
Indicadores de desempeño en México, o cómo cambiar un foco en un cuarto oscuro

Wietse de Vries *

*“Who are you?”, said the Caterpillar.
This was not an encouraging opening for a conversation.
Alice replied rather shyly, “I –I hardly know, sir, just at present– at least I
know who I was when I got up this morning, but I think I must have been
changed several times since then”.
“What do you mean by that?”, said the Caterpillar sternly. “Explain
yourself.”
“I cannot explain myself, I’m afraid, sir”, said Alice, “because I’m not
myself, you see”.
Lewis Carroll, Alice in Wonderland*

1. Introducción

La mejora de la calidad universitaria es, o debería ser según los expertos, un proceso circular que contempla la elaboración de planes, la asignación de fondos y la evaluación de los resultados. En cada uno de los aspectos del círculo se han logrado importantes avances en México, pero también se evidencian fuertes limitaciones. Dentro de un proceso de reforma, argumentaré aquí, los indicadores de desempeño son indispensables.

* Director de Planeación, Universidad Autónoma de Puebla, México.

Este trabajo revisa la experiencia mexicana en materia de indicadores durante la década de los noventa, en relación con los cambios de políticas públicas en la evaluación y el financiamiento de las universidades. Esta reforma planteó desde inicios de los noventa la necesidad de contar con indicadores de desempeño, y un problema al final de la década es la falta de claridad sobre los indicadores y su uso.

Después del análisis de acontecimientos nacionales profundizaré más en los contextos institucionales. Hay una necesidad de indicadores para gobiernos y sistemas, pero quizá más que nada para instituciones. En esta segunda parte revisaré la experiencia de la universidad pública mexicana, y el caso particular de la Universidad Autónoma de Puebla que actualmente participa en un proyecto de desarrollo de indicadores en colaboración con dos universidades norteamericanas. Señalaré que para contar con indicadores apropiados para instituciones o partes de ellas, se requieren nuevos enfoques para su elaboración y uso.

II. El sistema mexicano y la estadística

La educación superior en México comprende hoy alrededor de 1.300 instituciones que ofrecen 5.000 programas de licenciatura y 3.000 de posgrado, con una matrícula de 1.700.000 estudiantes y 150.000 profesores. Este conjunto recibe del erario público –que sólo financia instituciones públicas– un monto anual de aproximadamente 1.200 millones de dólares. El sector privado depende de contribuciones particulares, cuyo monto es desconocido.

Quiero enfatizar las palabras “alrededor” y “aproximadamente” en el párrafo anterior. Efectivamente se trata de estimaciones. En México nacen o desaparecen instituciones y programas casi cada día, la matrícula es tradicionalmente un estimado y existe una contabilidad de plazas académicas, pero no de personas. Adicionalmente, los datos cambian según la fuente de información, aunque pueden ser distintos incluso dentro de un mismo documento de una sola fuente.

La falta de datos precisos es obviamente un problema para cualquier intento de reformar o analizar la educación superior. En México se trata, sin embargo, de un problema que no sólo se limita a la educación superior. El uso de estadísticas o de indicadores es, de hecho, muy novedoso y bastante rudimentario en el país. Anexar compendios estadísticos a informes de gestión es una práctica reciente en la universidad, pero también para la presidencia de la república. La matrícula de educación superior es una estimación, pero también lo es la población de la capital o del país. El manejo de información financiera en las universidades recibe, con justa razón, fuertes críticas por su falta de transparencia.

Sin embargo, tiene su contrapartida en las cuentas nacionales, en un país donde la inflación siempre es menor que el incremento de los precios y donde los gastos públicos son difíciles de entender.

Lo anterior implica que es menester ubicar la discusión sobre indicadores y estadísticas universitarias en México dentro de un contexto más amplio de, digamos, “la cultura nacional de manejo de datos”. México ha conocido un desarrollo tardío para diferentes procesos de cambio –como la masificación de la educación superior o la democratización– y lo tuvo ciertamente en lo que se refiere a su incorporación a la “revolución probabilística” (G. de Vries, 1999). Este término se refiere a que en diferentes países de Europa y en los Estados Unidos, se observa desde el siglo pasado una revolución silenciosa que consiste en que la estadística ocupa un lugar cada vez más central en la política o en la economía, un proceso que modificó severamente las ideas sobre el conocimiento, la lógica de organizaciones y la toma de decisiones. En estos países, la estadística es, en efecto, el fundamento del estado moderno, por lo que no debe sorprender la semejanza entre las palabras “estado” y “estadística”.

Ahora bien, el uso de estadísticas en estos países empezó su vuelo en el siglo XIX con su empleo en las ciencias sociales. Trabajos como los de Quetelet o de Durkheim son ejemplos famosos de estudios que a partir de datos estadísticos revelan que la locura, el suicidio o el crimen se presentan con asombrosa frecuencia en la sociedad. Estos hallazgos de las ciencias sociales inspiraron a su vez políticas públicas, diseñadas para modificar estos comportamientos sociales, generalmente con poco éxito. Las estadísticas sociales contribuyeron en efecto a un cambio en la perspectiva política donde –amén del estado y del individuo– surgió una nueva entidad, separada de las dos anteriores, en la forma de “la sociedad”. Esta ya no figura como las clases sociales tradicionales, sino en la forma de poblaciones o grupos, definidos por su comportamiento estadístico. Las ciencias sociales y su objeto de estudio –la sociedad– nacieron así simultáneamente, sobre la base de la estadística.

La diversidad que caracteriza a la sociedad plural, y que ahora aceptamos como algo natural, fue en muchas ocasiones producto de la clasificación estadística: las encuestas empezaron a distinguir grupos sociales por su religión, su ingreso, su preferencia política y sexual, o su padrón de consumo. Los integrantes de cada grupo, originalmente, no tenían más en común que una característica inventada por un sociólogo o un economista, pero rápidamente agencias gubernamentales empezaron a desarrollar políticas específicas para este grupo; hubo empresas que diseñaron campañas publicitarias especiales, mientras otros se proclamaron rápidamente como representantes y asumieron la defensa de los intereses específicos. Los *hippies*, *nerds* y *yuppies* son grupos

más recientes que la *clase media*, pero todos deben su existencia original a que comparten una serie de indicadores de desempeño.

El surgimiento de organizaciones o sociedades complejas, basadas en el conocimiento como se suele decir últimamente, se relaciona fuertemente con las estadísticas. Quien dirige una empresa familiar o una universidad pequeña sabe sin datos agregados y regresiones si la cosa va bien o mal. Sin embargo, la dirección de una empresa multinacional o una universidad nacional depende de estadísticas de diferentes fuentes para tener alguna idea sobre cómo funciona la organización. Cualquier decisión política hoy en día en países desarrollados requiere de modelos estadísticos complicados que calculan las probabilidades y los riesgos inherentes a la decisión política. En efecto, el concepto del ciudadano es uno del hombre racional, que maximiza sus probabilidades, minimiza sus riesgos, a partir de datos estadísticos. La percepción de oportunidades y posibilidades reemplaza la sombra del destino. La responsabilidad social se refiere ahora a los actos del individuo a partir de una previsión de resultados. La estadística cambia este concepto: desde que los estudios estadísticos comprobaron la correlación entre fumar y esperanza de vida, pierde valor mi propia experiencia con mi abuelo quien llegó a tener 95 años a pesar de que fumaba y tomaba con gusto.

Presento este panorama del papel de la estadística en países desarrollados para indicar las diferencias con el caso mexicano; diferencias que influyen en materia de indicadores en la actualidad. En México, la estadística es una herramienta reciente, algo que empieza a ganar terreno apenas en los ochenta¹. No tuvo mayor relevancia en décadas anteriores, en un sistema donde el rumbo económico se decidía en la presidencia. No tenía importancia en un sistema político donde el candidato designado por el presidente saliente tenía el 100% de probabilidad de llegar al poder, independientemente del comportamiento de los votantes. No tenía sentido dentro de una sociedad concebida como “unitaria” en vez de plural, con sectores sociales organizados de manera corporativa, cuya opinión se expresaba por la vía de sus líderes. No tuvo vuelo en las universidades, donde en las ciencias sociales —marcadas por el marxismo— los estudios cuantitativos incluso llegaron a ser anatema. La política mexicana, tanto nacional como universitaria, continuó basándose hasta los ochenta en la experiencia propia, en el ejemplo anecdótico del abuelo de 95 años o del rector que sobrevivió la huelga, en la opinión y posición ideológica y no en los datos estadísticos. Cuanto más, había trabajo para expertos estadísticos en ajustar las estadísticas a las necesidades de la *realpolitik*, pero no para explorar la realidad política. El ascenso de la estadística es reciente y se relaciona con los nuevos modelos económicos, la apertura comercial, la creciente complejidad política, la llegada de los “tecnócratas” al gobierno. Surgido en este contexto, se introdujo también en medio de sospechas sobre las intenciones

secretas detrás del manejo de datos, acompañado de conjeturas que plantean correlaciones significativas entre los datos cuantitativos y el neoliberalismo.

En otras palabras, la sociedad mexicana continuó bajo la perspectiva de que el orden social se debía a las leyes y causas permanentes, a mecanismos controlados por el estado o por Dios, mientras en otras latitudes del planeta desde el siglo pasado se empezó a aceptar la idea de que el orden fue producto previsible del caos. La sociedad mexicana siguió bajo una perspectiva determinista, en un mundo que había aceptado gradualmente, a veces a regañadientes, una visión no determinista. Dicho de otra forma, por mucho tiempo en México continuó vigente la idea de que el pasado dependió de la conquista y de los héroes que nos dieron patria, el presente del estado-partido, y el futuro de Dios. La estadística no resultó un instrumento útil en este contexto.

III. El porqué y el cómo

La necesidad de contar con indicadores de desempeño se debe a varios factores sociales, económicos y tecnológicos: el mercado de trabajo (tanto en el interior como fuera de la universidad) empezó a cambiar rápidamente, dentro del contexto de tratados de libre comercio y de la globalización. El crecimiento explosivo del conocimiento mismo hizo necesaria la modificación de programas académicos y acortó la vida útil del entrenamiento tecnológico, profesional y de especialización. El personal, en todos los empleos y organizaciones, la universidad entre ellas, requería actualizar y mejorar sus conocimientos y habilidades mediante esfuerzos enfocados. La competencia tecnológica llegó a ocupar la atención del gobierno, que retomó la discusión mundial acerca del conocimiento como eje del desarrollo económico.

Al mismo tiempo, la proporción de la población que participaba en la educación superior se había incrementado. Los cambios en la demografía y la ampliación de la matrícula aumentaron la diversidad de estudiantes, en cuanto a sus intereses, sus capacidades y su preparación para los estudios universitarios. El nivel de preparación que recibían fue objeto de crecientes críticas, mientras el tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos y la membresía de la OCDE llevaron a la comparación de programas y a la necesidad de informar sobre los niveles de preparación reales.

Es en este medio en que las universidades públicas llegaron a ser criticadas, en un contexto, además, de creciente competencia entre instituciones. Habían surgido nuevas organizaciones en el sector privado que ofrecían educación superior, que presionaban a las universidades tradicionales a conducir sus

operaciones más rápido, más eficiente y mejor. La presión de hacerlo todo mejor, amén de más rápido y eficiente, concurrió con limitaciones en los fondos públicos. El gasto por estudiante había disminuido permanentemente, a pesar de los esfuerzos públicos. La universidad fue vista por el gobierno y por el público en general, como una forma inadecuada y cara de usar recursos públicos escasos. Estas críticas de instancias externas fueron compartidas en el interior. El tradicional enfoque incrementalista para fijar metas, asignar recursos a programas y servicios, o de evaluar la calidad a partir de los insumos –número del personal y estudiantes– resultó insostenible y no brindaba la información adecuada en un contexto de rápidos cambios.

Estoy seguro que estas observaciones generales suenan ya comunes. Efectivamente, el discurso que planteaba la necesidad de evaluar y cambiar encontró rápida aceptación en el mundo universitario. Sin embargo, establecer indicadores para la educación superior topó con problemas importantes, que ilustran la dificultad de generar respuestas dentro de sistemas complejos. Veremos entonces cómo se desarrolló el proceso de introducción de indicadores.

El gobierno mexicano empezó, a partir de 1989, a introducir diferentes formas de evaluación para el sector público de la educación superior, aunado a nuevas formas de financiamiento². La introducción de la evaluación por parte del gobierno llevó consigo la introducción de indicadores de desempeño, más allá de datos básicos sobre el sistema. Hasta ese entonces, los datos se habían limitado al número de estudiantes y profesores, ahora se introducían nuevos indicadores relacionados con la “calidad” del sistema, la preocupación central para el sector público en crisis. Se presentaron iniciativas muy parecidas a las que estaban surgiendo en otros países. En cuanto a la evaluación, se establecieron procesos desde la meta-evaluación, la evaluación institucional, la evaluación de programas, y la evaluación de individuos. El complemento de esto fue la introducción de varios fondos especiales para mejorar el sistema público, como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Mejora del Profesorado (PROMEP), el Programa de Normalización Administrativa (PRONAD) y el Programa de Estímulos a la Carrera Docente (PECD).

Ahora bien, con la excepción de la evaluación de programas, que asumió un enfoque cualitativo mediante recomendaciones para la mejora, los demás procesos dependieron fuertemente de indicadores de desempeño plasmados en formatos. Para la autoevaluación institucional se elaboró un formato de diversos indicadores, para los programas de estímulos se elaboraron indicadores ligados a tablas de puntaje, la evaluación del posgrado depende de algunos aspectos básicos expresados en indicadores. Cada formato se debe acompañar por numerosos documentos comprobatorios.

La adopción de este tipo de evaluación por indicadores se puede explicar por la urgencia del gobierno de contar con sistemas de información que permitirían evaluar rápidamente al sistema. Además, tenía una lógica más comprensiva para los funcionarios gubernamentales. De hecho, la evaluación de programas por comités de pares nació por iniciativa de las universidades y tuvo que organizarse lentamente a falta de experiencias en materia de evaluación por pares. Durante años, a los ojos de los funcionarios de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) fue considerado como proceso costoso que no proporcionaba información útil.

Al mismo tiempo hubo por parte del gobierno claras intenciones de ordenar el financiamiento a partir del comportamiento de los indicadores de desempeño. Así, los fondos de FOMES se asignarían en función del informe de autoevaluación y de las metas de desarrollo planteadas por cada institución, revisadas por la SESIC. Igualmente, los estímulos adicionales al sueldo dependían de los puntos obtenidos por cada académico. Finalmente, se empezó a desarrollar una discusión sobre posibles indicadores y fórmulas para asignar el subsidio, que hasta el momento se repartía por razones históricas y políticas.

La introducción de estas reformas hizo patente la necesidad de contar con indicadores de desempeño que podrían guiar las reformas. El problema central al final de la década es la ausencia de ellos. Si bien las políticas de evaluación introdujeron *de facto* indicadores de desempeño, varios problemas se presentaron desde el inicio. Quiero mencionar cuatro problemas principales.

Primer problema: la falta de datos estadísticos

Un problema importante fue la falta de un sistema confiable de información al final de los ochenta. Es en este aspecto donde hubo importantes diferencias entre el sistema mexicano y el de otros países, particularmente los Estados Unidos y Europa. Mientras en otros sistemas se contaba con bases de datos sobre la educación superior, en México existía poco, y lo poco que había, era altamente dudoso. A pesar de los esfuerzos importantes de algunas instancias, en 1989 no se sabía cuántos estudiantes, instituciones, programas, recursos o académicos existían.

Este factor marca una diferencia importante en cuanto a los tipos de evaluación que parecían factibles. El auge del “estado evaluador” en otros países se caracterizó, como describe Van Vught (1989), por un cambio desde la evaluación “ex ante” hacia la evaluación “ex post”. En otras palabras, la evaluación se movió desde un enfoque en los insumos, hacia la revisión de los procesos y los productos, para

ubicarse finalmente en la evaluación de los logros. La existencia de una tradición en la revisión de insumos y procesos fue crucial para el movimiento hacia la evaluación de resultados o para el cambio desde la cantidad hacia la calidad. Es decir, al contar con información sobre insumos y procesos era factible plantear estrategias que modificaban los procesos, con el fin de lograr mejores resultados con los mismos insumos. Por supuesto, para gobiernos mal intencionados esto abrió también la posibilidad de exigir mayores resultados con menores insumos.

La situación al final de los ochenta en México era radicalmente distinta. Había una pobreza notable de datos sobre los insumos del sistema y una ausencia casi total de datos sobre procesos y productos. En estas condiciones, la reforma educativa arrancó a partir de una imagen, de una visión ampliamente compartida pero impresionista, de que la universidad pública estaba en crisis. El punto de partida para la modernización educativa fue un amplio anecdotario, aumentado por evaluaciones externas del *International Council for Educational Development* (ICED) y la OCDE, pero con muy pocos datos estadísticos. En efecto, un problema señalado por la OCDE durante su visita en 1994 fue la asombrosa ausencia de datos confiables sobre el sistema (OCDE, 1996).

Un primer problema consistió entonces en la necesidad de elaborar los indicadores de insumo, proceso, producto y resultado al mismo tiempo. Por lo menos en la primera fase, consumió mucha energía y dinero la elaboración de datos muy básicos acerca de los insumos.

Segundo problema: ¿qué indicadores introducir?

Un segundo problema consistió en definir los indicadores apropiados para evaluar el sistema mexicano. Un aspecto crucial aquí fue que, obviamente, el sistema mexicano cumplía otras funciones que el de otros países: no se trataba típicamente de universidades de investigación, sino de instituciones centradas en la preparación profesional. Los estudiantes, los académicos, los programas y la gestión universitaria tenían características particulares. Era, y sigue siendo, un sistema centrado en la preparación de profesionales por la vía de la licenciatura, donde se ubica el 90% de la matrícula, con plantas de profesores que en el 75% de los casos trabajaban a tiempo parcial y cuyo nivel de preparación se limita generalmente a la licenciatura también. La investigación estaba presente en las universidades, pero casi siempre ubicada en institutos separados, aislada del ruido de la docencia en la licenciatura.

Definir los indicadores para este conjunto implicó un problema que tiene dos vertientes: primero, se necesitaban indicadores para medir la idiosincracia

del sistema mexicano, lo cual implicaba que los indicadores internacionales en ocasiones no eran adecuados para reflejar lo que sucede en las universidades mexicanas. Pero al mismo tiempo se necesitaba que esta idiosincracia en crisis se moviera hacia otros indicadores, más deseables y decorosos, internacionalmente comparables y presentables.

Los dos aspectos causaron, y siguen causando, fuertes tropiezos. Por una parte, resultó sumamente complejo definir indicadores básicos para medir los insumos, dado que no sólo el sistema tenía sus particularidades, sino cada institución. En efecto, cada universidad tiene su propia definición de lo que es un profesor de tiempo completo, cuya carga de trabajo puede variar entre 25 y 40 horas por semana. Más complicado todavía resulta el profesor de tiempo parcial, quien puede laborar una hora por semana, pero también más de 40. Un indicador aparentemente sencillo como el número de estudiantes por profesor resulta así altamente complicado. Establecer el costo por alumno es una tarea verdaderamente titánica.

Por otra parte, con el afán de cambiar el sistema, surgieron indicadores que parecían referirse a un sistema radicalmente distinto al existente. Particularmente el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) estableció criterios para evaluar el posgrado dentro de lo que se denominó el Padrón de Excelencia, con indicadores que reflejaban, en palabras del CONACyT, “estándares internacionales”. Igualmente, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) maneja criterios altamente exigentes desde su creación en 1984. El programa de estímulos a la docencia no escapó a esta tendencia, con indicadores que postulan la figura del profesor/investigador.

La distancia impresionante entre lo existente en el sistema y lo deseado según los indicadores produjo dos tipos de efectos. Primero, la mayor parte de los actores fue excluido o se autoexcluyó de las evaluaciones, considerando las exigencias como inalcanzables: hacia finales de los noventa, el 75% de las maestrías no pertenece al Padrón de Excelencia del CONACyT, al igual que la mitad de los doctorados. La mayoría ni siquiera hace el intento. Al igual, la membresía del SNI, después de un ligero aumento al principio de la década, se estancó en 6.000, mientras el número de académicos (de plazas, efectivamente) aumentó de 110.000 hasta 150.000 a lo largo de la década.

En segundo lugar, estos indicadores dieron lugar al comportamiento estratégico, a veces a la simulación, por parte de aquellos sectores y actores que buscaban cumplir con los indicadores para obtener los beneficios financieros. Se desató una búsqueda frenética de constancias, una inflación de calificaciones y un crecimiento explosivo del posgrado de dudosa calidad, para mencionar solamente algunos efectos.

Un problema fue que la mayoría de los indicadores plantearon metas fuera del alcance de los actores, mediante indicadores que se elaboraron a partir de ideas sobre lo que era o debería ser el sistema mexicano, pero no a partir de la realidad. Quizá esto fue inevitable por la falta de datos que podían servir de guía para saber algo sobre la realidad. Sin embargo, también hay que señalar que los indicadores adoptados empezaron a modificar *de facto* esta realidad desconocida y que introdujeron efectos perversos y nuevos problemas. Generaron lo que un investigador tipificó como el “subdesarrollo de excelencia” (Gorostiza, 1999), al tratar de ajustar la realidad a los indicadores internacionales. Introdujeron una lógica de tratar de mejorar los indicadores, aparentemente con la creencia de que si logramos tener los mismos indicadores que la Universidad de Harvard seremos efectivamente igual a Harvard.

Tercer problema: ¿qué nos dicen los datos?

El tercer problema es más complicado que los anteriores y se relaciona con la falta de cultura estadística que mencioné al inicio. Parte del problema se debe a la falta de experiencia con modelos estadísticos, a la ausencia de conocimiento metodológico en el momento de analizar tendencias estadísticas. No obstante, el problema principal radica en la persistencia de una cultura de planeación muy *sui generis*, que sigue suponiendo que los datos pueden decir una cosa, pero que la realidad siempre se puede modificar por iniciativa del estado, del presidente, del rector o, en casos esporádicos, por la mano del director de planeación mismo.

Me explico: quien revisa los documentos oficiales que presentan datos sobre el comportamiento actual del sistema, seguido por una presentación de perspectivas de desarrollo del mismo, se dará cuenta que entre la actualidad y el futuro cercano siempre existe una brecha enorme. Los pronósticos actuales sobre el desarrollo del sistema mexicano plantean una duplicación de la matrícula de licenciatura, una cuadruplicación de la matrícula del posgrado, un incremento en el número de profesores y de sus sueldos, una triplicación de profesores de tiempo completo y un aumento en la proporción de académicos con doctorado. Sin embargo, las tendencias estadísticas de los últimos diez años indican limitaciones fuertes en el financiamiento público, con una caída real desde 1994 y una contracción de los sueldos académicos; señalan que el 40% de los académicos actuales tendría que jubilarse dentro de un plazo de 5 años, pero que no existen los recursos para financiarla; evidencian la creciente insuficiencia de espacios físicos y demuestran que las universidades continúan contratando académicos únicamente con licenciatura².

En la planeación mexicana –tanto la universitaria como la nacional– el futuro siguió siendo algo que se construye políticamente, sin tener que arrastrar las sombras del presente y del pasado. Raras veces se planea el futuro a partir de lo existente. Este es un fenómeno común en la política de todos los países, pero adquiere proporciones sobresalientes en el caso mexicano. La planeación sigue pensando que todo es posible si existe la voluntad pública, si establecemos un consenso sobre qué queremos tener y que las tendencias evidentes en las estadísticas se modificarán –siempre positivamente– en el futuro cercano. Esto demuestra un optimismo alentador envidiable. Sin embargo, como todo optimismo, se basa en hacer caso omiso a los datos estadísticos.

Cuarto problema: ahora que tenemos los datos ¿qué podemos hacer con ellos?

Un último problema, el principal en mi opinión, tiene que ver con el papel del gobierno mexicano en la regulación de la educación superior. Este papel del gobierno se caracteriza tradicionalmente por la intervención política, contrarrestado por la autonomía universitaria en extremo. Pero en términos de políticas propiamente educativas –es decir, la elaboración de iniciativas específicas que buscaban atender aspectos académicos– el papel gubernamental durante décadas fue débil o nulo, y la educación superior en México se desarrolló prácticamente sin regulación. Las universidades públicas eran autónomas, las particulares realmente privadas. Vale la pena contrastar esta posición del gobierno mexicano con la práctica en los países europeos, donde el gobierno regulaba fuertemente tanto la universidad pública como los escasos establecimientos privados. Es menester subrayar que esta regulación sucedió en el ámbito académico, mediante la contabilidad de recursos, la definición de requisitos del currículum, la supervisión y definición de criterios para la contratación de académicos, la vigilancia de exámenes de ingreso y egreso de estudiantes por parte de instancias nacionales. A partir de esta situación, como señalan Neave y Van Vught (1994), se empezó un proceso de desregulación, lo cual se tradujo en mayor autonomía para las universidades. En contraste, en México esta regulación estaba ausente; cualquier iniciativa gubernamental implicaba un aumento de regulación y una disminución de la autonomía.

Obviamente, resulta políticamente más fácil desregular que regular y esto se hizo rápidamente patente en cuanto al uso de indicadores de desempeño.

En efecto, el problema comprobó ser uno de poder, no de falta de información o de indicadores. Los indicadores adquirieron instantáneamente connotaciones políticas, ante todo dentro de la relación entre gobierno y universidades. Los

debates sobre indicadores adecuados o modelos de financiamiento a menudo se convirtieron en formas elegantes para dirimir las luchas por el poder.

Si bien se introdujeron indicadores, resultó prácticamente imposible usarlos, por razones políticas. Si consideramos los indicadores como declaraciones de expectativas de desempeño, como definiciones de requerimientos necesarios para alcanzar los resultados críticos a partir de la posición actual, como formulaciones de qué hay que hacer y cómo, debe destacarse que resultó sumamente complicado definir qué había que hacer y cómo, en el contexto mexicano.

Ahora bien, el valor de un indicador o de cualquier tipo de evaluación, reside en las consecuencias que se derivan de ello. Definir las consecuencias requiere de un proceso político sumamente arriesgado, pero la ausencia de consecuencias convierte a la evaluación en algo meramente simbólico. Y, dicho de manera simple, en México el problema principal consiste en que no se resolvió la pregunta acerca de las implicaciones que se derivarían del cumplimiento, o la falta de cumplimiento, de los indicadores.

Esta aseveración requiere algunos matices, ya que la relación entre indicadores e implicaciones se complicó sumamente a lo largo de la década. Frente a la imposibilidad de relacionar directamente el subsidio con indicadores, como fue la intención al inicio de la década, el gobierno procedió a condicionar los fondos especiales con la adopción de los procesos de evaluación y la entrega de información. La presencia de fondos especiales ciertamente ayudó en la rápida aceptación de los procesos de evaluación por parte de las universidades, pero al mismo tiempo contribuyó a complicar el panorama de la evaluación y los posibles usos de los indicadores. Esta estrategia de inducción llevó a que amplios sectores del sistema no tuvieran necesidad de evaluarse o de cumplir con indicadores, ya que de antemano no eran candidatos al financiamiento público (como el sector privado) o porque optaron por no competir (como sectores más débiles de la educación pública). Para los que sí compitieron, quedaba poco claro—dentro de la lógica administrativa mexicana—si era más conveniente cumplir con los indicadores (en ocasiones por la vía de ajustar los datos a las exigencias gubernamentales) o mostrar que se estaba en camino de cumplir, pero que faltaban más recursos públicos para poder alcanzar las metas. Los resultados fueron reportes que combinaban, en diferentes tonalidades, análisis que subrayan la excelencia institucional y largas listas de necesidades financieras.

Para el conjunto del sistema, la estrategia de inducción llevó a una situación donde los indicadores tuvieron un impacto muy marginal: influyeron únicamente y confusamente en la competencia por los fondos gubernamentales especiales, pero no guardaban ninguna relación con la operación cotidiana de las

instituciones de educación superior. Es decir, no afectaban al subsidio regular que constituye el 90% de los ingresos de las universidades públicas, ni influían en el reconocimiento formal del creciente número de instituciones particulares.

La relación entre indicadores y consecuencias se empantanó así en una discusión complicada, donde tanto el estado como las universidades plantean la necesidad de contar con criterios claros para el financiamiento público o para la autorización de instituciones y programas, pero donde ambos partidos al mismo tiempo esquivan el tema bajo la consideración de que criterios claros podrían reducir sensiblemente el espacio de maniobra política. Pero en ausencia de consecuencias claras, los indicadores se convirtieron en requisitos meramente administrativos y no en metas para el desarrollo. En otras palabras, no funcionan realmente como criterios, sino como “una manera técnicamente sofisticada de oficializar la inercia histórica” (ANUIES, 1999).

Los indicadores de desempeño encontraron entonces una serie de dificultades. Mediante la evaluación y el uso de indicadores, se buscó arrojar luz sobre el sistema, pero para ello había que cambiar el foco dentro de un cuarto oscuro. Obviamente, parte del problema es de orden técnico. No había un sistema de información confiable y este problema persiste. A pesar del financiamiento para sistemas de información en las universidades, esto sigue siendo un eslabón débil. Igualmente, se evidencian fuertes limitaciones por parte del gobierno para procesar y analizar la información entregada por las instituciones. La situación se complica además por las características de la cultura mexicana de información, donde las universidades sólo reportan al gobierno y el gobierno a nadie, con un manejo de la información rodeado por el secreto, una costumbre de resaltar los datos positivos y de esconder los datos negativos³.

Sin embargo, quiero subrayar aquí que el principal problema fue, y sigue siendo, de orden político. Teóricamente, resulta relativamente sencillo establecer una serie de indicadores que informan sobre las condiciones básicas del sistema. El problema, sin embargo, es que los indicadores para la planeación estratégica implicarían la formulación de metas, la descripción de procesos para lograr estas metas y la definición de responsables. En este aspecto, los indicadores rápidamente fueron víctimas de la cultura política. No convenían a las universidades, porque implicarían establecer metas claras, tangibles, y ser responsables por los resultados. Este fenómeno aparece en la literatura internacional, que relata el afán de establecer metas e indicadores por parte de gobiernos y la oposición de universidades. Pero en el caso mexicano cabe señalar también que esta resistencia existe por parte del gobierno. Topó con una cuestión del poder, según la explicación de un funcionario público anónimo: establecer indicadores claros y ligarlos al financiamiento implicaría que los funcionarios

perderían el poder político sobre el presupuesto, incluso que se convertiría en una asignación casi automática a la luz de indicadores, en vez de un proceso de negociación entre funcionarios gubernamentales e institucionales.

Ahora bien, la dificultad de encontrar respuestas a estos problemas lleva a situaciones particulares al final de la década de los 90. Para resumir quiero señalar tres:

1. En primer lugar, se estableció un uso muy particular y parcial de indicadores. Los indicadores se ligaron a premios e incentivos para un sector reducido, con lo que perdieron capacidad de guiar la reforma del sistema en su conjunto. Si algo se puede desprender de la experiencia mexicana sería que ligar los indicadores directamente a decisiones financieras, a un sistema de castigos y recompensas, produce efectos nocivos. Se construyó el vicio de cumplir con los indicadores, pero sin modificar necesariamente los procesos. Los indicadores llegaron a tener vida propia, a figurar como fin en sí, en vez de funcionar como mediciones del cumplimiento de metas.

Sin embargo, el problema principal no fue simplemente la introducción de una relación entre el financiamiento y los indicadores. Esta relación es altamente sensible, pero también inevitable: sin esta relación no hay consecuencias de la evaluación. El problema más grave consiste en que se estableció esta relación de manera confusa, que los indicadores adquirieron un uso parcial y en ocasiones contradictorio: los indicadores llegaron a tener importancia para algunos fondos, pero no para otros, influyeron en los recursos especiales, pero no en el reconocimiento formal o en el financiamiento regular de programas e instituciones. Y, para complicar la situación aún más, surgieron distintos indicadores para diferentes fondos.

2. En segundo lugar, el difícil debate sobre el comportamiento deseable del sistema y las posibles consecuencias llevó a una falta de claridad en cuanto a las metas en la reforma educativa. La ausencia de indicadores en la forma de metas estratégicas produce un proceso de reforma sin claridad sobre las metas a alcanzar para los diferentes actores. En la práctica, se estableció un proceso de modernización que consistió principalmente en remediar las fallas del pasado, pero no se logró un consenso sobre las características deseables del sistema modernizado. En este contexto, los indicadores existentes sirven únicamente para revisar cómo cambió el sistema pero no para orientar el desarrollo del sistema.

3. Una tercera observación es que la ausencia de indicadores lleva a que no se puede evaluar a las políticas públicas mismas o, incluso, que no queda claro si el sistema funciona mejor ahora que hace diez años. Sin saber esto, el debate sobre la reforma se quedó en el ámbito político, de defensores y críticos inspirados por posiciones ideológicas. Quizá la opinión más honesta es la del propio

Subsecretario de Educación Superior, al final de 1997. Tras calificar programas como el FOMES y los estímulos a la Carrera Docente como “paliativos parciales”, el Subsecretario plantea que: “Todos estos esfuerzos impulsaron cierta costumbre (todavía no una cultura) favorable a la evaluación. Sin embargo, no haber adoptado simultáneamente índices que permitieran medir los avances, deja poco claro el efecto de estas innovaciones” (Reséndiz, 1997, p. 7).

La ausencia de indicadores o la existencia de un número limitado de ellos, implica que después de una década de políticas de modernización no resulta claro si avanzamos y hasta dónde. El resultado fue un sistema que cambia, impulsado principalmente por incentivos financieros, pero con poca claridad sobre la dirección del cambio. Existe obviamente la tendencia de adscribir los cambios positivos a las políticas y los negativos a efectos perversos, imprevistos. Si bien los documentos oficiales de instituciones y del gobierno indican que hay avances gracias a las políticas, cualquier tesis de doctorado que planteara tal aseveración sería reprobado por el jurado por la falta de consistencia metodológica. Es decir, los cambios invitan a conclusiones obvias, pero no sostenibles teóricamente por la falta de indicadores adecuados. Con un limitado número de indicadores que informan sobre insumos, procesos y productos, no queda claro cuál es la relación entre ellos.

Así, al final de una década de evaluación, resulta desconocido si los académicos trabajan más o de manera distinta a raíz de los estímulos. Es imposible afirmar si los estudiantes de hoy aprenden más que sus antecesores. Sabemos que la matrícula sigue creciendo, pero sería muy atrevido plantear que esto se debe a las políticas. Se puede argumentar que varios aspectos mejoraron, pero también que persisten viejos problemas y que nacieron nuevos por culpa de las políticas.

Ahora bien, a pesar de estos problemas, sí hay un cambio gradual en el sistema y un aprendizaje. Nacieron nuevas instancias encargadas de la obtención y el análisis de datos. Nacieron instancias de planeación y de información en las universidades que generan datos más confiables. Los datos son usados crecientemente en los debates y las negociaciones, intercalándose con los argumentos meramente políticos.

Hay que señalar también que el panorama de políticas se modificó sobre la marcha: en 1996 se lanzó el Programa de Mejora del Profesorado, que plantea aumentar el número de profesores de tiempo completo con posgrado, mediante un programa nacional de becas de superación y apoyos adicionales. Dentro del conjunto de políticas, el PROMEP se destaca por ser el primer programa que tiene metas cuantitativas claras para el año 2006. Estas metas son altamente discutibles, por supuesto, e invitan a críticas que señalan efectos nocivos,

incoherencias en los datos, imposibilidad de logros por limitaciones del sistema y del financiamiento. Es altamente criticable también porque basa sus pronósticos en un análisis de lo existente que es altamente dudoso e incompleto, pues no sabemos siquiera cuántos académicos existen en el país, ni qué hacen. Pero al mismo tiempo, destaca el PROMEP justamente por ser altamente criticable y porque se puede evaluar. El hecho que incluya indicadores implica que es posible el seguimiento y la crítica, a diferencia de otros programas que simplemente postulaban “mejorar la calidad”.

IV. Indicadores e instituciones

Ahora bien, hasta aquí he criticado alegremente al gobierno y su relación con las universidades. La honestidad académica obliga, sin embargo, a constatar que esta historia se repite dentro de las instituciones. El problema no es solamente uno que se presenta en la relación entre universidades y gobierno. En efecto, parte de las complicaciones se debe a que solemos considerar el asunto de los indicadores como problema entre gobierno y universidades y que centramos la discusión en lo que el gobierno debe o puede saber sobre una universidad autónoma.

El problema se repite en todas sus facetas al interior de una universidad, aunque con diferentes grados de gravedad. Si a nivel nacional resalta la falta de información, también hay que constatar que lo que sabe cada universidad de sí misma es impresionantemente poco. Contribuyen los mismos factores que al nivel nacional, aunado al hecho de que en las universidades de izquierda los estudios que involucran estadísticas fueron vistos como cuantitivistas, inspirados por el imperialismo o, hoy en día, por la política neoliberal. Los estudios en el campo de la investigación educativa suelen ser de opinión, quizá teóricamente fundamentada en corrientes pre o posmodernistas, pero raras veces incluyen datos. Las universidades mexicanas, siendo importantes espacios de investigación, resultaron ser sumamente reacias al uso de la estadística, sobre todo si se trataba de estadísticas sobre su propio funcionamiento. En la práctica, la universidad sabía y sabe poco sobre sus estudiantes y profesores o sobre sus costos. También hay que reconocer que la manera en que se distribuyen los recursos al interior de la universidad llegó a ser tan oscura como la distribución de recursos públicos entre instituciones.

Como si esto fuera poco, la información que genera cada universidad tiene como agravante que se produce por las exigencias gubernamentales. Esto implica *de facto* que la universidad sólo genera información obligatoria, la envía al

gobierno, maquillando los datos hasta donde sea posible (hay muchas posibilidades) pero que carece de datos para su gestión interna. Las oficinas de estadística de las universidades suelen operar como instancias donde se ajustan los datos a las exigencias gubernamentales, adoptando la óptica policíaca sobre el manejo de datos: si los torturas lo suficiente, tarde o temprano confesarán.

Esta tendencia es fuerte en la universidad mexicana. De hecho, implicó que los datos del pasado sean poco confiables. Las universidades siguieron el mismo proceso que algunos encuestadores contratados por empresas de opinión: llenaban los formatos desde el escritorio, poniendo lo que pensaban que el gobierno quería oír. Para aumentar las dificultades de información aún más, el responsable para la información suele cambiar con cada cambio de rector y que cada uno lleva su propia metodología para recabar y analizar información. En materia de información, las universidades eran y son edificios oscuros. Además, no sólo faltan los focos en los diferentes cuartos, sino sobre todo en los pasillos que deberían conectar las diferentes dependencias.

Ahora bien, no quisiera aquí hundirme en el masoquismo. Más bien, quiero describir en esta segunda parte la estrategia que ha adoptado la Universidad Autónoma de Puebla, una de las principales universidades públicas. A lo largo de este relato resaltarán las dificultades de trabajar con indicadores, pero también algunas propuestas para establecer un sistema de información distinto.

La UAP puede presumir haberse destacado en los noventa por reformas audaces. Tenemos incluso los indicadores que permiten aseverar que la universidad cambió en muchos aspectos a lo largo de la presente década. Sin embargo, aunque contamos con indicadores que permiten decir que la universidad cambió, resulta más complicado afirmar que la universidad mejoró. No quiero poner en duda las mejoras, sino sólo resaltar un problema central: podemos suponer que con más profesores de tiempo completo por estudiante, más computadoras, más eficiencia terminal, mejoró la universidad, pero debemos admitir que ésta es una suposición. ¿Qué nos falta?

Al revisar nuestra situación como institución, nos dimos cuenta de varios problemas. Una primera observación a la que llegamos es que contábamos con sistema de datos para informar al gobierno, pero que esto no nos servía mucho para necesidades propias. Los datos que eran útiles para el gobierno eran menos relevantes o incompletos para la institución. Llegamos a la conclusión de que necesitamos, de hecho, tres tipos de indicadores para tres niveles: para las unidades académicas, la institución y el sistema. Los tres niveles son distintos, aunque relacionados y el más importante es la unidad académica⁴.

En efecto, por ser distintos, es inconveniente que el gobierno formule los indicadores institucionales o de unidades académicas. Las metas nacionales o

los indicadores parciales planteados por instancias gubernamentales inducían a comportamientos estratégicos por parte de unidades académicas e individuos, muchas veces contrarios a las necesidades institucionales. Nos dimos cuenta, sin embargo, que no se trataba simplemente de que el gobierno impusiera indicadores, sino que los indicadores nacionales guiaban a los actores institucionales por el hecho de que la institución nunca formuló sus propios indicadores. Había, en la práctica, una tradición institucional de formular los indicadores desde arriba hacia abajo, de traducir incluso los indicadores nacionales en institucionales.

Sobre aspectos básicos la universidad no recopilaba información. Dos aspectos permanecieron particularmente rodeados por la oscuridad: la universidad no sabía qué hacían sus académicos y carecía de datos sobre el aprendizaje de los estudiantes. Llegamos a la conclusión de que necesitábamos datos sobre estos aspectos para poder saber si las reformas institucionales causaron efectos positivos.

Esta fue una segunda razón para pensar en indicadores distintos, algo que tenemos en común, descubrimos, con universidades norteamericanas. Empezamos en la última década nuevas direcciones estratégicas y estamos en medio de decisiones que proponen reorganizar fundamentalmente funciones cruciales de la universidad. Estas decisiones requieren de información puntual sobre la situación actual y sobre cambios en el desempeño. Necesitábamos indicadores que hicieran más que medir cambios, debían indicar si se trataba efectivamente de mejoramientos.

Un aspecto importante aquí es que buscamos evaluar la eficiencia interna, ya que cambiar las funciones cruciales implicaba necesariamente reasignar recursos al interior. Necesitábamos establecer por lo tanto información para definir las asignaciones al interior de la universidad e indicadores que nos permitieran hacer un seguimiento de su uso.

Otro aspecto importante era la necesidad de contar con datos comparables en el contexto internacional, particularmente dentro del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá. En cuanto a datos comparables, sin embargo, buscamos no sólo información básica sobre estudiantes, académicos y gestión, sino también sobre las influencias de contextos institucionales y culturales sobre los procesos de cambio. Necesitamos saber por qué algunos procesos cambiaban y otros no, y qué factores –institucionales, culturales– inciden en estos cambios.

Tercero, reconocimos honestamente que en ausencia de indicadores que tuvieran sentido para nuestra comunidad académica, instancias externas –federales y estatales– podían ejercer presión para adoptar criterios de éxito poco conectados con la misión o los valores centrales de la universidad.

Consideramos legítima la demanda externa de rendir cuentas, pero necesitamos un sistema de información que informe a públicos externos sobre áreas de desempeño que son de interés mutuo. Es decir, queremos informar sobre aspectos del desempeño que son importantes para nosotros mismos.

Estas consideraciones llevaron a la conclusión de que no bastaba elaborar más datos simplemente para tener información adicional. Concluimos que los indicadores se deben desarrollar a partir de las decisiones claves para los diferentes niveles de decisión en el interior de la institución. Esto implica que los indicadores se deben seleccionar a partir de la identificación de las metas de desempeño de la institución. Ahora bien, esta fue una buena conclusión, pero llevaba a un nuevo problema: ¿cuáles eran las metas de desempeño de la institución?

V. Complejidad organizacional, gestión estratégica y evaluación

En la práctica, las universidades organizan el avance del conocimiento y la enseñanza a partir del agrupamiento de facultades y planes y programas (Clark, 1983). La evaluación de los programas académicos es tradicionalmente el ámbito de expertos profesionales y académicos, mientras la administración universitaria y los servicios de apoyo se ven generalmente como adicional a la empresa académica.

Los programas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales son las células o unidades del organismo universitario. Estas unidades se acoplan flojamente entre sí (Weick, 1976). Cuando el conocimiento se ubica discretamente en un grupo de académicos o un departamento, los cursos o programas pueden prosperar en gran medida independiente uno del otro, minimizando la necesidad de coordinación y maximizando la discreción de académicos. Estos, en grupo o de manera individual definen el contenido, el proceso de instrucción y el método de evaluación. La evaluación de disciplinas, materias o programas académicos tiende a ser dejada a la academia o a los directivos directamente involucrados, mientras la literatura sobre la organización y administración universitaria frecuentemente señala la complejidad de estos procesos. Los modelos simples de un gobierno burocrático o jerárquico no explican la toma de decisiones y las vías de comunicación dentro de la organización. Así, la organización convencional del trabajo académico asigna la responsabilidad para la evaluación a los niveles “inferiores”, dejando a la administración institucional relativamente débil en su capacidad de determinar la calidad de programas y servicios si no cuenta con el apoyo de los expertos académicos en el campo específico (Van Vught, 1994).

VI. Calidad y desempeño organizacional

Es ya común y aceptado el modelo que evalúa instituciones y programas a partir de la revisión de su calidad. Lamentablemente, no hay consenso sobre lo que constituye la calidad, estamos obligados a definir lo que es según nuestro modelo.

Optamos por un modelo donde la definición de metas está en manos de las unidades académicas, pero con un complemento externo en la revisión del cumplimiento de indicadores y la evaluación por pares. El primer atributo de este modelo de evaluación de calidad es su naturaleza política. Niklasson (1996) señala que el modelo de calidad a cargo de los académicos mismos provee la solución menos objetable para conjugar por un lado, la necesidad gubernamental y administrativa de información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas y, por otro lado, la necesidad académica de mantener un control directo sobre la formulación y organización de programas.

Así, el modelo de la evaluación de la calidad refleja la organización basada en el conocimiento con que trabajan los académicos. En comparación con modelos que dependen de la intervención directa por parte del gobierno, el modelo de evaluación de la calidad que adoptamos parte de la autorregulación y la visita de pares como base para determinar la calidad, mientras el gobierno institucional y los públicos externos supervisan los procesos que los académicos usan para determinar la calidad de programas.

En contextos nacionales, este modelo de evaluación de la calidad constituye la opción que implica menores esfuerzos y recursos para los gobiernos, particularmente frente a los extensos sistemas de educación superior en la mayoría de los países hoy. Las experiencias en Norteamérica, Europa y México indican que resulta complejo y difícil para los gobiernos diseñar y operar directamente la evaluación de programas e instituciones. Si bien se pueden usar consultores o inspectores para revisiones episódicas, es difícil para una instancia gubernamental mantener la responsabilidad para análisis detallados durante varios años (El Khawas y Shah, 1998). En resumen, tiene sentido para el Estado involucrar a los profesionistas internos y a los expertos externos para lograr una definición operativa de la calidad, basada en la misión de instituciones, en vez de imponer una noción predefinida de la calidad, que no necesariamente corresponde con la institución, sus estudiantes, su comunidad, su cultura y entorno organizacional. Ahora bien, lo que se aplica a los gobiernos nacionales es cierto para la gestión universitaria también: necesitábamos un modelo que descansaba en los académicos, en la autorregulación, en vez de imponer una definición desde el gobierno institucional.

Con esto en mente, diseñamos un modelo que descansa sobre cuatro principios básicos de la literatura sobre evaluación (Borden y Banta, 1994; Gaff y Ratcliff, 1996). Para empezar, los datos se definen mejor por el usuario. Para que un indicador sea útil, los datos que provee deben informar al tomador de decisiones sobre lo que pasa en la institución de una manera que mejore las decisiones (Ewell, 1997). Segundo, los indicadores deben proporcionar información sobre insumos, procesos y resultados (más que sobre productos), agrupados alrededor de una función o área estratégica institucional en particular (por ejemplo: administración estudiantil, enseñanza, aprendizaje, extensión). Los indicadores deben su valor a su capacidad de relacionar los resultados con procesos e insumos para realmente conocer cada área estratégica (Borden y Banta, 1994). Tercero, los indicadores funcionan mejor si se usan en grupos. La información que brindan debe dar una imagen comprensiva del desempeño estratégico para tomar decisiones importantes de manera holística. Finalmente, los mejores indicadores, al igual que la información que proporcionan, son los que han sido seleccionados y definidos por el usuario final o el actor que debe cambiar el desempeño (Whiteley, Porter y Fenske, 1992).

VII. Metas e iniciativas estratégicas

Ahora bien, teníamos cierta experiencia en la planeación y la elaboración de indicadores. Sin embargo, no contamos con una integración de la planeación, la presupuestación y la evaluación en todos los niveles. En efecto, teníamos excelentes planes institucionales de desarrollo que anunciaban cambios profundos, pero hacía falta traducir estas grandes metas en acciones visibles para la planeación, presupuestación y operación en todas las unidades.

Para lograr esta traducción, la primera tarea para establecer un sistema de indicadores es responder la pregunta: ¿para qué desempeño institucional queremos indicadores? La planeación y presupuestación estratégica necesitan metas claras para el desempeño, de las cuales se derivan los indicadores para evaluar el progreso hacia estas metas. Además, para cumplir con los desafíos grandes, estas metas deben articular cambios fundamentales en la dirección, no pueden plantear simplemente un progreso incremental que básicamente mantendría el *status quo*. Necesitamos tanto metas que muevan a la organización como indicadores para guiar el progreso hacia estas metas.

VIII. La complejidad y niveles de desempeño

Metas estratégicas no son solamente las que plantean modificar la institución, sino las que efectivamente guían la toma de decisiones. La universidad debe hacer esto en ambientes donde hay múltiples misiones. Las universidades proveen simultáneamente docencia, investigación, servicios, y sostienen una mirada de programas e instancias para hacerlo. No pueden cumplir con cada agenda, demanda o expectativa expresada por los diferentes públicos y participantes. Requieren tomar decisiones estratégicas sobre cuánto apoyo y esfuerzo se dedicará a determinadas iniciativas, pero también sobre cuáles posibles iniciativas se descartarán. Los montos de recursos dedicados a cada iniciativa requieren un seguimiento de cerca para garantizar un seguimiento sensible. Para cada meta estratégica, se requiere información para conocer el desempeño respectivo de la organización.

Esto implica plantear preguntas incómodas como: ¿tenemos un nivel adecuado de cumplimiento con los requisitos establecidos?; ¿podemos mantener las actividades a este nivel en el futuro cercano?; ¿podemos distinguirnos más frente a otras instituciones? La pregunta clave—y la más incómoda—es la siguiente: ¿qué nivel de desempeño es suficiente?

La pregunta resulta incómoda ya que, tradicionalmente, las unidades académicas (y administrativas también) en las universidades han rehusado formular metas que llevan más allá de su desempeño de costumbre o brindar respuestas claras sobre cuánto es suficiente. Fuertes normas culturales y valores académicos van en contra de delimitar o enfocar la dirección. Las unidades de la organización, sobre todo las académicas, se guían sólo marginalmente por las metas estratégicas, por el plan de desarrollo o por las prioridades de la universidad en su conjunto. Generalmente, hay pocos esfuerzos para trabajar en las prioridades según el orden de su importancia o para conjugar efectivamente las capacidades con las oportunidades con el fin de avanzar hacia objetivos prioritarios.

IX. Recursos e indicadores

Un factor adicional es que la información en que se basan las decisiones del presupuesto, tanto nacional o institucional, simplifica demasiado las prioridades y complejidades institucionales. El presupuesto institucional básicamente está diseñado para soportar la continuidad de la operación cotidiana. Cuando más,

se guarda un fondo pequeño para los imprevistos. Bajo estas condiciones, hay poco espacio para relacionar la toma de decisiones estratégicas con la asignación de recursos especiales en las unidades, ya que el presupuesto no incluye (o incluso desalienta) inversiones en aspectos como la reforma curricular, la educación a distancia, la adecuación tecnológica o la actualización de profesores.

La complejidad cotidiana que rodea la toma de decisiones está en que plantea la expansión de metas y objetivos, pero con una reducción de fondos. En muchas ocasiones, las metas planteadas por la planeación y la lógica cotidiana bajo la cual se asignan los recursos jalan en direcciones opuestas. En resumen: solamente resulta posible establecer metas estratégicas para las unidades académicas si se introducen recursos especiales y estos recursos deben estar en manos de las unidades académicas. En términos políticos, este cambio en la lógica de manejo financiero comprobó ser altamente sensible.

Lo anterior nos llevó a reorganizar la relación entre la información proveniente de la evaluación, mediante indicadores, la toma de decisiones en la institución y los procesos de asignación de recursos. En el modelo que nació, los indicadores de desempeño se derivan de los objetivos o metas de desempeño establecidos por las unidades académicas mismas. Esto implica que no se pueden sacar simplemente de listas usadas por otros, derivarlos de sesiones de lluvias de ideas con base en el desempeño actual o elegirlos para reflejar el cumplimiento con agendas o discursos externos. Los indicadores se necesitan para tres dimensiones del modelo: los insumos (recursos), los procesos (iniciativas y actividades estratégicas) y resultados (logros y productos). El análisis del desempeño parte de medir los insumos, procesos y resultados a la luz de las metas de desempeño. Los planes de mejoramiento se derivan de la interpretación del abismo entre desempeño deseado y logrado. La asignación de recursos se basa en estos análisis y en los requerimientos de recursos contemplados en los planes de mejora.

De esta forma, el proyecto busca atender problemas en la planeación estratégica tradicional desde una perspectiva distinta, dentro de la cual la institución y las unidades mismas:

1. hagan un inventario de las metas y objetivos de desempeño para cada nivel clave de la organización;
2. identifiquen decisiones centrales en cada nivel que se derivan de las dimensiones de desempeño centrales;
3. identifiquen la forma, tiempo, contexto de información que requieren para apoyar la toma de decisiones;

4. seleccionen los indicadores de desempeño para garantizar la toma de decisiones y la comunicaciones entre niveles de la organización;
5. usen indicadores como punto de partida para decisiones informadas dentro de la organización.

X. Indicadores y buena retroalimentación

Finalmente, los indicadores son evidentemente una forma de evaluación. Una característica básica de evaluación efectiva es la retroalimentación. Es decir, si la información de la evaluación es útil y llega a tiempo al tomador de decisiones, se puede usar para mejorar. Hay evaluaciones que sirven para poco: si un estudiante recibe comentarios sobre su trabajo solamente a raíz de su trabajo final ya no tiene oportunidad de mejorar su desempeño en el curso. En este caso, la información no llega a tiempo. La información de la evaluación debe llegar en el momento en que se pueden tomar acciones para mejorar. Además, la cantidad, forma, sustancia de la información cuentan, porque influyen en sus posibles usos. Una retroalimentación recibida a tiempo, de buena forma, tiene más posibilidad de ser valorada y usada por individuos, desde el rector hasta el estudiante (Ewell, 1997; Ratcliff *et al.* 1996). Tanto en el aula como en la rectoría, la puntualidad y pertinencia de la información son elementos claves para la evaluación efectiva.

Ahora bien, mejorar el ritmo o la puntualidad de la información no es sólo cuestión de automatizar los procesos. Implicó, ante todo, revisar las estructuras de administración dentro de la universidad, mediante un enfoque de sistema.

XI. Un enfoque de sistema

La mayoría de los esfuerzos o iniciativas de evaluación contemplan a las instituciones de educación superior como organizaciones jerárquicas, en que los servicios o productos están ubicados por funciones (como las tradicionales funciones de docencia, investigación, extensión y apoyo), y aquellas que se llevan a cabo por instancias específicas como las vicerrectorías, direcciones y subdirecciones, plasmadas dentro de un organigrama y una estructura de mando. Este enfoque de universidades como entidades rígidas y jerárquicas ha sido rechazado durante décadas por los investigadores de la educación superior (Clark, 1983; Cameron, 1997), pero paradójicamente persevera en la organización de los procesos de evaluación en muchas instituciones de educación superior (Haberaecker, 1992).

Nuestro enfoque se aleja del modelo tradicional en varios aspectos. Primero, ponemos las decisiones y comunicaciones como enfoque simultáneo de análisis y como principal base para la selección de indicadores. Segundo, reconocemos que las decisiones estratégicas no se pueden tomar en dependencias aisladas, sino en un contexto en que participan públicos externos. Cuando estas decisiones afectan funciones centrales de la universidad, se consideran decisiones estratégicas para la institución. Tercero, partimos de que la toma de decisiones y la comunicación se dan dentro de múltiples unidades –no agrupados jerárquicamente– y damos especial atención a los traslapes en la toma de decisiones y la manera en que información similar es usada por diferentes públicos o grupos en el interior y exterior de las instituciones.

La ventaja de usar la toma de decisiones y la estructura de comunicaciones como punto de partida para identificar los indicadores es doble: primero, ayuda para identificar aquellas entidades o unidades que tienen traslapes en un espacio particular de la toma de decisiones. Cuantas más unidades coincidan en un área, más crucial resulta la decisión para la institución. Como se señala en el gráfico 2, las decisiones 1 y 3 tienen más posibilidad de ser críticas, debido al número de participantes (A, B y C). Este enfoque de matriz permite la revisión específica de la comunicación entre unidades alrededor de decisiones específicas. Así, facilita la selección de foros y esquemas de reportes que tengan mayor posibilidad de mejorar la comunicación y entendimiento sobre las decisiones, además de incrementar la posibilidad de que las decisiones se basarán en información substantiva sobre el desempeño de la institución en comparación con su dirección estratégica.

En segundo lugar, el enfoque de matriz para identificar los traslapes en la toma de decisiones también ayuda a identificar aquellas unidades y actores que son instancias centrales para la institución⁵. Estos son sumamente relevantes en el proceso de desarrollo de indicadores, ya que ellos juzgarán la eficacia y eficiencia de la institución. En el gráfico 2, las entidades A y C son claves en la operación de la universidad debido a su amplia participación en varias decisiones. Quizá A y C no se reconocen como importantes a partir de una revisión del organigrama tradicional de la universidad, lo cual ilustra el potencial de este enfoque para identificar dependencias y relaciones de varias unidades no relacionadas en apariencia.

Gráfico 1. Traslape de decisiones y actores centrales

	Decisiones				
Entidades	1	2	3	...	N
A	X	X	X		X
B	X		X		
C	X		X	X	X
...	X				
Z	X				

Astin (1991) argumenta que la mejor manera de examinar la operación de una institución de educación superior consiste en un enfoque sistémico, en que los servicios o resultados son los productos colaterales de los insumos y procesos. Esto también implica que las decisiones varían en función de si revisan insumos, procesos o resultados (gráfico 3). En este contexto, entonces, los indicadores también deben variar en relación con el elemento particular del sistema sobre lo cual deben proveer información. Al mismo tiempo, sin embargo, para obtener un panorama comprensivo de la institución, se deben revisar los insumos, procesos y resultados de forma concurrente y sistemática.

Gráfico 2. Distribución de indicadores de insumo, proceso y resultados en momentos de toma de decisión

	Decisiones				
Componente sistema	1	2	3		N
Insumo	X	X		X	X
Proceso	X		X	X	
Resultado	X			X	X

XII. Conclusiones

Para terminar quiero enfatizar que el objetivo de esta exposición no consiste en “vender” el modelo que adoptamos en la UAP. Al contrario, sería imposible

copiar los indicadores que estamos elaborando. Las conclusiones a partir de la experiencia mexicana son distintas y contemplan lo siguiente:

1. los indicadores deben tener relación con la situación existente, particularmente dentro de las unidades académicas que forman el nivel crucial para la educación superior. Los indicadores elaborados por agencias gubernamentales o instancias institucionales producen efectos nocivos si no parten de esta realidad: por un lado, introducen indicadores que fortalecen el *status quo*, por otro lado, introducen indicadores tan alejados de la realidad que llevan al comportamiento estratégico;

2. los indicadores requieren una discusión previa sobre las metas deseables y alcanzables para diferentes actores. Esto implica efectivamente una discusión sobre el desarrollo deseable de sistemas e instituciones y esta discusión es sumamente política. Pero en ausencia de esta discusión, los indicadores empiezan a funcionar como metas en sí y llevan a que los actores cumplan con los indicadores aun cuando las metas –generalmente no declaradas– resultaron indeseables;

3. establecer indicadores lleva necesariamente a una discusión sobre las implicaciones que se derivan de los datos que producen. Si los datos no se convierten en la base para tomar decisiones difíciles sobre las implicaciones, solamente estaremos proporcionando un ropaje tecnócrata para un proceso de toma de decisiones que continúa siendo político y discrecional. Inevitablemente, los indicadores deben tener una relación, coherente además, con las decisiones sobre recursos y reconocimientos. Esto implica una política de reforma –nacional e institucional– que debe ser consecuente: establecer indicadores requiere descentralizar las decisiones, pero si no se descentralizan los recursos al mismo tiempo no habrá importantes decisiones que tomar en unidades académicas;

4. se requieren nuevos tipos de indicadores, centrados en el trabajo académico en las unidades académicas. Sin embargo, más que elaborar nuevos indicadores, el cambio principal está en buscar nuevas formas de definirlos, de organizarlos y de usarlos. Esto implica considerar el proceso de elaboración de indicadores dentro de un contexto político, que involucra resistencias políticas y difíciles cambios estructurales;

5. finalmente, el uso de indicadores tiene sus límites también. La actual huelga en la UNAM es un buen ejemplo. Anteriormente a la presentación del reglamento de pagos, el equipo de gobierno de la UNAM realizó varios estudios, que indicaron que la mayor parte de los estudiantes provenía de clase media y arriba, que podían pagar. También manejó datos de que la mayoría de los estudiantes estaba dispuesta a pagar una cuota para apoyar a su universidad. Calculó que el monto propuesto significaba poco en comparación con el ingreso de los estudiantes o con otros pagos que realizaban. Además, señaló que prácticamente

todas las universidades públicas habían modificado su reglamento de cuotas sin repercusiones políticas o protestas. Lo asombroso es que estos datos parecen ser ciertos, pero que aun así un grupo de estudiantes logró movilizar a otros para la huelga, que ya lleva tres meses. Quizá el foco que eligió la rectoría para alumbrar la oscuridad no fue el correcto y faltaban otros indicadores. Quizá también, como afirman los pesimistas, la luz que vemos al final del túnel es el foco del tren que viene.

Bibliografía

ANUIES (1999a). *Programa estratégico de desarrollo de la educación superior*, documento de trabajo.

ANUIES (1999b). *Hacia un modelo de financiamiento de la educación superior en México*, documento de trabajo.

Astin, A. W. (1991). *Assessment for excellence: The philosophy and practice of assessment and evaluation in higher education*. Phoenix, AZ: Oryx Press.

Borden, V.M.H. & Banta, T. W. (1994). *Using performance indicators to guide strategic decision making*. San Francisco: Jossey-Bass.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system*. Berkeley, CA: University of California Press.

De Vries, G. (1999). "De onbekende revolutie", *De Groene Amsterdammer*, 10 de marzo 1999.

De Vries, W. (1999). "Caminos sinuosos. Una década de experiencias en evaluación y acreditación en México", en: Yarzabal, L., A. Vila y R. Ruiz (eds) *Evaluar para transformar*, IESALC- UNESCO, Caracas, Venezuela.

El-Khawas, E. & Shah, T. (1998). "Internal reviews to assure quality", *Tertiary Education and Management*, 4(2): 95-101.

Ewell, P. (1996). "Identifying indicators of curriculum quality" en J.G. Gaff and J.L. Ratcliff (eds.), *Handbook of the undergraduate curriculum: A comprehensive guide to purposes, structures, practices, and change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Ewell, P. T. (1997). *Assessment, accountability and improvement*. Washington, DC: American Association for Higher Education.

Gaff, J. G., and Ratcliff, J. L. (eds.) (1996). *Handbook of the undergraduate curriculum: A comprehensive guide to purposes, structures, practices, and change*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gorostiza, L. (1999). "La evaluación académica en el subdesarrollo", *Avance y Perspectivas*, Vol 18, CINVESTAV-IPN.

Kent, R. (1996). *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and renewal in three public universities*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Kent, R. y W. de Vries (1994). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura*, Vol. 5, N° 15.

Kent, R., W de Vries, S. Didou y R. Ramírez (1998). "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación", en: *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

Neave, G. Y F. Van Vught (1994). *Government and Higher Education, relationships across three continents: The Winds of Change*, Pergamon Press, Oxford

Niklasson, L. (1996). "Game-like regulation of universities: Will the new regulatory framework for higher education in Sweden work?", *Higher Education*, 32(3): 267-282.

OCDE (1996). *Exámenes de políticas nacionales de educación: México*, SEP, México.

Ratcliff, J. L. (1997b). "What is a curriculum and what should it be?" en J. G. Gaff. & J. L. Ratcliff (eds.), *Handbook of undergraduate curriculum: Innovation and reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ratcliff, J. L. (1997a). "Institutional self-evaluation and quality assurance: a global view" en A. Strydom & L. Lategan (eds.). *Enhancing institutional self-evaluation in south african higher education: national and international perspectives*. Blomfontein, RSA: Unit for Research in Higher Education, University of the Orange Free State.

Reséndiz, D. (1997). *La agenda mexicana para mejorar la calidad de la educación superior*, ponencia de cierre de la Conferencia Internacional sobre el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, México DF, 1 y 2 de diciembre.

Van Vught, F. (1989). "Creating Innovations in Higher Education" *European Journal of Education*, Vol 24, N° 3.

Van Vught, F. (1994). "Intrinsic and extrinsic aspects of quality assessment in higher education", en D. F. Westerheijden, J. Brennan & P. A. M. Maassen (eds.), *Changing contexts of quality assessment*. Utrecht: Lemma.

Weick, K. F. (1979). "Educational organizations as a loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, 21.

Whiteley, M. A., Porter, J.D. & Fenske, R.H. (1992). *The premier for institutional research*. Florida: Association for Institutional Research.

Notas

1. Existe en México una tradición de recopilación de información a través de los censos nacionales, con el antecedente de la Dirección General de Estadística, creada en 1882. Pero si bien se recopilaban datos, su papel en la toma de decisiones era marginal hasta los ochenta. La creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) coincide con el cambio en el rumbo económico a partir de la crisis de 1982.
2. Para una descripción más amplia de los procesos de evaluación y financiamiento, véase Kent y de Vries, 1994, Kent, de Vries y Didou, 1997, de Vries, 1999.
3. Ejemplos de modelos de desarrollo en este sentido se encuentran en el "Programa estratégico de desarrollo de la educación superior", documento de trabajo de la ANUIES, y en los documentos del PROMEP.
4. Este fenómeno no sólo se presenta en las universidades, sino en el nivel gubernamental, donde en ocasiones se esconden datos negativos ante organismos internacionales o se solicita, diplomáticamente, la supresión de estos datos en publicaciones internacionales.
5. Llegamos a usar el término de "unidad académica" por la compleja diversidad de nombres al referirse a los grupos académicos: hay escuelas, departamentos, facultades, carreras, centros, institutos, programas, etcétera, y en cada universidad los términos tienen diferente significado.
6. Una ventaja adicional de este enfoque es que facilita romper algunos mitos institucionales: a partir del organigrama formal solíamos ubicar decisiones estratégicas en instancias formalmente encargadas de ellas, pero en la práctica algunas resultaban no tomar decisiones.