiento)

Lo relativo a los porcentajes de demanda potencial cubierta por Becas Mineduc y Juan Gómez Millas debe ser relativizado, dado que la demanda debe ajustarse a los requisitos de los programas, así en el caso de las Becas Juan Gómez Millas, serían estudiantes egresados de la educación media subvencionada con necesidades socioeconómicas comprobadas, según los mecanismos del programa más el promedio de notas en la enseñanza media y PAA.

La demanda potencial de Becas no está sustanciada ni en su cálculo ni en su metodología. Dada la diversidad de variables envueltas en la Beca Juan Gómez Millas la determinación de la demanda potencial es muy compleja.

COMENTARIO 11

(Página 22 Beca Mineduc)

El hecho de que se haya entregado al panel información de las universidades en forma “bruta”, es decir, tal como ellos las entregan, no implica que aquellos datos no sean sometidos a un procesamiento. De hecho todos los años se procesa la información, con el fin de formalizar la asignación de fondos para el año siguiente.

COMENTARIO 12

(Página 25 Punto N° 3, Punto N° 5.b Página 3-4)

El panel insiste en que los criterios empleados por el Ministerio para la asignación de recursos para Beca Mineduc a las universidades, depende del monto histórico (asignación de recursos del año anterior) y los requerimientos de los alumnos que ingresan ese año obtenidos del proceso de acreditación socioeconómica. Esta misma observación sobre lo “histórico” se repite varias veces en el informe.

Al respecto cabe señalar que tanto en la asignación del Crédito Universitario como de Becas Mineduc se han ya acreditado 5 promociones de primeros años, según los

requerimientos socioeconómicos de los postulantes. Esto implica que lo histórico refleja también las necesidades reales y no simplemente la inercia del pasado.

Al respecto, cabe señalar que dicha frase exagera la importancia del componente "histórico" porque como el propio informe reconoce en la página 26, se hace una revisión anual de la situación socioeconómica promedio de los estudiantes que postulan a beneficios en cada universidad, la que incide en los criterios con el que el Ministerio distribuye los recursos el año siguiente. De esta manera, esos aportes varían de año en año, incrementando la participación relativa de las universidades que en promedio tienen los alumnos más necesitados.

Por otra parte es efectivo que no existe un ranking de carácter nacional de todos los postulantes a becas MINEDUC como sí existe en el caso de quienes postulan a las becas Juan Gómez Millas.

COMENTARIO 13

(Página 26 Punto N° 7)

La aseveración del N° 7 pág. 26 sobre desempeño del programa, en el sentido que un mismo postulante puede obtener un porcentaje distinto de Beca Mineduc, según la universidad en que siga su carrera implica inequidad, merece un comentario:

Dada que la asignación de las Becas a estado entregada a las universidades –aunque con criterios orientadores fijados por reglamentos y por la División- la situación puede producirse. Sin embargo está relativizada por el hecho de que todas las universidades están obligadas a focalizar sus programas de ayudas estudiantiles con base a necesidad socioeconómica, situación que no existía cuando se iniciaron estas ayudas en la década de los '80. En consecuencia aunque subsistan situaciones como las detectadas por el panel, no resulta adecuado hablar de inequidad en programas que se diseñaron –o rediseñaron en el caso del Crédito-Universitario- justamente para favorecer a los estudiantes de más bajos ingresos.

COMENTARIO 14

(Página 35 Punto N° 2 Conclusiones)

Es efectivo que las instituciones han aplicado criterios propios adicionales en algunos casos en sus procesos de selección y eso ha sido detectado por medio de la Comisión Consejo de Rectores-Mineduc en actual funcionamiento. No obstante, es exagerado afirmar que existirían "vacíos de información acerca de la Beca Mineduc por las universidades", por cuanto la base de datos que se posee es amplia.

CUADROS ANEXOS

CUADRO: PROGRAMAS DE AYUDAS ESTUDIANTILES A EDUCACIÓN SUPERIOR

Monto en millones de pesos 1999

Programas	1995	1996	1997	1998	1999
CREDITO UNIVERSITARIO					
Número de Beneficiados	72.895	79.104	82.372	88.489	
Recursos Fiscales (1)	17.619	20.344	22.454	28.868	29.713
BECAS DE ARANCEL					
Número de Beneficiados	20.921	19.670	18.512	19.729	
Recursos Fiscales	10.060	9.980	9.892	11.451	11.468
PROGRAMAS DE REPARACION					
Número de Beneficiados	622	510	318	207	
Recursos Fiscales	495	412	262	186	246
BECA JUAN GOMEZ MILLAS					
Número de Beneficiados				1.142	2.554
Recursos Fiscales				1.159	2.462
BECA DE PEDAGOGIA					
Número de Beneficiados				121	375
Recursos Fiscales				95	343
BECA PARA HIJOS DE PROFESIONALES DE LA EDUCACION					
Número de Beneficiados					1.000
Recursos Fiscales					500
Ley 19,083	1.008	1.000	991	981	519
Total de Recursos Fiscales	29.182	31.735	33.598	42.740	45.250
Total de Beneficios entregados (2)	94.448	99.284	101.202	109.688	

Nota: Los valores presentados corresponden a lo que efectivamente fue distribuido en cada año.

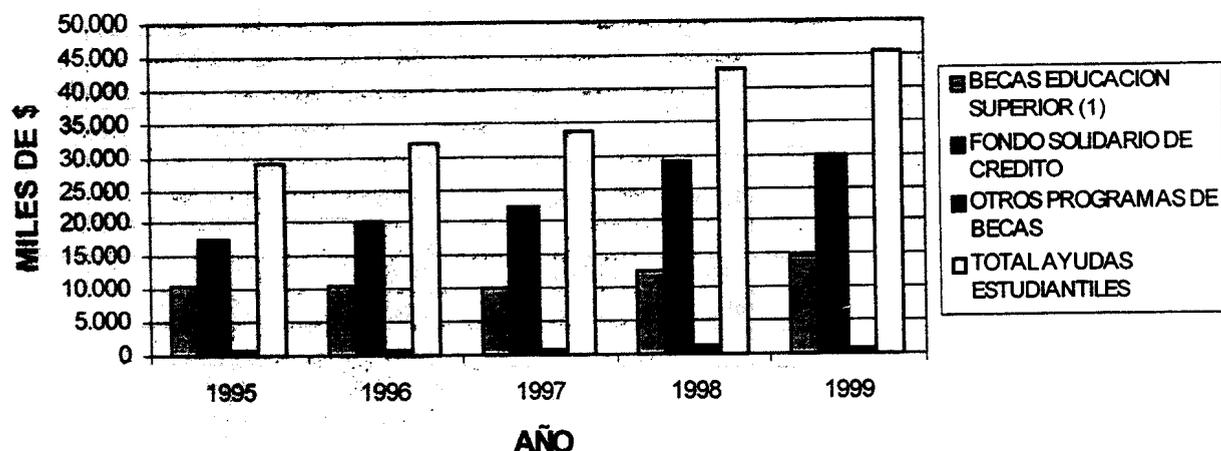
(1) Incluye: Pagaré Universitario 1995

Aporte Adicional entre 1995 y 1996, 1998.

Ley 19083 entre 1995 y 1996

(2) El total considera alumnos que recibieron Beca de Arancel y Crédito Universitario simultáneamente.

EVOLUCION DE RECURSOS PARA AYUDAS ESTUDIANTILES 1995-1999 (En miles de \$ de 1999)



EVOLUCION DE BENEFICIOS PARA AYUDAS ESTUDIANTILES 1995-1998

	1995	1996	1997	1998
BECAS EDUCACION SUPERIOR (1)	21.553	20.180	18.830	21.320
FONDO SOLIDARIO DE CREDITO	72.895	79.104	82.372	88.489
TOTAL AYUDAS ESTUDIANTILES	94.448	99.284	101.202	109.809

EVOLUCION BENEFICIOS PARA AYUDAS ESTUDIANTILES 1995-1998

