

	SISTEMAS DE INFORMACIÓN,		INDICADORES	
	Y	GESTIÓN UNIVERSITARIA.	RANKINGS,	
	TRANSPARENCIA	Y	COLABORACIÓN INTERNACIONAL	

	SISTEMAS DE INFORMACIÓN,	INDICADORES
Y	GESTIÓN UNIVERSITARIA.	RANKINGS,
TRANSPARENCIA	Y	COLABORACIÓN INTERNACIONAL

José Miguel Carot
 Claudio Rafael Castro
 Mario Miguel Ojeda
 (Coordinadores)

Cecilia Cruz
 Belinda Sarur
 (Editoras)



INFO
ACES

Sistema Integral de Información sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina para el Área Común de Educación Superior con Europa



Universidad Veracruzana



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA

OLFA



EUROPEAID
CO-OPERATION OFFICE



Centro de Gestión
de la Calidad y del Cambio

PRESENTACIÓN

Los sistemas de información han tenido una evolución que está directamente asociada a los avances de la gestión de las organizaciones y más recientemente también a los avances de la tecnología, en particular a los de la informática y las telecomunicaciones. En sus orígenes las bases de datos se diseñaron para responder a funciones y tareas institucionales, fundamentalmente relacionadas con la programación y la elaboración de presupuestos. Concretamente, desde hace varias décadas, los análisis financieros, de productividad y de recursos humanos han sido tareas importantes para las que los sistemas de información han servido sustancialmente. Desde finales de la década de los ochentas, la preocupación por la calidad ha implicado la evaluación y seguimiento de los procesos y la medición de múltiples impactos de las tareas organizacionales. Sin embargo, en el pasado, incluso en el pasado reciente, la integralidad de los sistemas de información ha sido una meta, que en no pocas ocasiones se ha mantenido como un ideal. En las instituciones de educación superior (IES) podemos encontrar varias particularidades organizacionales, pero lo expresado en el párrafo anterior es igualmente válido, independientemente del tamaño, el tipo de institución y de su forma de financiamiento. Debemos recalcar, que en este escenario las IES se han visto sometidas a múltiples demandas de mejora, tanto en la calidad de su desempeño como en los impactos sociales que se asume deben lograr. En muchos países las políticas de educación superior implementadas están asociadas a la transparencia, la rendición de cuentas, pero asimismo a la mejora de la calidad de los procesos formativos. Por los reclamos sociales para la educación superior, se ha estado viviendo, especialmente en las últimas dos décadas, una serie de procesos de reforma que están influyendo significativamente en el quehacer institucional. Las agendas de la gestión de las IES tienen una importante componente que implica el diseño y desarrollo de procesos de evaluación y seguimiento de diversas actividades y funciones, así como la determinación de los impactos que se logran, tanto en las localidades, como en los países y las regiones. Diversos indicadores, para caracterizar a las instituciones, para evaluar sus atributos, sus desempeños, así como para medir sus efectos, han aparecido y se están usando en diferentes contextos. Es por tal situación que los elementos integrantes de las IES, como los programas, el profesorado, los estudiantes, así como atributos de ellos, y desempeños de los procesos en los que participan, son datos importantes que se usan hoy en día para la construcción de indicadores de gestión e impacto social.

Aunado a todo lo anterior, el proceso de internacionalización de la educación superior es ya aceptado como un factor que ha incidido de manera significativa en la reforma reciente de los sistemas de este nivel educativo en la mayoría de los países. Así, aunque en un gran número de los procesos de cooperación están mediados por una multiplicidad

de factores, cada día se hace mayor énfasis en la necesidad de que los estudiantes y los académicos, así como los programas educativos, consideren en la planeación y desarrollo de los procesos formativos el elemento “internacionalización”; esto más allá de la promoción de la movilidad, que sin lugar a dudas es, en el día a día de la educación superior, una realidad. En este tenor, la demanda de la información para promover la cooperación y la movilidad internacional se ha convertido en un elemento central en las discusiones y análisis de los organismos internacionales y asimismo del que realizan periódicamente las asociaciones de instituciones de educación superior. De la misma manera, los organismos multilaterales que tienen competencias en la mejora de la educación superior a nivel planetario están insistiendo en que el intercambio de información y una mayor visibilidad de las IES mejorará el desarrollo, tanto de estas organizaciones como de las sociedades a las que sirven.

Por todo lo anteriormente señalado, el diseño y construcción de indicadores de caracterización, y para medir el desempeño y el impacto de las IES, es un tema que ha venido ocupando cada vez más atención de las agendas de los organismos cuya misión es incidir en el desarrollo de la educación superior a nivel de regiones y países. Hay que señalar que la demanda de transparencia para las IES, por parte de diferentes esferas sociales, ha marcado una alta prioridad para esta línea de desarrollo. Debemos señalar, además, que el surgimiento de los “rankings universitarios” es un fenómeno que ha aparecido en este contexto, promoviendo asimismo una discusión académica sobre las metodologías y la misma pertinencia de estas formas de ordenación de un grupo limitado de universidades.

Para definir un sistema de indicadores para las IES se deben establecer una serie de acuerdos sobre el qué, para qué y cómo. Aparentemente, ante la evolución de los sistemas de información y de las herramientas de la tecnología, esta podría parecer una tarea sencilla. Nada más lejos de la realidad. Las experiencias que se han tenido a nivel de diferentes países y regiones demuestran una serie de dificultades, tanto en la definición de objetivos como en las estrategias y, sobre todo, en los entregables como productos de información y, sobre todo, en la manera en que éstos deberían ser utilizados. Particularmente, podemos señalar que en América Latina se pueden mencionar ejemplos que no han podido fructificar siquiera en ensayos concretos. Por otro lado, varios de los países de Europa, y la región europea en su conjunto, han avanzado sustancialmente en este tema. En este tenor, los avances de la cooperación entre América Latina (AL) y Europa, plantearon un área de oportunidad concreta.

Es claro que, por muy completo que sea un sistema de indicadores, éste será limitado y servirá sólo a propósitos específicos. Tal circunstancia define “la punta del iceberg” de la amalgama de dificultades que enfrenta la tarea de definir indicadores de manera consensada. No obstante, asumiendo que tal empresa debe motivar la creatividad y la

suma de talentos -porque la necesidad de un sistema de indicadores para las IES se ha convertido en un asunto mayor- surge el proyecto INFOACES. Esta iniciativa de cooperación se inscribe en el hecho de que las IES dedican grandes esfuerzos a planificar, medir y mejorar su calidad. La mejora de la calidad de estas instituciones es clave dado su creciente papel para contribuir al desarrollo social, económico y cultural de una sociedad más equitativa y prospera. La mejora de la calidad exige disponer de información válida y fiable que permita tomar decisiones. Este es un proceso complejo por muchas razones: las IES son instituciones también complejas con características particulares que las distinguen de otro tipo de organizaciones; el tipo de “calidad” que se necesita varía según las necesidades sociales y regionales, y por ello puede diferir mucho de una institución a otra, de un entorno a otro. Aunque valorar la calidad genera la necesidad de un conjunto de indicadores para su medición, la diversidad en el concepto de calidad dificulta la definición de estos indicadores y la comparabilidad entre instituciones con entornos o perfiles diferentes, debemos reconocer este elemento como base esencial de INFOACES.

El grupo de universidades que ha formado parte de INFOACES y por supuesto el equipo de trabajo que ha venido coordinando el proyecto, se han caracterizado por ser prolíficos respecto de productos emanados de los métodos y acciones que han acompañado el desarrollo de las actividades en estos últimos tres años. Basta echar una mirada a los repositorios en la página WEB del mismo, para conocer los informes que registran cada una de las etapas de trabajo, las ideas centrales y las argumentaciones que dieron pauta a lo que hoy es una realidad, una plataforma de información basada en indicadores de la educación superior, a partir de la participación y con datos emitidos por alrededor de cien universidades latinoamericanas.

Justamente este documento que aquí presentamos se deriva de esas múltiples actividades que se han realizado al tenor de las reuniones de reflexión y trabajo. En el contexto del congreso del pasado mes de marzo, denominado “Los indicadores como herramienta estratégica en la universidad: Transparencia versus Rankings”, evento por demás rico en ideas, perspectivas y formas de ver a los indicadores de la educación superior, se plantea a la coordinación la posibilidad de recopilar algunas de esas diversas opiniones y percepciones expertas, respecto de las contribuciones e impactos que pueden tener las IES usuarias de plataformas y repositorios de datos para la construcción de indicadores. Así en este evento se presentaron visiones y opiniones expertas sobre las contribuciones que tienen los indicadores en temas como transparencia, sistemas de información, la toma de decisiones y los rankings universitarios. Es así que, dada esta vastedad de experiencias e impactos favorables que las IES en general pueden tener, y muy en particular las latinoamericanas, es que se conforma y presenta este documento. Su riqueza y valor radican en aglutinar visiones de la universidad latinoamericana moderna, a la vez que registra de manera clara

y contundente, sendas experiencias de aplicaciones y reflexiones de las perspectivas que se pueden plantear para consolidar la plataforma común de los indicadores de educación superior en la América Latina del siglo veintiuno.

El documento se conforma de tres secciones; en la primera José Miguel Carot, da cuenta de los elementos clave que dan pauta a ver a INFOACES como un punto de encuentro de IES latinoamericanas, señala con claridad los elementos que inspiran una plataforma común sin caer en la construcción de rankings, visión altamente pertinente ante la diversidad de instituciones participantes en este proyecto.

En la segunda sección, "Rankings versus transparencia", en su primer apartado Pedro Henríquez nos plantea una visión amplia y experimentada desde IESALC, respecto de la transparencia en la actuación de las instituciones de educación superior; en el segundo apartado de esta sección, el grupo experto en educación superior, conformado por Norberto Fernández, Valeria Gogni y Cristian Pérez, presentan una disertación respecto de los indicadores vistos como una herramienta estratégica en la universidad. Concluye la segunda sección el apartado escrito por Guy Haug, experto con una gran trayectoria y experiencia en los ámbitos educativos europeos, que diserta sobre la transparencia, como una llave de la diferenciación y alternativa a la sobre regulación en la educación superior. Se tiene pues, en esta segunda sección, una serie de áreas de impacto y oportunidad con el adecuado uso de indicadores, contextualizando siempre las limitantes que éstos puedan tener.

La tercera y última sección, denominada "Perspectivas y aplicaciones", en su primer apartado presenta un bien documentado artículo sobre la experiencia mexicana en la elaboración de indicadores de desempeño escrito por Witse de Vries, Patricia León e Ignacio Hernández. Igualmente Luis Carlos Castillo y Ludmila Medina, nos comparten su experiencia hacia un sistema institucional de indicadores en las IES colombianas, esto en el segundo apartado de la sección. Una visión de la contribución de los indicadores en la planeación de la educación superior es la que Miguel Ángel Casillas, Mario Miguel Ojeda, Claudio Castro y Juan Carlos Ortega, nos presentan en el tercer apartado. Concluye la tercera sección con una presentación sobre la experiencia ganada en la Universidad Veracruzana, en la búsqueda de consolidar un sistema institucional de indicadores, apartado presentado por Rafael Barragán y Marco Antonio Flores. Así, con esta tercera sección el lector del documento complementa su información tomando como base las diversas experiencias al transitar hacia la consolidación de sistemas de indicadores institucionales.

A todos los participantes en este esfuerzo de comunicación de ideas, reflexiones y experiencias, muchas gracias.

Los coordinadores.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
---------------------	----------

I. INFOACES. UN PUNTO DE ENCUENTRO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE AMÉRICA LATINA	11
--	-----------

II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA	23
--------------------------------------	-----------

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE IESALC	23
--	----

2. LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA UNIVERSIDAD: TRANSPARENCIA VERSUS RAKINGS	35
---	----

3. LA TRANSPARENCIA: LLAVE DE LA DIFERENCIACIÓN Y ALTERNATIVA A LA SOBRE REGULACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	53
--	----

III. PERSPECTIVAS Y APLICACIONES	63
---	-----------

1. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO	63
--	----

2. HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE INDICADORES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EXPERIENCIA COLOMBIANA	79
---	----

3. LOS INDICADORES Y LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA	91
---	----

4. HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE INDICADORES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA	100
--	-----



I. INFOACES. UN PUNTO DE ENCUENTRO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE AMÉRICA LATINA

José Miguel Carot, Coordinador del proyecto INFOACES
Centro de Gestión de la Calidad y del Cambio
Universidad Politécnica de Valencia

Contenido

12	Introducción
15	1. Objetivos del proyecto
16	2. Descripción del proyecto
16	2.1 Modelo de medición
18	2.2 Una plataforma informática interactiva de información para las IES de AL
19	2.3 Una estructura organizativa regional de soporte al SII
19	3. Sostenibilidad del proyecto
20	4. La organización del proyecto
21	5. Beneficios de participar en el proyecto
21	5.1 Dar soporte a la toma de decisiones
21	5.2 Posicionamiento
21	5.3 Cooperación académica
21	6. El futuro de INFOACES

Introducción

Las Instituciones de Educación Superior (IES) se encuentran en un momento histórico crucial debido a que el contexto en que se encuentran está cambiando mucho y muy rápidamente. La sociedad del conocimiento, la universalización de la educación superior, la coyuntura económica o las nuevas tecnologías, están generando nuevas demandas de la sociedad a las que las IES deben dar respuesta.

Ante esto, las IES dedican grandes esfuerzos a planificar, medir y mejorar su calidad. La mejora de la calidad de las IES es clave dado su creciente papel para contribuir al desarrollo social, económico y cultural de una sociedad más equitativa y próspera. La mejora de la calidad exige disponer de información válida y fiable que permita tomar decisiones. Este es un proceso complejo por muchas razones: las IES son instituciones también complejas con características particulares que las distinguen de otro tipo de organizaciones; el tipo de "calidad" que se necesita varía según las necesidades sociales y regionales, y por ello puede diferir mucho de una institución a otra, de un entorno a otro. Aunque valorar la calidad genera la necesidad de un conjunto de indicadores para su medición, la diversidad en el concepto de calidad dificulta la definición de estos indicadores y la comparabilidad entre instituciones con entornos o perfiles diferentes.

La relevancia social de los indicadores para conocer el perfil de las IES se ha evidenciado recientemente con la excesiva valoración que se está haciendo de algunos rankings (Shanghái, Times Higher Education, etc.) que han adquirido una visibilidad social, política y económica desproporcionada y en buena medida injusta ya que existen importantes sesgos en estos rankings, siendo el principal la valoración casi exclusiva de la producción científica académica como único criterio de calidad. Este tipo de rankings unidimensionales e independientes de los perfiles regionales e institucionales no son útiles para la gran mayoría de las universidades del mundo, y de ninguna manera para las de América Latina (AL). Sin embargo, su éxito mediático es una señal clara de una demanda social: la necesidad de transparencia y de información sobre cómo son y qué hacen las IES en las que una familia va a enviar a su hijo o hija, o de las que un empleador va a contratar un egresado. La sociedad demanda información y por tanto hay que proporcionársela, pero una información adecuada, sin sesgos, adaptada a los y objetivos de cada institución y que finalmente valore la calidad dentro de cada perfil, dentro de cada área y dentro de cada entorno. Es un objetivo complicado pero absolutamente necesario en una sociedad de la información y en un mundo globalizado.

No es posible avanzar en un Área Común de Educación Superior ni en Europa ni en AL ni entre los dos continentes si no hay herramientas

transparentes de información. En Europa hay varios proyectos que tratan de avanzar en la definición de perfiles institucionales y en indicadores que permitan valorar todas las actividades relevantes de las IES teniendo en cuenta la diversidad de instituciones y de entornos. Algunos de los más relevantes son estos:


- U-Map. The European Classification of Higher Education Institutions. Proyecto ya finalizado que tuvo como objetivo establecer criterios para la clasificación de las IES europeas según sus perfiles institucionales. Su coordinador es miembro del grupo de expertos de la presente propuesta.
- U-Multirank. Este proyecto pretende definir un conjunto de indicadores de todas las actividades institucionales con el objetivo de establecer clasificaciones multifunción de las IES.
- European Indicators and Ranking Methodology for University Third Mission. Este proyecto trató de definir indicadores de actividades de tercera misión para las IES europeas. Fue coordinado por el mismo equipo coordinador de la UPV.

Por otra parte, la Educación Superior en AL presenta características particulares, diferentes de las de Europa y de otros continentes. En AL existen grandes diferencias en las estructuras de la educación superior en los diferentes países, con papeles muy diversos de los sectores público y privado y con modelos organizativos de las instituciones también muy diferentes. Algunas peculiaridades muy notables son: la doble función de las instituciones privadas cumpliendo tanto una función de alta calidad como una función de integración de las capas menos favorecidas en los países donde la oferta de plazas en el sector público es muy inferior a la demanda, las altas tasas de fracaso, la orientación fuertemente profesionalizante de los estudios, la escasa integración entre el sector universitario y la formación profesional, el escaso número de universidades de investigación (salvo en algunos pocos países). Se trata de un sistema muy complejo y desestructurado pero que está buscando decididamente su estructuración. Encontrar indicadores en este contexto es un reto difícil, pero es también una necesidad ineludible.

Aparte de las actividades de las agencias de calidad, individualmente y agrupadas en la red RIACES, hay al menos dos iniciativas que buscan crear un sistema de información global sobre la educación superior en AL:

- El proyecto MESALC (Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe) que desde el programa ENLACES (Espacio de Encuentro





Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior) de la IESALC se ha puesto en marcha para generar un sistema de información sobre la educación superior en ALC. IESALC es una institución asociada a este proyecto.

- El proyecto de Indicadores de Ciencia y Tecnología que desarrolla la OEI. La OEI es también una institución asociada a este proyecto.

Ambos proyectos buscan también definir indicadores sobre la educación superior de los países de AL desde una perspectiva general, aunque este último desde una perspectiva más restringida en cuanto al ámbito de aplicación. El proyecto INFOACES se complementa con ellos pero no se solapa: definirá indicadores de resultados de las instituciones a partir de las aportaciones de las IES socias y adscritas y con estos indicadores se creará un modelo de información institucional. Especialmente sinérgica es la alianza con MESALC. Igualmente nuestro proyecto tendrá en cuenta las actividades de mejora de la calidad que realizan las agencias nacionales y la red RIACES. Los indicadores de resultados que definiremos y obtendremos serán un instrumento válido también para estas agencias.

Un sistema de información de estas características facilitará la comparación de calidad y el análisis de casos de buenas prácticas, permitirá la definición de políticas universitarias basadas en el análisis real de resultados y facilitará la transparencia del sistema de educación superior de AL, una condición imprescindible para construir el Área Común de Educación Superior de (ACES) que es un objetivo común de los países latinoamericanos y de la Unión Europea, y objetivo principal de las convocatorias ALFA que financian este proyecto.

Un buen sistema de información debe ayudar a mejorar la conexión entre el conocimiento académico, el mundo de la producción, el trabajo y la vida social. El objetivo último no puede ser la recogida de datos ni el cálculo de indicadores, sino utilizar estas herramientas para la mejora de la calidad y pertinencia de las IES y así incrementar su contribución al desarrollo social y económico de sus países, regiones, comunidades y ciudadanos.

Es muy importante subrayar que un sistema de información no presupone en absoluto la elaboración de rankings. El objetivo esencial de un sistema de información es establecer perfiles institucionales y elaborar indicadores que sean factibles para todas las instituciones participantes, obtenerlos en sus propias instituciones e introducirlos en un conjunto clasificado por tipologías de las instituciones.

1. Objetivos del proyecto

El objetivo general del proyecto es crear un Sistema Integral de Información sobre las IES de AL que permita el desarrollo institucional, la cooperación académica entre las instituciones participantes y que sirva de soporte al desarrollo del Área Común de Educación Superior (ACES) de América Latina.

Pero además de este objetivo general hay otro conjunto de objetivos específicos. Son estos:

- Definir un sistema básico de indicadores que sirva para definir tipologías de las IES de AL utilizando criterios compatibles a los que se están desarrollando en la UE y en otras regiones.
- Definir un sistema estratégico de indicadores para los distintos tipos de IES de AL. Los indicadores tendrán un enfoque holístico y recogerán información de las tres misiones de la universidad (enseñanza, investigación y transferencia-extensión).
- Definir e implementar un sistema de obtención de información de resultados institucionales. Se aplicará, entre otros mecanismos, un sistema de seguimiento de egresados como herramienta para obtener resultados de la enseñanza de las IES.
- Proporcionar información a los distintos grupos de interés (estudiantes y sus familias, gestores universitarios, empleadores, autoridades públicas) sobre las IES, sus distintos tipos y sobre sus características básicas.
- Proporcionar a la comunidad internacional información sobre las IES latinoamericanas con criterios compatibles a los de otras regiones con el objetivo de facilitar el intercambio de estudiantes y la movilidad de graduados.
- Servir de apoyo a la toma de decisiones institucionales en las IES favoreciendo las prácticas de benchmarking que estimulen la mejora de la calidad institucional.
- Contribuir con estos indicadores al aseguramiento y la mejora de la calidad de la ES en AL cooperando con el sistema regional de evaluación de la calidad.
- Dejar establecido, una vez finalizado el proyecto, un sistema de información sobre las IES de AL mediante la creación de una red estable



asociada al sistema de información en la que estén representadas todas las IES que lo deseen así como las asociaciones más importantes de IES nacionales y regionales de AL.

2. Descripción del proyecto

El sistema de indicadores a obtener se plantea a dos niveles. El primero está constituido por lo que denominamos Sistema Básico de Indicadores (SB) que recogerá los indicadores que permitan realizar una descripción y seguimiento de la realidad de las IES. Estos indicadores se referirán a la estructura (recursos y procesos), resultados (producto) y datos externos (contexto). En base a estos indicadores se definirán las tipologías institucionales. En un segundo nivel, se definirá un Sistema Estratégico de Indicadores (SE) que recogerá aquellos indicadores para cada tipología los indicadores importantes para la gestión, evaluación y benchmarking.

Tanto el SB como el SE y también el sistema de tipologías, deben entenderse como parte de un Sistema Integral de Información (SII) que proporciona información útil para la toma de decisiones, fiable, consistente y apropiada sobre la realidad de las IES en AL en sus distintos niveles y orientado a los distintos grupos implicados. Finalmente estos tres elementos (SB, SE y tipologías) deben integrarse en una plataforma de información/comunicación al que pueda accederse públicamente, que permita obtener información útil para orientar la toma de decisiones a los grupos beneficiarios.



Los resultados esperados del proyecto serán, en esencia, los siguientes:

2.1 Modelo de medición

Constituido por el sistema de indicadores (básicos y estratégicos) que sea consensuado entre todos los actores, que tenga un marco

conceptual adecuado y que ofrezca una definición precisa de esos indicadores.

El SB recogerá los indicadores que permitan realizar una descripción y seguimiento de la realidad de las IES. El sistema de indicadores estará compuesto de tres bloques: estructura (recursos y procesos), resultados (producto) y datos externos (contexto). Cada uno de ellos incluye varias dimensiones, donde cada dimensión recoge datos de varios indicadores.

El SB tiene como objetivo proporcionar información a los distintos grupos de interés (estudiantes y sus familias, gestores universitarios, empleadores, autoridades públicas, etc.) sobre las IES, sus distintos tipos y sobre sus características básicas. El diseño del SB ha quedado plasmado en la publicación de un manual con todos los detalles teóricos, metodológicos y de uso al que se le dará la máxima difusión.

Asociado al sistema básico de indicadores, se ha definido un sistema búsqueda que permita realizar consultas sobre IES en base a las funciones reales que realiza cada institución. Esto permitirá que un usuario del sistema pueda seleccionar de toda la base de datos aquello que le interesa de acuerdo a sus preferencias. Inicialmente fue denominado sistema de tipologías pero finalmente se le llamó modo de consulta.

El segundo elemento del modelo de medición lo forman los llamados indicadores estratégicos. El SE está formado por un conjunto de indicadores de resultados junto con criterios para su uso. El objetivo fundamental de este SE es servir de herramienta para la gestión, la evaluación y el benchmarking. El SE servirá de apoyo a la toma de decisiones institucionales en las IES de AL favoreciendo la utilización de prácticas de benchmarking que estimulen el aseguramiento y la mejora de la calidad institucional de las IES. Una evaluación de una o varias IES realizada con este sistema estratégico debe permitir obtener una guía para la toma de decisiones, obtener información relevante y favorecer el desarrollo y la mejora continua de la institución.

Los indicadores pueden ser clasificados desde los más operativos hasta los más estratégicos. Esta calificación se realiza de acuerdo a la naturaleza de las componentes internas del indicador, pero sobre todo de acuerdo con los objetivos planteados para su uso. Los indicadores estratégicos, que son los que formarán parte del SE, tienen como fin elaborar planes que hagan más eficientes las acciones y decisiones de las IES (y también de los demás agentes implicados) ayudando al cumplimiento de los objetivos planteados. Serán por tanto indicadores de resultado (enseñanza, investigación y transferencia-extensión) y vendrán contextualizados a las tipologías de IES definidas.



En la propuesta del proyecto se han definido unos objetivos estratégicos comunes de los que se derivarían los indicadores estratégicos y un espacio para que cada IES pueda definir sus indicadores estratégicos específicos de acuerdo con la misión, visión y valores de su institución.

2.2 Una plataforma informática interactiva de información para las IES de AL

El Sistema Integral de Información (SII) en el que se integran los indicadores estará sustentado en una plataforma web informática 2.0. A nivel interno, la plataforma tendrá tres componentes: el módulo de recogida de información, el de presentación de resultados y el de gestión.

El módulo de recogida de información tiene a su vez dos partes: aquella que se encarga de coordinar e integrar bases de datos existentes con variables que alimentan el SII; y por otra parte, la interfaz de introducción de datos para las IES. Cada IES contará con un espacio personalizado o plataforma propia a través de la cual podrá interactuar con el sistema. La interacción entre el usuario y el sistema podrá ser bidireccional, es decir no consistirá únicamente en la introducción de información por parte de las IES's a través de formularios web que contengan los indicadores planteados sino que, a su vez, el propio sistema podrá mostrar información útil al usuario que le facilite la toma de decisiones. Esta información puede ser muy variada, desde datos sumarios de los propios módulos de marcadores (estado, periodicidad, última vez que ingresó, etc) hasta información acumulativa de los resultados obtenidos, lo que permitiría una evaluación de un marcador en particular a lo largo del tiempo valorando si se está mejorando en el tratamiento del mismo o no.

Está previsto que en el futuro el SII se articulará con otros sistemas de información de la educación superior que se están implementando en la región como MESALC, sistemas de seguimiento de egresados y otros proyectos nacionales o regionales con objetivos semejantes, como los desarrollados por las agencias de calidad nacionales y la red RIACES. El SII de INFOACES se apoyará en ellos y coordinará, generando el intercambio de información.

El módulo de presentación y visualización de resultados serán adecuados a cada uno de los grupos de interés y estará siempre filtrado a través de las tipologías. Finalmente el módulo de gestión, permitirá a los responsables del SII, realizar tareas de mantenimiento, mejora y control interno de calidad de la información.

A nivel externo, se pretende que la plataforma tenga la máxima simplicidad de uso, amigabilidad y visibilidad. Además estará adaptada al uso para los distintos grupos de interés, para que cumpla con sus objetivos. Así pues, esta plataforma será la herramienta operativa para el uso de los tres elementos que la componen: SB, SE y tipologías. Este sistema de información ayudará a potenciar una cultura de integración, de transparencia y de cooperación entre las IES de la región así como orientar las políticas en educación superior hacia la mejora de los resultados de la IES.

2.3 Una estructura organizativa regional de soporte al SII

El proyecto se apoya en la creación y puesta en funcionamiento de nodos regionales y subregionales (Mecosur, Región Andina, Mesoamérica y México) que posibiliten concretar consensos en los sistemas de medición de los resultados en la Educación Superior en América Latina y que ayuden a la articulación del ACES y promuevan múltiples espacios asociativos y de trabajo común.

Con el desarrollo de esta propuesta se pretende convertir a las IES socias del proyecto en polos de diseminación del proyecto y del Sistema de Información. Como resultado de esto se generarán estos nodos regionales que ayudarán la sostenibilidad de los resultados y a la continuidad una vez finalizado el proyecto.


Un aspecto esencial del proyecto es su difusión. El objetivo es lograr difundir la actividad del proyecto, sus resultados, los beneficios que conlleva y las actividades de cooperación de la Unión Europea. Para ello se ha planteado realizar la difusión a diferentes niveles según cada uno de los grupos beneficiarios. Por una parte se ha creado una web del proyecto (www.infoaces.org) que tiene una parte privada de acceso y una parte pública cuya función principal es la difusión.

Además de las tareas más convencionales de difusión (publicaciones, participación en foros y congresos, etc.) se usarán las nuevas herramientas de la web 2.0, cuya eficacia ha sido suficientemente probada. Los nodos regionales, bajo la supervisión y en concordancia con la coordinación del proyecto, contribuirán de manera activa a la difusión del SII. Se pretende que la difusión se produzca durante la duración del proyecto pero también después de finalizado éste lo que aporta sin duda sostenibilidad al SII.

3. Sostenibilidad del proyecto

La sostenibilidad tras la finalización del proyecto es otro de los grandes objetivos. Es obvio que tan importante como desarrollar





el proyecto es conseguir que perdure un sistema vivo de información sobre las IES de AL. Para eso se utilizaran dos estrategias. Por un lado, en consonancia con el apartado anterior, atraer al mayor número de IES, de modo que el sistema de información sea conocido y apreciado por cuantas más instituciones sea posible. Por otro se buscará que organismos internacionales como IESALC, se hagan cargo del sistema tal vez con la ayuda de alguna fundación que aporte los recursos económicos para mantener algo tan útil a la sociedad de AL y a los mismos intereses económicos de la región. Por otra parte, la existencia de los nodos regionales creados como resultado de las actividades del proyecto (y que se mantendrán activos tras él) será otro de los elementos clave para el aseguramiento de la sostenibilidad de los resultados.

4. La organización del proyecto

La coordinación técnica del proyecto está a cargo de la Universidad Politécnica de Valencia. IESALC apoya a la UPV en las actividades del proyecto en AL encargándose de conseguir una comunicación fluida con los socios y adscritos.

Un comité ejecutivo supervisa el proyecto desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero. Se reúne al menos dos veces al año y toma las decisiones necesarias para la buena marcha del proyecto.

Hay 32 universidades socias del proyecto, comprometidas con el proyecto y que proveerán datos al SII, pero además los socios deben realizar una tarea de difusión del proyecto en su región y de atracción de la máxima cantidad de IES adscritas.

Para socios e IES adscritas se han creado tres grupos que corresponden a las tres regiones: Mercosur, Región Andina y Centroamérica. Se ha designado un coordinador regional cuyas funciones son: apoyar a la coordinación general en el control de la ejecución del proyecto, comunicarse directamente con las IES socias y adscritas) de su región, realizar tareas de difusión, y organizar las reuniones regionales. Posteriormente se creó un cuarto nodo ubicado en la Universidad Veracruzana de México.

Además de los socios son múltiples las entidades colaboradoras de este proyecto que han contribuido o van a contribuir a la creación de vínculos de las IES con el mercado laboral y los poderes públicos y de esta forma alcanzar mayor impacto y sostenibilidad de la acción. Durante la realización del proyecto han colaborado aproximadamente 100 IES de América Latina y Europa.

5. Beneficios de participar en el proyecto

El proyecto INFOACES proporciona serie de herramientas que pretenden ser una ayuda para contribuir a:

5.1 Dar soporte a la toma de decisiones

Las mejores decisiones se toman con información válida y fiable. De este modo INFOACES se presenta como una herramienta para el desarrollo institucional y posibilita la comparación para la mejora.

5.2 Posicionamiento

INFOACES aporta un enfoque internacional a la institución y proporciona visibilidad para distintos grupos de interés: estudiantes u otras IES.

5.3 Cooperación académica

La pertenencia a la Red INFOACES da acceso a una red de expertos y a una colección de experiencias y buenas prácticas que ayude a cada IES a aprender de las experiencias de otros y a la vez a compartir la suya.

6. El futuro de INFOACES

Tras la finalización del proyecto financiado por el programa ALFA, INFOACES se convierte en una red. La red pertenece a todos sus miembros, que contribuyen a su mantenimiento y tiene una estructura organizativa con una secretaría técnica y cuatro nodos regionales. El objetivo es que todas las IES de América Latina puedan participar en la red, beneficiándose de sus servicios y contribuyendo conjuntamente a la mejora de la calidad de la Educación Superior.





II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE IESALC

Pedro Henríquez
IESALC

Contenido

24	Introducción
25	1. Transparencia institucional y políticas de información
26	2. El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC)
28	3. La educación superior actual. Algunas referencias sobre América Latina y el Caribe
32	4. La perspectiva y los instrumentos

Introducción

Varias son las razones que explican nuestra participación en una Conferencia Internacional sobre indicadores para evaluar la calidad de la educación superior y que se relacionan con la transparencia institucional.

Para este texto, deseo sintetizar en dos de ellas nuestro interés institucional en esta participación y en la construcción de instrumentos para contribuir a mejorar y fortalecer los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe.

La primera de las ideas se inscribe en el marco de las definiciones y estrategias institucionales de IESALC/UNESCO en torno a la importancia de asegurar la mejor educación superior para todos los ciudadanos de la región latinoamericana y caribeña de cualquier origen y condición. Una educación superior universitaria y/o terciaria inclusiva, de carácter integral y de naturaleza innovadora que asegure el cumplimiento del ciclo virtuoso de acceso-permanencia y logro y, para lo cual, es requisito que las instituciones de educación superior cumplan con ciertos parámetros mínimos de calidad y pertinencia.

La segunda idea se refiere a la necesidad de que la institución cumpla sus importantes funciones formativas y de generación de conocimiento, de frente a la sociedad y que ésta tenga la posibilidad de ejercer su influencia a partir del re-conocimiento que haga sobre el desarrollo de dicha institución tanto en sus procesos como en sus resultados. Esto es cuando la institución ha generado en el espacio social en que se encuentra la confianza pertinente y se ha legitimado porque es transparente en su actuación.

La transparencia institucional así vista garantiza el control social de la organización educativa y la estimula a avanzar y consolidar sus propuestas de formación, investigación y de responsabilidad social teniendo a la vista las verdaderas necesidades del espacio social en que se encuentra.

Este texto se ha estructurado exponiendo los propósitos y ámbitos de acción del IESALC en su rol de articulador de la educación superior regional en América Latina y el Caribe, señalando expresamente su concentración estratégico-programática en dos líneas de acción: la producción y gestión del conocimiento y, la internacionalización de la educación superior. Enseguida la presentación hace un breve recuento sobre el contexto estratégico actual de la educación superior en América Latina y el Caribe para finalizar en algunas reflexiones sobre las fuentes de información en que devienen las instituciones de



educación superior y la necesaria transparencia y facilidad de acceso a información institucional que ellas responsablemente deben proporcionar a su público objetivo

1. Transparencia institucional y políticas de información

Los planteamientos anteriores sintetizan nuestro enfoque sobre la transparencia institucional. A partir de tales convicciones es posible entender el por qué IESALC ha sostenido incansablemente la necesidad de dotar de capacidades institucionales a los Estados Miembros para que estimulen dentro de sus realidades, tanto a sistemas como a instituciones de educación superior, el desarrollo de instrumentos que permitan analizar y seguir el avance de la organización. Para ello, IESALC considera como un propósito de suma relevancia, construir sistemas de información simples y complejos, confiables, precisos y en permanente actualización sobre la actuación de las instituciones y programas universitarios en el ejercicio de sus funciones. El suministro de información, como señala Joseph Stiglitz es un bien público, y cuando está disponible beneficia a todos los miembros de la sociedad.¹

La necesidad de los Estados y de las personas de disponer de fuentes de información fidedignas y oportunas para la toma de decisiones hace pertinente la formulación de políticas de desarrollo de los sistemas de información; tanto de datos básicos como de elementos más complejos que es donde se ubican los indicadores de desarrollo y calidad de los sistemas. Desde un punto de vista técnico, es relevante considerar que esta política es susceptible de ser desarrollada a través de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre estados y sus sectores educacionales; entre las instituciones que gestionan y conducen el devenir del sector educativo de un país y/o entre las instituciones de formación básica o de postgrado.

En fin, hay una multiplicidad de actores que protagonizan o son objeto de la aplicación de una política como la reseñada. Con todo, el diseño de sistemas básicos y complejos de información es clave para la formulación de políticas públicas informadas y para la toma de decisiones en todos las modalidades y niveles educativos de un país. Su general aplicación también las hace posibles de ser delineadas en un esquema multilateral de cooperación y que su producto también sea del mismo carácter, como visualizamos el trabajo que se ha concretado con INFOACES.

La información y sus productos como los indicadores son claves en el diseño de las políticas educativas nacionales y de las políticas institucionales específicas por la posibilidad que ofrecen de entregar

.....

¹ Stiglitz, J. Conferencia en la Universidad de Columbia sobre libertad de prensa en <http://new.livestream.com/accounts/1079539/events/2051379/videos/17935127>



elementos de análisis para a) seguir el comportamiento de los sistemas y evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos de calidad... b) corregir o rectificar los rumbos... en gestión, en enseñanza aprendizaje, en inclusión, en generación de conocimiento y aptitudes... c) comparar y confrontar alternativas.

La generación de sistemas de información así concebidos y construidos permite una toma de decisiones más adecuada y constituye un eslabón fundamental en el fortalecimiento de los sistemas de educación superior, al reflejar o transparentar con elementos objetivos el "comportamiento" institucional en diferentes ámbitos de su quehacer.

Esto es así, por ejemplo, en la asignación de recursos financieros o en la administración de su recurso humano. No obstante, un buen sistema de información tanto en contenidos como en instrumentos, también permite que los académicos, estudiantes, investigadores y en general, las personas interesadas en la institución puedan disponer de información fidedigna y comparable sobre la realidad institucional y su proyección hacia el futuro.

En síntesis, es indiscutible la importancia de disponer de herramientas que permitan "dimensionar con amplitud y rigor científico los avances que registran las universidades"² con el propósito que la relación entre la universidad y la sociedad sea más vigorosa y transparente, y la organización universitaria efectivamente contribuya a mejorar el bienestar de esa sociedad.

2. El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC)

IESALC es una organización de la UNESCO que se dedica a promover y fortalecer la Educación Superior regional y un contribuyente clave para implementar y desarrollar el programa sobre Educación Superior que aprueba la Conferencia general de la UNESCO, cada dos años. Su misión es contribuir a/y apoyar el desarrollo de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, a través de cada uno de los sistemas y conjuntos de instituciones de Educación Superior en el contexto del desarrollo sostenible de los recursos humanos. Además, IESALC contribuye a garantizar la relevancia, la calidad (eficiencia, efectividad e impacto) y la equidad de todas las acciones de Educación Superior regional bajo una visión renovada de la cooperación internacional fomentando la participación balanceada de todos los actores involucrados. El Instituto se aboca a concretar su trabajo teniendo a la vista los siguientes objetivos estratégicos:

2 UNESCO/IESALC Documento preparatorio para definir la posición de América latina y el Caribe ante los rankings de la Educación Superior IV Encuentro de Redes y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 5 y 6 de mayo del 2011. Pág. 9



II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE IESALC

- Apoyar a los Estados Miembros en sus procesos de mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones y sistemas de Educación Superior como un punto de partida para la formulación de políticas, en línea con los compromisos que se acuerdan en las conferencias regionales y mundiales sobre la materia;
- Facilitar el intercambio de información y la difusión de experiencias entre las instituciones de Educación Superior, organismos gubernamentales y no gubernamentales de América Latina y el Caribe y del resto del mundo, para alcanzar una Educación Superior de calidad en el marco del desarrollo inclusivo y de avance permanente de la sociedad del conocimiento;
- Promover mecanismos nacionales y regionales para fortalecer la calidad de la Educación Superior a través de procesos de evaluación y acreditación, de una mayor movilidad de académicos y profesionales y de una mayor flexibilidad en el reconocimiento y homologación de estudios, títulos y diplomas.

En este último bienio (2012-2013) IESALC ha focalizado sus iniciativas y contrapartes trabajando dentro de la educación superior regional. El Instituto ha procurado encontrar las mejores alternativas para materializar la agenda regional en Educación Superior, acordada en las últimas conferencias sobre Educación Superior (CRES 2008, Cartagena de Indias y CMES 2009, París); en las decisiones emanadas de la última Conferencia General de la UNESCO (2011) y en algunas muy focalizadas definiciones producto del permanente debate regional entre redes e instituciones.

De acuerdo con ello, las actividades de IESALC se han orientado a consolidar la agenda regional para la transformación y mejoramiento de la educación superior de América Latina y el Caribe, a través de dos líneas de acción:

1. Internacionalización... a través del fomento del aseguramiento de la calidad y de la movilidad académica; del reconocimiento de estudios, títulos y diplomas; y, del apoyo en particular, a los Estados Miembros del Caribe en el seguimiento y evaluación permanente de los acuerdos regionales sobre Educación Superior; y,

2. Producción y gestión del conocimiento... mediante el mejoramiento y consolidación de las redes de Educación superior regionales así como de las plataformas interactivas de América Latina y el Caribe; del aprovechamiento exhaustivo de la producción académica de las cátedras UNESCO y redes UNITWIN regionales como referentes válidos en el diseño de políticas nacionales sobre Educación Superior y, del mapeo



de la Educación Superior regional, especialmente en lo relativo al fortalecimiento y desarrollo de sistemas de información, básicos y complejos, para la evaluación permanente de la calidad de la Educación Superior.

Respecto del tema que nos ocupa en este texto, la transparencia institucional es a juicio de IESALC un requisito primordial en la evolución y consolidación de sistemas de educación superior de la más alta calidad. Esto es especialmente relevante en un contexto de crecimiento explosivo del sector y donde aún no existen sistemas óptimos de regulación y de aseguramiento de la calidad; no sólo respecto de procesos sino también en lo que se refiere a resultados. En torno a la construcción de tales instrumentos, IESALC ha avanzado desde su inicial contribución al desarrollo de sistemas de información básica como MESALC³ hacia otros de mayor complejidad para el seguimiento y evaluación de la Educación Superior como INFOACES, en la necesaria línea de aseguramiento de la calidad de la educación superior, especialmente la universitaria.

3. La educación superior actual. Algunas referencias sobre América Latina y el Caribe

La Conferencia Mundial sobre Educación Superior 2009 (CMES, 2009) convocó a UNESCO y sus Estados Miembros a propiciar la construcción de capacidades para el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior en los países en desarrollo y a poner en práctica y fortalecer los sistemas de aseguramiento de la calidad y marcos regulatorios apropiados con la contribución de la totalidad de los actores del sistema. Una visión al desarrollo sectorial de la educación superior desde la suscripción de este acuerdo demuestra que tal propósito ha sido una ocupación permanente del quehacer institucional de UNESCO en general y, especialmente, de IESALC. Durante los últimos 14 años, los sistemas regionales de Educación Superior han experimentado una dinámica evolución y crecimiento, como respuesta a las demandas sectoriales, con algunas características muy particulares y que se explican a continuación.

Hasta el presente, la Educación Superior ha registrado un incremento sustancial de la tasa de participación del correspondiente grupo etario; esto es, 19% en el año 2000 a 26% en el 2007. La matrícula global se ha multiplicado por cinco en menos de 40 años.⁴ No obstante y a pesar de estos crecimientos, aumentar la cobertura neta en el nivel de educación superior es aún un desafío de la mayor prioridad para

³ MESALC Proyecto Mapa de la Educación Superior para América Latina y el Caribe

⁴ UNESCO Education Sector. Technical Note on Quality Assurance in Higher Education. Draft. Working document, 2012.



II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.
UNA VISIÓN DESDE IESALC

la región, dados los avances que se han producido en esta dimensión en los otros niveles de escolaridad, donde se destaca especialmente la educación primaria. Con todo se trata de generar las condiciones para un crecimiento sostenido de cobertura, pero con propósitos equitativos y de mejor calidad. Algunos datos al canto.

En el año 2000, la matrícula global de Educación Superior ascendió aproximadamente a 100 millones de estudiantes. Esta cifra se incrementó a 165 millones en 2011 y, estimamos, podría alcanzar una cifra levemente superior a 260 millones en el 2025. Para nuestra Región, la tendencia se ha manifestado en forma similar.

Así, en 1990, la Región contaba aproximadamente, con 7 millones de matriculados. En una línea paralela a las tendencias globales, el número actual llega aproximadamente a 22 millones (19,7) como se registró en 2011. Actualmente, la Región alcanza el 12,4 % de la matrícula global⁵ en Educación Superior, figura que podría significar sobre 30 millones en 2025.

En este contexto, sin embargo, corresponde reflexionar sobre el “bono demográfico” regional que comienza gradualmente a declinar dado el natural envejecimiento poblacional. Esta situación pondrá a prueba en el futuro cercano la capacidad de las instituciones para adaptarse al cambio en que la población de personas mayores comienza aumentar significativamente respecto del número de adultos en edad productiva (cuestión que hemos identificado como uno de los desafíos para el sistema educativo regional latinoamericano y caribeño en su totalidad).

Por otra parte, la situación también se ha modificado sustancialmente en torno a proveedores e instituciones de Educación Superior. El Estado ya no es el soporte o proveedor de Educación Superior especialmente por la disminución de su responsabilidad financiera sobre el sistema, que aunque no es la razón más importante, sí afecta su capacidad para responder a la creciente demanda de Educación Superior en cada país, especialmente en las regiones en desarrollo (África, Sub región Árabe, Asia y América Latina y el Caribe).

Por el contrario, se ha concretado una rápida expansión en el número y diversidad de proveedores de diferentes fuentes y orígenes (instituciones privadas, universidades abiertas, proveedores transnacionales), con un rápido crecimiento de proveedores de Educación Superior con fines de rentabilidad y lucro directo así como de proveedores

.....

5 Henríquez, P. Trends of Internationalization in Latin America and the Caribbean. Current role of IESALC. Presentation. IV Latin American and Caribbean Conference on Higher Education Internationalization. Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia, November, 2012.



transnacionales. Estas instituciones son capaces de recibir a grandes masas de estudiantes superando fácilmente las capacidades físicas de instituciones públicas y otras transnacionales reconocidas. Pero presentan algunos problemas en la sustentación de grandes masas de estudiantes, específicamente en el comportamiento de sus tasas de deserción y a partir de transcurridos uno o dos semestres de la formación de pregrado.

En América Latina y el Caribe, por ejemplo, el número de instituciones de Educación Superior ha alcanzado una cifra superior a 10.400 instituciones (reportes nacionales, 2011) de los cuales el 37% corresponde a instituciones universitarias.⁶ El resto contiene otras entidades que imparten “educación terciaria” en un esquema distinto al universitario pero que se orientan y contribuyen al desarrollo del sector de la educación superior.

A la luz de lo anterior es posible detectar que uno de los riesgos claves inherentes a la expansión y diversificación de la provisión de Educación Superior es su impacto en la calidad.

Así, en respuesta a la notable masificación de la Educación Superior regional una de nuestras responsabilidades y funciones prioritarias en UNESCO/IESALC es orientar y guiar a los Estados Miembros a desarrollar sus sistemas en un esquema de diversidad de la oferta educativa pero con un fuerte énfasis en el aseguramiento de la calidad de la oferta. Esto es, estimulando y apoyando a los Estados Miembros en la construcción de capacidades para permitir que esta diversidad institucional sea consistente con las demandas de la comunidad para ejercer eficazmente sus derechos.⁷

La tendencia a concentrarse institucionalmente en la calidad tanto en lo conceptual como en la práctica, refleja un cambio significativo y progresivo en el discurso internacional en los últimos 15 años y nos obliga a replantear nuestras acciones e intervenciones consistentemente. Cuando nos referimos a calidad en este contexto no lo hacemos sólo en lo relacionado con los aspectos de contenido de programas y currículos o de procesos institucionales de gestión o desarrollo. Nuestro planteamiento se relaciona también con aspectos formales cuyos impactos son relevantes y son requisitos en el aseguramiento de la calidad de los sistemas y en la internacionalización eficaz de la educación superior.

.....
⁶ Brunner, J.J. y Ferrada, R. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. CINDA/Universia. RIL Editores, Santiago de Chile, 2011.

⁷ Es aconsejable consultar sobre estos temas la publicación conjunta de UNESCO/OECD “Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education”.



II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE IESALC

Sobre esta materia, con la participación de UNESCO, se han desarrollado importantes avances derivados de Convenios de Reconocimiento de Calificaciones (son seis -de acuerdo con el mismo número de regiones geográficas- sobre Estudios, Títulos y Diplomas). Estos Convenios son instrumentos legales que buscan promover y facilitar la movilidad académica vía reconocimiento de calificaciones de sistemas foráneos de educación superior. La evolución de estos aspectos ha sido muy disímil. No todos los países de América Latina y el Caribe que en principio ratificaron tales acuerdos han mantenido sus compromisos de aplicación y uso. La mantención de los acuerdos iniciales sobre estas materias ha resultado compleja porque desde su puesta en vigencia se han producido cambios significativos, prácticamente en la totalidad de los sistemas educativos de la región⁸ como se muestra en la página WEB de IESALC. Esta circunstancia ha impedido la total ratificación de la Convención Regional sobre reconocimiento de 1974, cuestión aún en negociación entre los Estados Miembros regionales y la UNESCO.

Los extendidos y profundos cambios experimentados por los sistemas educativos, como se ha señalado, pueden explicar parte de las actuales asimetrías de la educación superior en cuestiones institucionales y desarrollo de contenidos respecto de carreras, currículos y cuestiones académicas y de investigación (entre países y dentro de ellos). Lo mismo acontece cuando se observa la dispersión de sistemas e instituciones sin una clara estrategia sobre el desenvolvimiento del sector tanto nacional como regionalmente lo que también podría explicar tal situación.

Por lo tanto, es imperativo concluir y consolidar procesos de análisis y estudio para alcanzar etapas superiores de reconocimiento. Así, contar con mecanismos robustos de aseguramiento de la calidad al interior de cada país para la educación superior, es elemento clave para la exitosa aplicación de los convenios mencionados. La formalización de este tipo de acuerdos permite aumentar la confianza internacional en la rigurosidad y responsabilidad de las instituciones de Educación Superior así como en la seriedad de las cualificaciones de un país determinado y estimulan la movilidad e intercambio de estudiantes, de los procesos de aprendizajes y del trabajo.⁹

Durante la próxima década, UNESCO continuará apoyando los esfuerzos de los Estados Miembros para construir sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior sobre la base de un amplio espectro de herramientas de seguimiento y evaluación, especialmente de información. En este contexto, IESALC/UNESCO en conjunto con otras organizaciones o espacios regionales utilizará su función como

⁸ <http://iesalc.unesco.org.ve/reconocimiento-de-estudios-superiores-en-america-latina-y-el-caribe>

⁹ Unesco. Education Sector. Technical Note on Quality Assurance in Higher Education. Draft. Working document, 2012, p.2 y p.4



“laboratorio de ideas” para compartir herramientas de evaluación mediante acciones de asesoría y acompañamiento en políticas institucionales y construcción de capacidades.

Los principales propósitos serán la conceptualización y la consolidación de la noción de calidad en educación superior y el fortalecimiento de las medidas de construcción de capacidades para las agencias de aseguramiento existentes; la construcción de capacidades en aquellos Estados Miembros donde no existen estas capacidades y el trabajo con redes de aseguramiento para desarrollar un lenguaje común, compartir buenas prácticas y ser mutuamente sustentadores de las respectivas iniciativas. Todo ello en el entendido que calidad es un concepto multidimensional, variable dependiente del contexto en el cual se mide.

4. La perspectiva y los instrumentos

Que la educación superior sea un bien público social significa que debe sustentarse en tres principios: igualdad en el acceso; continuidad en la oferta del servicio y capacidad de adaptación a nuevas situaciones, para garantizar en cualquier contexto la igualdad y la continuidad. Estas condiciones indican que la educación superior es responsabilidad de todos los actores sociales y en ese carácter, las universidades desarrollan sus misiones de docencia, investigación-innovación y, servicio a la comunidad en contextos de autonomía institucional, con enfoque interdisciplinario e intercultural y promueven el pensamiento crítico y la ciudadanía activa. En concreto, la misión universitaria se cumple a cabalidad cuando la organización lo hace con calidad, pertinencia, eficiencia, transparencia y rinde cuentas a la sociedad.

En América Latina y el Caribe, el sostenido crecimiento del número de instituciones del sector terciario, según se ha esbozado anteriormente ha tenido un fuerte impacto en la calidad de la oferta. Una observación rápida a la situación actual de la educación superior regional plantea como uno de sus principales problemas la profusión de instituciones y la proliferación de los servicios académicos, especialmente universitarios, que se orientan a recuperar inversión más que al ejercicio de una misión formadora y generadora de conocimiento.

Como se señaló anteriormente, sólo el 37 % de las instituciones de educación superior en la región son universidades lo que se traduce en un número aproximado de 3.800 universidades existentes, de las cuales un 52% se concentra en países con cierto liderazgo en el desarrollo de la educación superior (Argentina, Brasil, Colombia, México, Chile y otros). El resto forma parte de un entramado institucional que



II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

1. TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE IESALC

se distribuye aproximadamente entre 30 países de América Latina y del Caribe. En este nuevo contexto académico-social donde hay también “nuevos públicos, nuevos donantes y nuevas colaboraciones con otros agentes sociales relevantes la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en elementos clave”.¹⁰

Tal y como ocurre en otras expresiones de la actividad pública, la credibilidad de las entidades (en este caso las universidades) depende en gran medida de la confianza social que éstas sean capaces de generar. Y esta confianza es la que les da legitimidad para influir efectivamente en el desarrollo de sus realidades y contribuir a formar ciudadanía.¹¹ Para estos propósitos es fundamental que la ciudadanía esté consciente de las capacidades y posibilidades de la entidad universitaria, cuestión que sólo será posible si la información derivada de su actuación es de conocimiento público.

El propósito de las instituciones públicas y privadas al actuar con transparencia es, básicamente, formar una ciudadanía sensible, responsable y participativa que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones. La transparencia, como sostiene la OECD, es “el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesada para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”.¹²

Ya se ha dicho que la masificación de la enseñanza y la proliferación de proveedores traen aparejado un desafío para las instituciones de educación superior en la región respecto de la calidad de su función. Por lo tanto, la sostenibilidad para ellas no sólo estará dada por volúmenes sino, especialmente, por su capacidad para mantenerse en el imaginario colectivo como una institución que entrega formación y genera nuevo conocimiento que proyecta sus resultados en el largo plazo. Este desafío de sustentación, en nuestra opinión, también se satisface mediante la capacidad que la institución desarrolle para generar instrumentos que permitan seguir y evaluar su desempeño académico y de gestión permanentemente no sólo para los organismos oficiales de fiscalización sino también para mostrar sus resultados al público objetivo (académicos, investigadores, estudiantes, familias); y, para ello precisará de la mayor transparencia para permitir acceso a la información que produzca con características de claridad y sin ambigüedades.

A partir de las discusiones sostenidas en CRES 2008 (Cartagena de Indias) y la ratificación de posiciones regionales en la CMES 2009 (París) es posible encontrar sentido a la demanda de generar herramientas

¹⁰ BANCO MUNDIAL [http://www.observatoritersector.org/pdf/publicacions/2009_12_debates11.pdf – Consultado el 02 de octubre de 2013]

¹¹ *Idem, Ob. Cit.*

¹² http://www.observatoritersector.org/pdf/publicacions/2009_12_debates11.pdf



tas que muestren en forma transparente en la región la información para ...”evaluar y conocer nuestras particularidades, características y valores tanto positivos como negativos, antes de ser comparados por estándares establecidos para realidades que no son las nuestras, las cuales nos categorizan y nos colocan en evidente desventaja; opacando los méritos logrados en materia de educación superior, ciencia y tecnología...”¹³ En dichas conferencias el debate se suscitó en relación a los requisitos de transparencia y confiabilidad que ofrecen los rankings como herramientas de seguimiento y evaluación de procesos y resultados.

Sin desconocer los méritos que pudiera tener una herramienta de comparabilidad como el ranking, de lo que se trata es de ir más allá de estas herramientas y configurar esquemas de información que permitan transparentar procesos y resultados de las instituciones universitarias teniendo presente el contexto en el cual la institución cumple sus misiones fundamentales. En este ámbito reposa nuestra propuesta institucional de encontrar mecanismos que además de ser técnicamente perfectibles y reflejen eficazmente la realidad de la universidad, sirvan para que la sociedad conozca cabalmente la institución.

La incorporación de IESALC a la iniciativa de INFOACES descansa en estas ideas. El Instituto ha asumido que la construcción de un sistema de indicadores para evaluar la calidad de las instituciones universitarias que lo apliquen a sus procesos es un paso gigantesco en la construcción de capacidades institucionales de medición.

Un sistema que pueda observar y evaluar cualitativamente una organización en procesos y resultados con elementos objetivos es un avance. Si a ello se agrega que la finalidad última es mostrar a la sociedad el desempeño institucional, entonces cabe mostrar lo que ha salido bien sin obviar los fracasos.

.....
13 UNESCO/IESALC Posición de América Latina y el Caribe ante los rankings de educación Superior IV Encuentro de Redes y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 5 y 6 de Mayo del 2011. Pág. 12

2. LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA UNIVERSIDAD: TRANSPARENCIA VERSUS RANKINGS

Norberto Fernández Lamarra
Valeria Gogni
Cristian Pérez Centeno
Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

Contenido

36	Introducción
36	1. Estadística, ciudadanía, sociedad y transparencia
41	2. Las estadísticas y los indicadores en el proceso de decisión, de gobierno, de gestión y de evaluación en el ámbito de la educación superior universitaria
42	2.1 Estadísticas, planeamiento y gestión de la educación: la experiencia de los modelos de simulación
48	3. Sobre estadísticas e indicadores para la evaluación y acreditación de la educación superior. Perspectivas para el futuro
51	4. A modo de conclusiones
52	Referencias



Introducción

En este trabajo¹⁴ se busca contextualizar el lugar de las estadísticas, de los indicadores educativos y de los sistemas de información para los procesos de gobierno y gestión de las instituciones universitarias y de los sistemas educativos nacionales de educación superior, su relación con los distintos usuarios así como sus potenciales aportes y dificultades en el proceso de producción, disponibilidad y uso de los mismos.

Para ello, en primer lugar se describirán algunos conceptos y criterios que según nuestra perspectiva deberían orientar un sistema estadístico y de información para la educación superior universitaria. Luego se enfocará la referido a la necesaria articulación que ambas - estadísticas y sistemas de información- tienen en relación con los objetivos y los procesos de gestión institucional y se desarrollará un modelo de simulación informática que puede ser de utilidad para lo allí planteado. Finalmente, se considerará la relación de la información y de los indicadores con los sistemas universitarios, particularmente con los procesos de evaluación institucional y de aseguramiento de la calidad.

1. Estadística, ciudadanía, sociedad y transparencia

Cualquiera sea el tipo de gestión, las Universidades son instituciones públicas. Su finalidad última, en definitiva, se orienta a atender las necesidades sociales de las comunidades que sirven y que las sostienen. En este sentido, la producción de estadísticas educativas y el desarrollo de sistemas de información, además de permitir la planificación, la gestión y la evaluación de cada universidad, debe orientarse al ciudadano y a la sociedad en su conjunto. Básicamente: mantenerlo informado de las características de cada institución, comunicado de su grado de desarrollo y avance, y dando cuenta de los resultados que obtiene a partir del financiamiento que recibe.

La estadística es una fuente de saber, conocimiento y poder. Por ello, el acceso a la información deviene un recurso clave para todos los grupos involucrados. Será necesario, entonces, que las estadísticas tengan credibilidad, que sean transparentes.

La información es transparente cuando es confiable, completa, clara, accesible y útil. Izquierdo Llanes y Gómez Menchón definen la transparencia de la estadística como aquello "en virtud del cual los sujetos que suministren datos tienen derecho a obtener plena información, y los servicios estadísticos obligación

¹⁴ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proceso de construcción de un sistema de indicadores estadístico para la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina) en el contexto del proyecto internacional INFOACES

de proporcionarla, sobre la protección que se dispensa a los datos obtenidos y la finalidad con la que se recaban” (2012, p.178).

El concepto de “transparencia” ha quedado asociado al de *accountability*¹⁵ en la demanda social hacia los organismos públicos de brindar información respecto de las acciones que llevan a cabo así como por los resultados que producen en el desarrollo de sus funciones y el uso de los recursos que se han asignado para ello.

La disposición de estadísticas y su credibilidad es, por tanto, crucial. La trascendencia y la calidad de la información disponible públicamente se enlazan a los conceptos de transparencia y responsabilidad. Los organismos públicos y las instituciones educativas deben plantearse a la transparencia como criterio básico, a fin de proveer información clara, confiable, completa, pertinente y sencillamente accesible para el ciudadano. Una exigencia que se extiende también al ámbito de lo privado a través del concepto de responsabilidad social.

La transparencia es un elemento central de la credibilidad, aunque no el único. Merecen atención especial tanto la transparencia en la elaboración como en la difusión de las estadísticas. En un sentido más general, podemos afirmar –como sostiene de la Fuente- que “la transparencia estadística se refiere a la propia gobernanza de las estadísticas” (2006, p. 303). Esto es, afecta a la totalidad del proceso de su producción: desde su diseño hasta la puesta a disposición de los usuarios. Dicho de otro modo, las estadísticas como expresión fáctica de la información, deben estar al servicio de la sociedad, y no al servicio de sí misma o de intereses particulares, sectoriales o restringidos, como, por ejemplo, los rankings.

La transparencia de la información es también fundamental en el proceso de toma de decisiones y viabiliza que todos los actores involucrados asuman las responsabilidades que les corresponden en dicho proceso.

Las administraciones de cada universidad y los organismos oficiales requieren importantes cantidades de información para la planificación y la toma de decisiones, por lo que deberían ser los principales interesados en el mantenimiento y desarrollo estadístico. Aun cuando estos actores –administradores y organismos públicos- no sean los únicos usuarios de las estadísticas, siguen siendo los productores y –a la vez- responsables de su transparencia, tanto por los significativos

15 La traducción al castellano del término *accountability* es difícil porque su campo semántico no coincide plenamente con el de “rendición de cuentas” al que tradicionalmente es vinculado. Quizás, más precisamente, la *accountability* incluya la connotación que en lengua castellana atribuimos a la “rendición de cuentas” y a la “transparencia”, como aquí proponemos.





recursos necesarios para producirlas como por su carácter de servicio para la sociedad.

Derivado de lo anterior, una tarea importante del proceso de transparencia será la de formar en el acceso, análisis e, incluso, demanda de estadísticas por parte de la ciudadanía así como de parte de los diversos actores que forman parte de la propia universidad: docentes, investigadores y demás trabajadores vinculados al desempeño y desarrollo institucional.

La confiabilidad, por su parte, hace referencia a si la información es precisa y de confianza y al hecho de ser producidas de acuerdo con la metodología y los diseños formalmente establecidos (CEA/CEPAL, 2011). Debido al grado de desarrollo y disponibilidad de las estadísticas a través de Internet y de redesy servicios electrónicos, hoy, más que nunca, es vital garantizar la confianza de la ciudadanía en la objetividad y calidad de las estadísticas, asegurar el uso más amplio posible de las mismas, así como construir instrumentos fidedignos y fiables que no sólo permitan determinar y justificar políticas de actuación sino también que sirvan a la atención de las necesidades sociales, como ya hemos señalado.

La transparencia de los sistemas de información y estadísticas es un elemento clave para su credibilidad y confiabilidad. No es, sin embargo, el único. La credibilidad depende de factores tales como la independencia institucional de quienes producen las estadísticas, la transparencia de los resultados, métodos y fuentes, la calidad de los medios y resultados, tanto como la integridad y ética profesional de los estadísticos (de la Fuente, 2006), entre los más relevantes.

De lo anterior, se desprende la significación de la consideración de la transparencia tanto en cuanto a la producción estadística como en lo relacionado con su comunicación o divulgación. Respecto de la elaboración de estadísticas-señala de la Fuente- una de las tareas más importantes es la armonización, que permitirá obtener estadísticas comparables. En último caso, la transparencia en la elaboración de estadísticas es producto del uso de conceptos y definiciones armonizados y del uso de instrumentos compartidos, que se corresponden con marcos conceptuales comunes. Debe desatacarse esta característica en el proyecto INFOACES, el cualha desarrollado un sistema de indicadores compartidos y documentos de base que definen los conceptos que el mismo utiliza, como resultado de un amplio proceso de discusión entre las muy diversas instituciones universitarias de América Latina y de Europa participantes en el Proyecto.

Por otra parte, desde el punto de vista de la difusión de las estadísticas, la transparencia consiste en facilitar al máximo el acceso de la ciudadanía a la información. Es necesario para ello construir una sólida comunicación tanto con los usuarios como con los proveedores de información, y establecer medidas de satisfacción respecto de las necesidades e intereses de cada uno de sus usuarios. Entre las acciones que podrían contribuir al aumento de la transparencia respecto de su disponibilidad, podemos resaltar:


- Disponibilidad de las estadísticas a través de Internet, permitiendo su acceso universal, libre y gratuito.
- Acceso sencillo a través de Internet, a través de formatos accesibles.
- Publicación periódica y calendarizada, de información sistemática, a través de boletines y publicaciones estadísticas.
- Publicación de notas de prensa y/o newsletters, en ocasión de nuevos resultados.
- Acceso a documentación clara y precisa sobre definiciones, fuentes y métodos.
- Identificación de responsables de cada estadística, que habiliten el contacto personal para consulta y profundización, tanto de los datos publicados como de los procesos de diseño y producción de los mismos.

Vale destacar que transparencia y difusión indiscriminada no son lo mismo. La transparencia no puede ser argumento para revelar información confidencial. Por ejemplo, la transparencia no puede conllevar la revelación del secreto estadístico, un instrumento clave para proteger la confidencialidad de datos individuales de las unidades entrevistadas. Es por tanto, un modo de establecer la confianza de las unidades que ofrecen información hacia quienes tienen la responsabilidad de producir las estadísticas. En otras palabras, transparencia no significa diseminar indiscriminadamente estadísticas de acceso restringido.

Una clara definición de los usuarios, su perfil, las necesidades y requerimientos de información cada uno de ellos, permitirá el aseguramiento de la transparencia y plena disposición de información en un marco de respeto por el secreto estadístico y la confidencialidad de los datos.

Existe, también, un concepto más amplio de transparencia, que se refiere a operar de una forma clara y abierta, afectando no solamente





a los resultados y a los métodos estadísticos en sí mismos, sino también a la seriedad de los procedimientos, a la toma de decisiones, a los trabajos preparatorios, a las conclusiones y a los efectos de las decisiones. Lo que podríamos denominar “transparencia institucional”. Bajo esta perspectiva,

la transparencia supone desarrollar una cultura de calidad de servicio que garantice la gestión apropiada y eficaz de los recursos. La transparencia debe velar por la objetividad y la integridad, debe indicar la calidad y en medida debe garantizar la credibilidad del sistema estadístico y de sus resultados. La transparencia afecta, pues, a la gestión-la gobernanza- misma del sistema estadístico. (de la Fuente, 2016, pp. 316-317)

Es de esperar que el proyecto INFOACES desarrolle sus actividades teniendo en cuenta criterios que aseguren la transparencia de sus indicadores, tanto en el momento de su producción como de su disposición pública.

Una vez más, la línea de acción virtuosa en este sentido consistiría en establecer principios estadísticos comunes. Así como existen varias iniciativas internacionales, como los principios fundamentales de las oficinas de estadística de Naciones Unidas, el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas o, en América Latina, el Código Regional de buenas prácticas en estadísticas para América Latina y el Caribe (desarrollado por la CEPAL), debería analizarse el desarrollo de acuerdos de buenas prácticas vinculados con el diseño, la producción, la disposición y el mejoramiento de la estadística educativa y, en particular, del sistema de educación superior, que aseguren su calidad, el secreto estadístico que fuese necesario y la independencia institucional.

El primordial desafío es mejorar la calidad de los datos y lograr que los sistemas de información sean más cómodos de utilizar, de manera que permitan organizar y presentar la información para que los usuarios puedan conseguir el máximo beneficio de ella. El perfeccionamiento continuo en la calidad de los datos, junto con las reformas en las notas técnicas y los formatos de presentación, permitirá a los interesados a tomar decisiones mejor fundamentadas.

El proyecto INFOACES pretende ser una experiencia en esta línea porque se basa en la construcción de un sistema integral de información universitaria, de carácter colectivo, de “abajo hacia arriba”.

En conclusión, el desarrollo de sistemas estadísticos transparentes es uno de los elementos clave que definen el compromiso de quienes deben producir estadísticas con sus usuarios y del esfuerzo para

responder mejor a sus necesidades de información. Es decir, lo de poner a la sociedad, la ciudadanía y los destinatarios de los sistemas de información como norte institucional de los sistemas.

2. Las estadísticas y los indicadores en el proceso de decisión, de gobierno, de gestión y de evaluación en el ámbito de la educación superior universitaria

El gobierno de los sistemas educativos implica una multiplicidad de dimensiones, abarcando tanto los procesos de definición de políticas, como el planeamiento, la gestión, el seguimiento de las acciones implementadas, la evaluación de los resultados, así como la redefinición de los objetivos en función de éstos y de las nuevas necesidades e intereses del sistema. Este proceso abarca a la totalidad, tanto al sistema educativo en su conjunto como al nivel de las instituciones que lo conforman.

Es un proceso “circular” en el sentido que rompe con la concepción tradicional, “lineal”, que asume estas dimensiones como etapas secuenciales y no como componentes de un proceso multidimensional en el que cada etapa debe ser consistente con las demás, de mutua retroalimentación y tendiente a la mejora del sistema como totalidad.

Bajo esta lógica, los sistemas de información son concebidos consistentemente y las estadísticas deben atender no sólo a las necesidades organizacionales de todo su proceso de gobierno sino también, a la de los diversos usuarios con los que el sistema interactúa. Deben constituirse en una herramienta de gestión en el sentido más amplio del concepto: no sólo la consideración de quienes tienen las responsabilidades de conducción o de producción de la información, sino de los diversos actores que involucra la organización, estén dentro o fuera de la misma. Es decir, una herramienta destinada a la totalidad de usuarios que intervienen en ella.

Y, como señalábamos, las estadísticas habrán de atender las necesidades organizacionales del momento de diseño de las políticas, de la definición de objetivos y de las metas. Su disponibilidad habrá de atender su calidad y oportunidad, de modo que se convierta en una herramienta fiable para la toma de decisiones.

Asimismo, este vínculo entre la gestión de un sistema educativo y la información como soporte habrá de ser un proceso continuo y enriquecedor, en tanto que alimente los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las acciones y habilite a los diversos actores a un adecuado registro de la marcha del sistema y su consecuente intervención correctiva.





Debemos señalar que, en ocasiones, se observa un uso muy limitado y esporádico de la información, en tanto se la incorpora como respaldo documental para la presentación de proyectos o para la justificación de decisiones que ya han sido tomadas. No es infrecuente tampoco la falta de un análisis e interpretación sistemática de los datos estadísticos vinculados con las necesidades de la gestión o los objetivos del sistema educativo, por lo que los funcionarios perciben desajustes entre la información que necesitan y la que disponen, y tienden a requerir datos nuevos sin utilizar y capitalizar los existentes. Por contrapartida, los estadísticos perciben que los aportes del sistema estadístico son poco aprovechados o son sólo demandados en la producción de información circunstancial, desligada de los objetivos del sistema y desvinculados de la estructura del sistema estadístico al que atiende.

Otra dificultad asociada en este sentido es la importancia que ha cobrado el desarrollo de rankings –particularmente a nivel de la educación universitaria- y el uso de los sistemas estadísticos para el desarrollo de este tipo de instrumentos que tienen objetivos diferentes y que vinculan datos de sistemas diferentes, no siempre comparables entre sí, aun cuando la naturaleza matemática de las estadísticas habilitan la posibilidad de construirlos y aun cuando puedan representar cierta utilidad para quienes los organizan y para sus destinatarios. El problema aquí es el sentido y la función de la organización jerárquica que todo ranking supone; su aceptabilidad dependerá pues de su orientación al logro de los objetivos del sistema que toma parte en él y a la provisión de información necesaria para la comunidad a la que sirve. Muchas veces los rankings son utilizados sólo con un sentido mercantil, de “venta” de servicios universitarios y con intenciones muy alejadas de un verdadero y desinteresado conocimiento de la situación, perspectivas y posibilidades de una institución universitaria.

2.1 Estadísticas, planeamiento y gestión de la educación: la experiencia de los modelos de simulación

En este punto deseamos presentar una experiencia¹⁶ que hemos desarrollado en la Universidad Nacional de Tres de Febrero hace algunos años atrás, con la cooperación de la UNESCO que, justamente, grafica el vínculo que entendemos debe tener la construcción de sistemas de información estadística con el gobierno de los sistemas de educación y de las instituciones.

.....
¹⁶ Aunque la experiencia no corresponde al nivel de la educación superior exclusivamente, es presentada aquí ya que su aplicación es absolutamente factible en el ámbito universitario tanto a nivel institucional como del sistema.

Para un conocimiento en profundidad de la experiencia se sugiere el texto “Fernández Lamarra, N. (coord.). (2006) Política, Planificación y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina. Buenos Aires: EDUNTREF”.

En 2003 desarrollamos un Modelo de Simulación de Políticas Educativas -sobre la base de la herramienta informática EPSSim de la UNESCO- construida para cooperar en la concreción de las metas educativas definidas en la Conferencia Mundial de Educación de Jomtién, en 1990.

En el caso argentino, el proyecto nació frente a la necesidad de consolidar el proceso democrático y la superación de la crisis educativa nacional derivadas de la crisis económico-financiera de 2001, y como estrategia de mejora de las capacidades de planificación y gestión del sistema educativo a nivel nacional, provincial e institucional, que se encontraba en un fuerte proceso de federalización y de cambio de su estructura organizativa del sistema educativo, en el marco de la Ley Federal de Educación, sancionada en el año 1993.

La implementación de la nueva estructura educativa argentina fue gradual y muy diversa en cada una de las jurisdicciones educativas del país. De hecho, en 2003, diez años después de sancionada la ley no estaba totalmente implementada en todo el país; algunas -incluso- no habían directamente iniciado los cambios que establecía. En ese contexto, el modelo de simulación desarrollado, de fuerte carácter estadístico, modelizó el sistema educativo de una provincia -La Pampa-, en la que se había completado totalmente el cambio de estructura establecido en la LFE, de manera que pudiera aplicarse experimentalmente y posteriormente aplicarse en otras jurisdicciones.

La construcción de la herramienta -desde la elaboración del marco teórico y metodológico hasta el propio proceso de desarrollo del modelo, su transferencia tecnológica a los destinatarios y los experimentos de simulación- ha implicado una participación a lo largo de todo el proceso de definición del programa de gobierno: la precisa definición de las políticas provinciales y su operacionalización en metas cuantificables; el análisis de viabilidad de las mismas; la discusión, negociación y acuerdo con los actores centrales del sistema educativo modelizado. Asimismo se ha constituido en un recurso valioso de monitoreo de las acciones implementadas, y de retroalimentación y evaluación de la política definida.

La labor desarrollada ha sido de gran intensidad y riqueza. Sin embargo, este tipo de instrumentos informatizados, de fuerte base estadística, no han tenido difusión tanto en nuestro país como en otros de la región en el ámbito de las ciencias sociales y humanas y de la educación, no obstante el reconocimiento de su alto potencial para la toma de decisiones, a partir de procesos de planificación y gestión que posibiliten plantearse diferentes metas de desarrollo educativo, con sus requerimientos de personal, edificios, equipamiento y financiamiento.





Teniendo en cuenta los nuevos escenarios político-institucionales y para la educación que actualmente se están generando en distintos países de América Latina y en Argentina, pensamos que esta herramienta puede ser útil para ser replicada en otros países, como ya se ha iniciado a través de la UNESCO.



Los modelos de simulación son una herramienta de gestión que facilita la toma de decisiones en tanto que permiten simular distintos escenarios futuros considerando simultáneamente la dinámica de múltiples variables que actúan en un sistema, mostrando su comportamiento y los efectos de decisiones hipotéticas que se tomen. Asimismo, permiten evaluar las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros que implica alcanzar las metas y objetivos educativos que se prioricen en la gestión, para el corto, mediano y largo plazo. Simultáneamente, proveen información necesaria para el monitoreo y evaluación de los planes definidos y de las acciones desarrolladas. Son, pues, herramientas de gran utilidad para la definición de políticas y para la planificación, gestión, seguimiento y evaluación, tanto a nivel del sistema universitario como para sus instituciones. Sería también de interés la aplicación de este modelo en el marco del proyecto IN-FOACES en algunas de las instituciones que lo integran en tanto que supone un fuerte desarrollo estadístico y de la información para la gestión institucional así como la interacción con los diversos actores que se vinculan con ellas.

Técnicamente, los modelos de simulación son herramientas que:

- Facilitan la toma de decisiones teniendo en cuenta las restricciones financieras y sus consecuencias sobre las políticas educativas;
- Definen las metas y objetivos educativos en términos de parámetros y los evalúan según su impacto en el conjunto del sistema, mostrando la posibilidad o imposibilidad de cumplir con ellos en un determinado contexto socio-económico;
- Permiten evaluar las necesidades de infraestructura, recursos humanos, materiales y financieros que implicara alcanzar los objetivos
- Consideran la dinámica del sistema educativo que modelizan y las interrelaciones entre las variables que actúan en la operación y desarrollo de los servicios educativos.
- Proveen información necesaria para el monitoreo y evaluación de los planes de acción.

Aun cuando los modelos de simulación no son la realidad objetiva del sistema (apenas una herramienta que la modeliza) ni tienen la

capacidad de producir la realidad esperada, constituyen una valiosa herramienta de gestión, un soporte para el proceso de planificación que fuerzan la explicitación política y la discusión del plan de desarrollo, habilitando la anticipación (“¿qué pasaría si..?” o bien, “si hacemos esto...es posible que se produzca aquello y que necesitemos tal determinada cantidad de aulas, docentes y recursos...”), favoreciendo la negociación del plan o su ajuste, la previsión y, posteriormente, permitiendo el monitoreo de las acciones implementadas y el seguimiento del Plan.

En términos de información, la construcción de un modelo de simulación implica la cuantificación de la totalidad de variables intervinientes en el sistema (de manera que sea posible la descripción cuantitativa actual del sistema y su relación con el medio), de las relaciones entre ellas (de modo que pueda predecirse la modificación de una variable a causa de la variación de otra relacionada), así como de las metas y resultados esperados en el plan de desarrollo.

Es decir contempla un esfuerzo estadístico de determinar:

- La cantidad de población involucrada en el sistema (estudiantes, docentes, investigadores, personal de gestión, auxiliares, etc.) y su dinámica en el tiempo (tasas de ingreso y egreso; tasas de retraso, desgranamiento y deserción; evolución de la tasa de escolarización; crecimiento de la población; evolución de las migraciones; rotación y retiro docente, etc.).
- Recursos disponibles y necesarios, y su dinámica temporal:
 - Económicos: presupuestos, becas, ingresos de diversas fuentes, salarios, indicadores macroeconómicos (PBI, inflación, gasto educativo y otros), gastos corrientes y de inversión, presupuesto educativo, ingresos por patentes, transferencias y grants, etc.
 - Infraestructura: edificios, aulas, salas especiales, laboratorios, campus, oficinas administrativas, construcción, etc.
 - Servicios que se ofrecen con/sin lucro y que se reciben: capacitación, biblioteca, de salud, legales, comedores, transporte, mantenimiento, servicios públicos (gas, luz, teléfono, electricidad), etc.
 - Gestión: cantidad de alumnos por curso, cantidad de cursos por docente, personal de apoyo por sala o grupo de estudiantes, turnos horarios, etc.
 - Otros: publicaciones, resultados de aprendizaje, tasas de aprobación, nivel de empleabilidad de los graduados, etc.





Los valores de las diversas variables deberán, asimismo, desagregarse tanto como sea posible en diversos niveles (por nivel educativo –pregrado, grado, posgrado-, programa o carrera, turno horario, tipo de estudiante –nativo o extranjero-, origen socioeconómico de los estudiantes, etc.). Los grados de desagregación dependerán del modelo conceptual modelizado, en función del grado de detalle que se pretenda a asignar a la herramienta de acuerdo a las necesidades de la gestión. Una decisión que puede cambiar en el tiempo, a partir de futuras mejoras y desarrollos informáticos del modelo.

• Los objetivos y metas a alcanzar definidos en el Plan de Desarrollo Institucional o en el Plan de Gobierno del sistema. Estos deben ser traducidos en términos de indicadores o parámetros cuantitativos del tipo:

• Aumentar un X% la inversión en investigación en los próximos X años;

• Alcanzar una tasa de egreso de estudiantes de carreras de Ingeniería del X% en el año X del Plan;

• Disminuir a la mitad la deserción de estudiantes del primer año de las carreras de ciencias sociales y humanas en un plazo de 5 años.

• Las hipótesis de evolución futura de determinadas variables, tales como: la tasa de crecimiento del PBI (o PBG), la evolución del presupuesto educativo, la variación de salarios, el porcentaje de variación de otros gastos (servicios, equipamiento, materiales, textos, becas, transporte escolar, comedor), etc.

• Como se aprecia, el desarrollo de modelos de simulación implica un fuerte desarrollo de los sistemas estadísticos, de información y de indicadores significativos sin los cuales no es posible construir una herramienta válida ni fiable. De la calidad de las estadísticas e indicadores construidos, su sistematicidad y actualización permanente, así como de las relaciones definidas entre las variables, dependerá la capacidad predictiva del recurso.

Los objetivos y metas a alcanzar (definidos en el plan de desarrollo institucional o en el plan de gobierno del sistema) y una definición de posibles escenarios prospectivos¹⁷ son cargados en el modelo.

.....
¹⁷ La definición de escenarios prospectivos es un momento muy importante del uso de los modelos de simulación. Su desarrollo conceptual requiere un espacio que supera las posibilidades de este trabajo. Quienes se interesen al respecto pueden consultar el libro "Radi, M. y Chang, G. (2003) Modelos de Simulación para la Planificación de Políticas Educativas. Buenos Aires: EDUN TREF. Pp. 33-39" y el de Fernández Lamarra (2006) –ver las referencias bibliográficas-.

A partir de ello, es posible la ejecución de proyecciones; en general se realizan a un plazo de 15 años aun cuando los sistemas informáticos pudieran desarrollarlas mucho más allá de esa posibilidad.

Los resultados se pueden agrupar en dos grandes categorías:

- Proyecciones de matrícula, docentes, infraestructura y equipamiento; y
- Proyecciones de las necesidades presupuestarias, de recursos humanos, materiales y de infraestructura.

La cantidad de información que los modelos son capaces de proveer es tal que debe organizarse su presentación adecuadamente a fin de favorecer su lectura e interpretación, para lo cual se elaboran planillas de resumen o gráficos específicos predefinidos que pueden, posteriormente, complementarse con el resto de las proyecciones obtenidas.

Las proyecciones resultantes permiten apreciar, año por año futuro, el valor que asumirá cada una de las variables predefinidas en el modelo, si se alcanzan los resultados previstos en el Proyecto.

Respecto de los gastos, por ejemplo, permitirá conocer los gastos corrientes y de capital que deben esperarse: el presupuesto general (del sistema o de la institución), los gastos en personal de todo tipo, el de la administración central, así como los gastos en capacitación, becas, comedores, transporte y toda otra variable prevista.

Estos valores, a su vez, permitirán construir una serie de indicadores significativos para la gestión institucional o del sistema, tales como:

- % gasto corriente y de capital sobre total gasto;
- % gasto en personal sobre total del gasto corriente;
- % gasto en docencia, investigación, extensión, transferencia y gestión sobre total gasto corriente;
- gasto por estudiante a nivel general o bien por carrera, facultad, tipo de carrera, turno, origen socioeconómico del estudiante y cualquier otra variable de desagregación que desee emplearse;
- brecha entre recursos disponibles y costo del plan a desarrollar según crecimiento económico y recursos requeridos de acuerdo al escenario de simulación escogido; etc.





Sin embargo, el de los recursos económicos es sólo uno de los tipos posibles de resultados que pueden analizarse. Con la misma lógica podrán considerarse los resultados previstos para la matrícula, los docentes e investigadores, la infraestructura y equipamiento necesario. De dichas proyecciones podrán determinarse las brechas existentes respecto de la situación actual y las necesidades de desarrollo futuras para cada año del proyecto en cada una de las variables: nuevos docentes, nuevas aulas y laboratorios, etc.

Como hemos dicho, entonces, queda claro que la aplicación de este modelo en el marco del proyecto INFOACES o complementariamente con él, en algunas de las instituciones que lo integran, es altamente deseable en tanto que supone un fuerte desarrollo estadístico y de la información para la gestión institucional así como la interacción con los diversos actores que se vinculan con ellas debido a que no pueden desarrollarse este tipo de instrumentos sino a partir de un fuerte proceso de interacción entre los actores involucrados en el proceso no sólo para su ejecución, sino –principalmente– en el momento del diseño de las políticas o proyecto.

3. Sobre estadísticas e indicadores para la evaluación y acreditación de la educación superior. Perspectivas para el futuro

La calidad educativa y su evaluación han cobrado en las últimas décadas, una centralidad creciente a escala global entre las preocupaciones académicas, de los gobiernos y del interés público. Esto ha ocurrido, muy especialmente, a nivel de la educación superior universitaria en el que el tema no ha quedado libre de polémicas y de fuertes resistencias debido a sus implicancias políticas, académicas y económicas. Los rankings universitarios asumen aquí un lugar específico y destacado en dicho debate.

Sin embargo, el valor de la calidad –entendida en términos esencialmente de mejora y de aseguramiento– y la necesidad de su evaluación, –independientemente de las modalidades que asuma– están preservadas del debate y no existen actualmente posiciones que confronten fundadamente al respecto. Como lo ha señalado Fernández Lamarra (2007), se han planteado la asignación de distintas funciones y características centrales a estos procesos como, por ejemplo:

- Evaluar la institución para mejorar la calidad, para descubrir fortalezas y debilidades y para tomar las decisiones necesarias. (L'Écuyer)
- Evaluar como proceso de reflexión, de diálogo y de compromiso colectivo, favoreciendo la solidaridad y la cooperación, más que la competitividad. (Dias Sobrinho)

- Evaluar es importante para impulsar un proceso creativo de auto-crítica; para restablecer compromisos con la sociedad; para estudiar, proponer e implementar cambios; para poder planificar; para evolucionar. (Ristoff)
- Evaluar para conocer, comprender, explicar y mejorar las instituciones universitarias. (CONEAU, Argentina)
- La evaluación es una oportunidad, no una amenaza, y requiere coraje para reconocer debilidades y fortalezas de las instituciones. (Tyler y Bernasconi)
- Evaluar para crear una cultura interna de calidad y de responsabilidad ante la sociedad y los usuarios. (Ginés Mora)

En el ámbito universitario, la evaluación y la acreditación alcanza tanto el nivel de las instituciones y el de los programas de grado y de posgrado, a las diversas modalidades del dictado de las carreras, tanto para los fines de mejora como de acreditación y ya sea que asuman modalidades de autoevaluación o evaluación externa, a través de evaluadores certificados o de pares académicos. Para todos ellos es necesario disponer información confiable, cierta y transparente, porque dicha información es la que permitirá –o no- responder a las expectativas con respecto a estos procesos.

Asimismo, deben reconocerse las necesidades específicas de los ministerios y de los organismos encargados de la planificación, gestión y evaluación universitaria, así como también de las propias instituciones, de sus facultades y carreras. También deben ser considerados los requerimientos de los organismos internacionales y regionales, a partir de procesos de desarrollo de instrumentos de evaluación y acreditación y de análisis de resultados, que se han desplegado en el ámbito de la educación universitaria en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional.

Los procesos de internacionalización de la educación superior, el intercambio de estudiantes y de profesores y el reconocimiento internacional y –muy especialmente- el regional de las titulaciones también requieren informaciones claras y transparentes.

Por otro lado, también se advierte el desarrollo de una tendencia internacional que señala el involucramiento de cada vez mayor cantidad de actores, tanto en el diseño de los procesos evaluativos como en el uso de la información que los mismos proporcionan. En este sentido, la evaluación está dejando de ser un dispositivo que utilizan sólo los gobiernos, los dirigentes de las instituciones y los investigadores, para





pasar a ser una herramienta esencial para los propios actores tanto internos como sociales de los sistemas educativos, en especial en lo universitario (estudiantes, profesores, padres, gestores, empleadores, etc.).



Un insumo básico de todo proceso de evaluación, sine qua non, son las estadísticas y los sistemas de información derivados de ellas ya que una de las formas de conocer la situación, eficacia, eficiencia, equidad y calidad de un sistema educativo es a través de información cuantitativa y cualitativa.



El contexto global en el que se inscriben hoy los sistemas de educación superior promueve complementariamente el desarrollo de información que habilite la comparación entre países y grupos de países, así como entre instituciones. La profusión de datos y las necesidades específicas de los distintos usuarios –gestores, académicos, estudiantes, empresas, organismos públicos y la sociedad en general- demandan la construcción de indicadores que permitan simplificar el acceso, lectura e interpretación de los datos estadísticos y la información de manera de permitir decodificar pertinentemente el estado de situación de las instituciones y la comparación contextualizada entre universidades.

Como señala Morduchowicz (2006), en primer lugar los organismos internacionales pero cada país posteriormente, han ido elaborando sus propios sistemas de indicadores en función de los objetivos de cada una de la políticas educativas nacionales y regionales.

La producción de indicadores educativos implica un problema técnico específico en sí mismo, pero se complejiza cuando promueven una lectura general a nivel de los sistemas educativos y, más aún, cuando se busca comparar a escala internacional. Esto, debido a que –como hemos mencionado- responden a los objetivos de política propia como también a que su relevancia está determinada por el contexto. En otras palabras, aun cuando la definición de un indicador pueda ser compartido entre diversos países, su significación variará de acuerdo con el impacto del mismo en el sistema educativo para el cual es aplicado y leído. Morduchowicz lo ejemplifica del siguiente modo: “el seguimiento de la tasa de cobertura, si bien es un indicador relevante puede tener menor importancia en países donde la oferta educativa cubre la demanda en su totalidad pasando a ser otros, seguramente, los que tienen una mayor significación” (2006, p.1).

Al respecto, en estudios desarrollados por Kells (1991) y por Cave (1996) acerca del uso de los indicadores educativos en el caso de la educación superior, señalan una serie de errores típicos que debe ten-

derse a controlar en su producción, disposición y uso:

- La intención de reducir la complejidad: la simplificación de los datos que aporta un indicador no debe reducir la capacidad de juzgar el verdadero valor de los datos sobre los que opera.

- Enfoques no adecuados para cada nivel de análisis: deben respetar el nivel gubernamental, institucional y de las unidades académicas.

- El equívoco de los sistemas competitivos: hacer uso amplio de la información para la planificación y la mejora y no para la competencia de fondos entre instituciones.

- La noción de ranking: el valor comparativo que pudieran tener los indicadores difícilmente aseguren la representatividad de la calidad u objetivos de cada institución o sistema.

- La supuesta necesidad de limitar los juicios de opinión: es incorrecta la idea que los indicadores evitan el arbitrario juicio de los evaluadores. Deben, por el contrario, contribuir a la formulación de esos juicios.

4. A modo de conclusiones


En síntesis, concluyendo, más allá de las previsiones técnicas de revisión interna y externa, de su integración al proceso de gobierno y de toma de decisiones, debe mantenerse presente la idea de mejora continua de los sistemas de información estadísticas, de la producción y disposición de los datos e indicadores, orientados siempre a atender las necesidades del gobierno y de las instituciones, pero centralmente, de las de los diversos usuarios que a los que sirven; en particular de la ciudadanía.

El proyecto INFOACES se ha constituido en estos últimos tres años en un proceso de gran importancia para el desarrollo de sistemas estadísticos para la educación superior de América Latina y Europa, contribuyendo al desarrollo de indicadores válidos y comunes para ambas regiones.

Los necesarios procesos de convergencia regional sur-sur para América Latina –con la deseable creación de un Espacio Común de Educación Superior (Fernández Lamarra y Coppola, 2013) y de convergencia norte-sur entre Europa y los países del Sur se verán muy beneficiados con los avances y aportes del proyecto INFOACES, que con seguridad será continuado por el IESALC/UNESCO. Esto permitirá que este valioso trabajo iniciado por el proyecto no se cierre con su finalización sino que –como se espera– se profundizará y se ampliará, incorporando a la totalidad de los países de América Latina y cada vez a un mayor número de instituciones universitarias.



Referencias

- 
- Cave, M.; Hanney, S.; Henkel, M.; Kogan, M.** (1996) The use of performance indicators in higher education. London, Jessica Kingsley.
- Conferencia Estadística de las Américas/CEPAL (2011). Código regional de buenas prácticas en estadísticas para América Latina y el Caribe. Bávaro: CEPAL.
- De la Fuente, A.** (2006) El papel de la Unión Europea en la transparencia estadística. En: CLM. ECONOMÍA, N ° 9, pp. 303-320.
- Fernández Lamarra, N.** (2007), Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina, IESALC/EDUNTREF, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, N.** (coord.). (2006). Política, Planificación y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y Coppola, N.** (2013). Desafíos para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas supranacionales. Journal of Supranational Policies of Education, nº 1, pp. 67-82.
- Izquierdo Llanes, G. y Gómez Menchón, Y.** (2012). Las buenas prácticas estadísticas: un enfoque institucional. En: Estadística Española, Volumen 54, número 178, pp. 161-195.
- Kells, H.** (1991) La insuficiencia de los indicadores de rendimiento para la educación superior: la necesidad de un modelo más global y formativo. En: de Miguel, M., Ginés-Mora, J. y Rodríguez, S. La evaluación de las instituciones universitarias. Madrid: Consejo de Universidades.
- Morduchowicz, A.** (2006). Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran. París: UNESCO.
- Sistema Estadístico Europeo/Comisión Europea** (2011). Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas. Bruselas: Comisión Europea.

Introducción

3. LA TRANSPARENCIA: LLAVE DE LA DIFERENCIACIÓN Y ALTERNATIVA A LA SOBRE REGULACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Dr. Guy HAUG
Universidad Politécnica de Valencia

Contenido

54	Introducción
54	1. La transparencia, llave de la diferenciación en la educación superior
56	2. Transparencia y diversidad en InfoAces
57	3. La transparencia, ¿alternativa a la sobre regulación?
58	4. Herramientas de la transparencia
58	4.1 Sistemas internos de calidad de las IES (SIGC)
59	4.2 Evaluación de las IES y sus programas por agencias de calidad externas
60	4.3 El gran reto de la internacionalidad

La necesidad de la transparencia en la educación superior aumenta no solamente con la creciente complejidad de los sistemas y diversidad de las instituciones, sino también con la demanda de rendición de cuentas por parte de un sector que matricula a cada vez más estudiantes y cuya contribución al crecimiento económico, a la creación de empleos y la inserción social se reconoce cada vez más. No obstante, la transparencia no es un fin en sí mismo, sino una herramienta por la mejora de las estructuras y políticas de educación superior, particularmente con respeto a la diferenciación de la oferta universitaria y la regulación de la educación superior.

1. La transparencia, llave de la diferenciación en la educación superior

La transparencia de la información acerca de los programas y las instituciones de educación superior constituye un objetivo de tipo ideal, que no se puede conseguir pero sí perseguir, tanto dentro de las IES (con base a sus sistemas internos de garantía de calidad, SIGC) como en el marco de los sistemas y las políticas de educación superior a nivel de un país o una región.

Para conseguir un nivel realista y sostenible de transparencia, hace falta reconocer las limitaciones que caracterizan toda medición y toda información:

- toda información es incompleta, de un lado porque siempre se recoge de manera imperfecta (con base a una selección de datos, no a una imagen panorámica de la realidad), en un idioma que supone interpretaciones basadas en una cultura específica, y que no se puede comunicar universalmente, sino solamente de manera selectiva a grupos de destinatarios elegidos explícita o implícitamente;
- toda información tiene varias interpretaciones, que le dan un número infinito de destinatarios y usuarios, según su subjetividad y la relevancia que tiene para ellos, con la relatividad que resulta de contextos culturales y de momentos específicos;
- la transparencia no se puede generar solamente con base a lo medible: a pesar de las ilusiones de los proponentes de “políticas basadas en evidencias”, no solo importa lo medible y para efectivamente generar transparencia es imprescindible complementar los datos numéricos por información cualitativa, incluso con respecto a la interpretación correcta de los indicadores donde existen. Importa en especial la correcta contextualización de las comparaciones.



En el ámbito de la educación superior, estas observaciones acerca de la transparencia de la información conducen a tres conclusiones operativas:

1. La transparencia de la información facilita la correcta rendición de cuentas acerca de la diversidad de instituciones y programas, tanto dentro de las IES (por la gobernanza interna de éstas) como en la comunidad de IES en el ámbito nacional; pero es importante no olvidar que la generación de dicha información tiene costos propios (financieros, humanos, de oportunidad) que solamente se justifican si la información generada tiene para sus usuarios un valor superior a estos costos.

2. La mera transparencia de la información no permite responder a todas las necesidades informativas de los usuarios, sobre todo en cuanto a su comparabilidad. Incluso los datos más “transparentes” que se puedan generar acerca de las características, la calidad, la relevancia o los resultados de la educación superior nunca pueden garantizar que se van a entender, creer y usar correctamente, y siempre queda un interrogante acerca de la comparabilidad. La transparencia requiere de varios datos (“indicadores”) que midan diferentes aspectos de la actividad de programas o instituciones, pero no de un “modelo” institucional de referencia único y predefinido que sirva de “estándar”. En esto se diferencia la transparencia de los rankings.

3. No es fácil la transición desde la información transparente a los rankings. Los usuarios de datos de la educación superior buscan comparaciones: les interesa llegar a una conclusión global sobre ¿cuál es el “mejor” programa o la “mejor” universidad? Para responder a este tipo de preguntas, se necesita una jerarquización de los programas/instituciones, lo que supone:

- una concepción predefinida de cuáles son las dimensiones que permiten lograr un nivel alto de calidad o la “excelencia” – lo que contiene, de manera implícita pero imprescindible – una presión hacia la conformidad con el modelo de referencia de la “excelencia”;
- una ponderación predefinida que permita aglutinar estas varias dimensiones en una respuesta única: ¿qué “pesa” cada dimensión en la fórmula multifactorial que determina el rango de cada programa o instituciones?
- y un alto grado de comparabilidad entre los indicadores que miden los programas o instituciones en las todas las dimensiones definidas - algo que es aun más problemático cuando se trata de comparaciones internacionales.



Si bien se diferencian así la transparencia y los rankings, incluso en la educación superior, en realidad no se oponen: los rankings se han desarrollado por la limitada comparabilidad de datos e indicadores tradicionales, y es evidente que con mejora información (es decir con mediciones más fiables y comparables) se podría llegar a mejores rankings – supuestamente si no hay intención de manipular la lista o el peso de las dimensiones que se miden con el objetivo de favorecer tal o tal tipo de “calidad” o “excelencia”.

2. Transparencia y diversidad en InfoAces

El sistema de indicadores de la educación superior que se propone para Latinoamérica en el ámbito del proyecto InfoAces está basado en la búsqueda del nivel máximo de transparencia, teniendo en cuenta el costo de la información (solamente se proponen unos indicadores realmente claves), buscando un grado aceptable de comparabilidad entre IES incluso en el ámbito transnacional, y respetando de manera escrupulosa la diversidad de sistemas, instituciones y programas de educación superior. No se busca ninguna manera de establecer una jerarquización entre los varios perfiles de IES, que sirven a comunidades muy diferentes y se asignan unas misiones muy diferentes dentro de sus respectivas comunidades.

Se respeta la diversidad en cuanto a

- países, contextos económico-sociales, sistemas de educación superior
- idiomas, culturas y valores sociales
- tipos y perfiles de instituciones, en cuanto a su tamaño, régimen jurídico, misión, estrategia, etc.

Se busca una sensata contextualización en las comparaciones, con base a:

- la identificación de categorías de IES que sean comparables entre sí, y sin embargo abiertas (es decir, sin que se defina de antemano un perfil “ideal” de referencia)
- unos pocos indicadores selectos, definidos en el contexto de cada IES en su entorno nacional y socio-económico propio.

Por ello se puede afirmar que InfoAces trae a todos los usuarios (IES, estudiantes, gobiernos, empleadores,...) una información básica, pero creíble, equitativa y útil. No existe en el ámbito de InfoAces ninguna pretensión a la exhaustiva o al monopolio en la proporción de datos e informaciones: se concibe más bien como un punto de partida sano, que evidentemente se puede (o aún se debe) complementar con otras fuentes, tanto bases de datos como clasificaciones según varios criterios o incluso algunos rankings.



3. La transparencia, ¿alternativa a la sobre regulación?

En muchos países europeos y en algunos de Latinoamérica existe una muy fuerte tradición reguladora, uniformadora, bien de las universidades y los programas en general o por lo menos de las universidades públicas y sus actuaciones y titulaciones. Aun con variaciones entre regiones y países, la tendencia a la sobre regulación abarca no solo las estructuras de las IES (sus órganos de gobierno, su funcionamiento interno, su rendición de cuentas), sino también a sus actividades docentes, en cuanto a la admisión de estudiantes, al número de horas lectivas, el contenido de los cursos, etc.

No se cuestiona la necesidad de regulaciones en la educación superior, como garantía mínima por lo menos en ciertos ámbitos donde es importante proteger a los estudiantes y sus familias contra fraude a la calidad y el público en general contra falsas competencias profesionales (y ¿deficiencia en la ética?) de algunos profesionales. Sin embargo, cabe decir en ciertos dominios y en cierta medida la transparencia en la información que se genera y se publica puede sustituirse a la (sobre) regulación; se pueden en especial citar dos campos donde es el caso:

- Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP), incluso fuera de las aulas universitarias; es un área clave para que se puedan hacer realidades los preceptos de la educación y formación “a lo largo de toda la vida”, para evitar que los “aprendientes” tengan que cursar nuevamente cursos por conocimientos y/o competencias que ya han adquiridos pero no estén documentados en una titulación o un certificado oficial; a través el mundo se han desarrollado varios modelos de RAP basados en la búsqueda de un reconocimiento “equitativo” o “justo” de tales aprendizajes, y siempre existen algunas IES que se hacen pioneras en esta aventura y desempeñan unas “buenas prácticas” que otras pudieran usar como fuentes de inspiración. En estos modelos, lo importante no es que todas las universidades o IES tengan los mismos procedimientos de RAP, ni que todas den reconocimiento por las mismos aprendizajes previos, sino que publiquen de manera clara (“transparente”) lo que reconocen y lo que no reconocen; así se pueden orientar los estudiantes sin que se infrinja la autonomía de las universidades; así se pueden diferenciar las IES, las unas por su política de apertura (complementada, preferiblemente, por cursos de remedio y apoyo específico a los estudiantes que lo necesiten), las otras por su rigor o selectividad (a costo de rechazar, en su caso, a estudiantes cualificados pero no tradicionales).

- Reconocimiento de titulaciones de otras IES nacionales y extranjeras: allí también existe la opción de la regulación, que en este caso solamente puede ser o bien muy “defensiva” y rígida (solamente se



pueden reconocer algunas titulaciones ya bien conocidas) o bien muy detallada y compleja e ir siempre con retraso (porque cambia cada día la nomenclatura de titulaciones e IES que existen en el mundo). La otra opción es la máxima transparencia en las titulaciones (por eso existe el Suplemento Europeo al Diploma) y la máxima transparencia en la política de reconocimiento que aplica cada universidad anfitriona. Tal transparencia permite a los estudiantes elegir una universidad donde tengan posibilidades reales de acceso, y a cada universidad abrir sus puertas de manera amplia, selectiva o restrictiva.

Más transparencia podría así permitir:

- Anticipar las demandas de información desde la sociedad
- Corregir ciertos excesos de regulación y en ciertos casos sustituirlos por buenas prácticas más flexibles
- Pasar las fronteras nacionales en materia de calidad y reconocimiento

4. Herramientas de la transparencia

Cabe señalar de modo preliminar que por su esencia las herramientas que puedan contribuir a la transparencia tienen una importante dimensión ética y equitativa, además de su dimensión organizativa/técnica. Esto se aplica a todas las herramientas que se van a presentar a continuación, que fueran internas, externas o "internacionales".

4.1 Sistemas internos de calidad de las IES (SIGC)

Estos sistemas son la base de toda actuación en el campo del aseguramiento y fomento de la calidad en la educación superior; los agentes exteriores, tanto gobiernos como agencias de evaluación y acreditación, no pueden generar calidad – sino apenas incentivar las IES a hacerlo.

Los sistemas internos de garantía de la calidad (SIGC) son por ello la herramienta básica de la transparencia en la educación superior. Sirven a la vez como:

- Fuente de datos para la buena gestión de las IES, que se debe basar en datos acerca de las varias actividades y programas que desempeña; estos datos permiten también definir el perfil diferenciador de cada IES; es evidente que la transparencia que realmente se va a generar depende también de la calidad (en especial de la ética, la relevancia, la honestad) de los datos no cuantitativos que difunden las IES, en su página Web como por otros modos.



- Fuente de datos/indicadores por la rendición de cuentas de las IES a los gobiernos (o en el sentido más amplio, a la sociedad); por ello, los datos/indicadores que deben proporcionar las varias IES tienen que ser los mismos para todas, para que estén comparables – lo que no disminuye ni la necesidad, ni los riesgos de contextualizar toda interpretación de datos.

4.2 Evaluación de las IES y sus programas por agencias de calidad externas

La evaluación de la calidad de programas y/o instituciones de educación superior por agencias externas independientes de los gobiernos es un fenómeno reciente que se ha extendido en poco tiempo al mundo entero. La tradición en la Europa continental ha sido más bien el control directo por las autoridades ministeriales y, en cierta medida, profesionales. Los procedimientos de evaluación o de acreditación se han convertido en una herramienta importante de la transparencia en la educación superior, ya que generan datos e información acerca de la calidad, la relevancia y los resultados de las IES. Para que pueda cumplir este papel en la generación de más transparencia, las agencias de calidad tienen que definir:

- Definir los atributos que deben tener los programas o instituciones que ofrecen “calidad”; por la transparencia es importante que esta noción de calidad incluya una referencia a la relevancia (económica, social, cultural, profesional) de los conocimientos y las competencias que se aprenden;
- Fijar el nivel de calidad mínimo que se debe conseguir para que el programa o la IES pueda el sello de calidad (que suele llamarse “acreditación”) otorgado por la agencia; es importante resaltar que muchos sistemas de evaluación y fomento de la calidad por agencias externas no incluyen esta forma de acreditación, sino que proporcionan de otra manera datos e información acerca de la calidad; En todo caso, tales evaluaciones externas suponen que las IES publiquen unos datos e indicadores comunes, oficiales, aceptados por todos;
- Determinar el perímetro de la evaluación externa, es decir las actividades (en docencia, investigación, innovación/desarrollo, gestión, servicios sociales/culturales, extensión, formación continua, etc.) o estructuras que serán objeto de la evaluación – ya que es evidente que nunca se puede mirar a todos los aspectos y todas las dimensiones de una IES – o de un programa; - supone indicadores comunes, oficiales, aceptados por todos.



4.3 El gran reto de la internacionalidad

Un mayor reto de la transparencia, especialmente en un área tan internacionalizado como lo es el mundo actual de la educación superior, es extenderla al ámbito transfronterizo. La diversidad de instituciones y de programas les hace muy difíciles de comparar a través sistemas diferentes, con idiomas, culturas y tradiciones muy diferentes. Esto se refiere en especial a la visión de lo que se concibe como “calidad”.

Existen no obstante algunas herramientas que permiten acercarse de la transparencia en el ámbito de la internacionalidad:

- de un lado, es importante integrar la dimensión internacional en los SIGC; las propias IES necesitan desarrollar la internacionalidad en sus actividades y las competencias internacionales en sus alumnos – así como en su profesorado y liderazgo;

- de otro lado, es importante internacionalizar las agencias de calidad nacionales y sus actividades, es decir, por lo menos, los criterios, procedimientos y evaluadores que utilicen; esto permite en cierta medida reducir la brecha que existe en la transparencia cuando se pretende generar a nivel internacional como base a sellos de calidad nacionales, cuya credibilidad fuera del país depende directamente del estatus de la agencia que los otorga entre sus pares de otros países.

- Sin embargo, transparencia a nivel internacional probablemente solo se puede generar efectivamente con comparaciones basadas en evaluaciones por observadores internacionales – sin que se deban olvidar las limitaciones intrínsecas de tales comparaciones, que ya se han mencionado. Existen dos herramientas básicas en este ámbito:

- Los rankings universitarios internacionales, tan imperfectos y criticados por su falta de transparencia (en la recogida y calidad de los datos, pero aun más por el tipo de datos que eligen y la mezcla que hacen de ellos en la fórmula que define el rango que asignan a cada programa o IES), pero tan utilizados como referencia por gobiernos, IES, profesores y alumnos – principalmente por las deficiencias ya señaladas de la mayoría de la información disponible, que se genera nacionalmente y queda poco transparente y relevante para usuarios que miran más allá de las fronteras;

- Los sellos de calidad realmente europeos/internacionales, como los que otorgan agencias especializadas en distintos campos disciplinares y profesionales: EQUIS en Administración y Dirección de Empresas, EUR-ACE en las ingenierías, EUR-INF en la Informática, etc. Con agencias de este tipo se fomenta de manera directa la comparabilidad



II. RANKINGS VS TRANSPARENCIA

3. LA TRANSPARENCIA: LLAVE DE LA DIFERENCIACIÓN Y ALTERNATIVA A LA SOBRE REGULACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

de programas y titulaciones a nivel internacional, aumentando así la transparencia; a algunos les viene bien esta ampliación del perímetro de la transparencia; para otros les marca nuevos retos y nuevos competidores. Sin embargo, tales sellos de calidad internacionales pueden constituir la herramienta más sofisticada y creíble de que disponemos para generar a nivel internacional la transparencia que se necesita.

Las aportaciones del proyecto InfoAces se deben apreciar en este contexto complejo e internacional de la generación y difusión de datos e informaciones “transparentes”. Crea unas posibilidades nuevas de basar las comparaciones en datos sólidos, creíbles y efectivamente comparables, sin prejuicios ni exclusiones. En este reside su valor y su contribución al desarrollo de instituciones, programas y sistemas de educación superior en el ámbito euro-latinoamericano.





III. PERSPECTIVAS Y APLICACIONES

1. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Wietse de Vries
Patricia León Arenas
Ignacio Hernández Saldaña

¿Acaso no depende todo
de nuestra manera de interpretar
el silencio que nos rodea?
Lawrence Durrell, Justine

Contenido

64	Introducción
64	1. El trasfondo racional
66	2. El contexto nacional en materia de información
68	3. Los indicadores para la educación superior
69	3.1 Cambios a partir de 1990
71	3.2 Contradicciones y efectos perversos de los indicadores
76	4. Conclusiones: los desafíos para INFOACES
78	Referencias

Introducción

Este capítulo relata las experiencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) en el proyecto de INFOACES. En 2009, la BUAP aceptó la invitación de la Universidad Politécnica de Valencia para participar como socio en este proyecto internacional, financiado por la Unión Europea, que tiene como objetivo elaborar un conjunto de indicadores de desempeño institucional. La razón por aceptar la invitación fue que en ese entonces, y ahora, la BUAP recibe una gran cantidad de peticiones de información, proveniente de distintas instancias internas y externas (stakeholders), solicitado en distintos momentos y, en muchas ocasiones, con efectos directos sobre los recursos financieros o el prestigio. A su vez, esta información tiene que traducirse en indicadores de desempeño, calculados por fórmulas diferentes según cada instancia solicitante, y dentro de cortos plazos. Como resultado, la BUAP empezó a construir amplias bases de datos, en anticipación a posibles solicitudes futuras. Sin embargo, ha sido una posición defensiva, no proactiva.

Así, la aceptación para colaborar tenía, y tiene, un interés central: buscar, en colaboración con otras universidades, un conjunto de indicadores que reflejaran el funcionamiento de la universidad, facilitara la comparación con otras universidades, y que brindara información pertinente y puntual tanto para públicos externos como para la toma de decisiones al interior de la universidad. El proyecto ha implicado un esfuerzo tan complicado como la elaboración del sistema métrico en los tiempos de la revolución francesa, pero con menos tiempo disponible y con la participación de distintos países.

Para explicar la experiencia de la BUAP haremos primero una revisión del contexto mexicano en el terreno del desarrollo de indicadores. Luego describiremos la experiencia de la BUAP. Terminaremos con algunas observaciones y lecciones aprendidas.

1. El trasfondo racional

La idea central detrás de políticas públicas o detrás del Estado moderno es que se puede y se debe prever y planear el desarrollo futuro. Pero para poder planear, se requiere un acuerdo nacional sobre la medición, que sirven primero para poder evaluar cómo está la situación actual, y segundo, para poder medir hasta donde se ha avanzado, con o sin apoyo de las políticas. El desarrollo de un conjunto de indicadores parte de esta idea: de que es posible medir y comparar un fenómeno social para luego formular acciones para su mejora.

Sin embargo, con la definición de las medidas o indicadores empieza un primer problema crucial. En las ciencias sociales, el problema

radica en cómo traducir un constructo social, como la calidad, en factores observables y medibles. Como dicen, la calidad depende del ojo del observador. Pero las ciencias exactas tampoco se escapan a este problema de definición de las mediciones: la historia del sistema métrico, como relata Alder (2002), no sólo implicó un arduo trabajo de campo, sino involucró extensos debates entre científicos para poder definir cuánto medía un metro. Aún cuando se definió el largo del metro (de manera equívoca, por cierto, por un error de medicación) había que establecer las equivalencias entre medidas de largo, peso, volumen, etc. Más complicado aún fue el proceso de aceptación de la “medida de todas las cosas”: en la Francia revolucionaria las cambiantes autoridades lograron introducir gradualmente el sistema métrico decimal, pero los intentos de dividir el año en diez meses, o el reloj en diez horas, cada hora con cien minutos, y cada minuto con cien segundos, fracasaron rotundamente. Más allá de Francia el nuevo sistema de medidas se propagó con extrema lentitud: hasta finales del siglo XX, a dos siglos del invento del sistema métrico, gran parte del mundo seguía teniendo su propio conjunto de medidas. En el mundo anglosajón, varios países hicieron el cambio hasta los años ochenta del siglo XX, pero en los Estados Unidos los viejos sistemas siguen vigentes.

De esta manera, también persisten otros problemas. Uno es la comparabilidad o la traducción en equivalencias: los científicos norteamericanos hacen sus mediciones en el laboratorio a partir del sistema métrico, pero fuera del trabajo, en la vida cotidiana, se manejan por galones, onzas fluidas, millas yardas, pulgadas o nudos. Se tienen que mover así, en la práctica, entre dos idiomas. Aunado al reto de la comparabilidad, se sitúa el reto de la construcción de las pruebas de medición o de los instrumentos de recolección de información, mismos que al estandarizarse, idealmente deberían reunir criterios básicos de la teoría psicométrica, tales como la confiabilidad, o el aseguramiento de la mayor objetividad posible en las condiciones de aplicación (Mateo y Martínez, 2008). Relacionado está también el problema de compatibilidad: instrumentos basados en un sistema no sirven para otro, como bien lo sabe cualquier persona que ha intentado remover una tuerca con una pinza de un sistema distinto. El problema de estándares incompatibles sigue omnipresente, como en el caso de los videocasetes VHS o BETA, los DVD por región, o los enchufes eléctricos.



Problemas semejantes se presentan en la educación superior. Varios investigadores postulan que las universidades han cambiado poco a lo largo del tiempo (al igual que la iglesia católica), y que son muy parecidas entre sí, aunque se pueden distinguir distintos modelos de organización (Clark, 1992). Sin embargo, en cualquier intento de comparación internacional, surgen problemas de definición de medidas, criterios, lenguaje, conceptos o indicadores básicos, como el número

de profesores de tiempo completo, el número de estudiantes de tiempo completo, la productividad de los investigadores, o el origen y el destino de las finanzas.

En comparación con el desarrollo del sistema métrico, el proyecto de INFOACES ha logrado, un avance impresionante. Mientras que aquel tomó siete años de trabajo de campo, y más de dos siglos para su aplicación universal, INFOACES ha logrado en tres años un sistema de indicadores consensuados entre casi cien universidades, retando constantemente la necesidad de destacar el contexto y particularidades de cada una de ellas y construyendo un sistema que contrasta las características y logros de las instituciones educativas, sin necesidad de hacerlas competir.

2. El contexto nacional en materia de información

Una segunda complicación para la planeación y evaluación de cambios consiste en la disponibilidad de la información estadística necesaria. En el caso mexicano, este esquema de planeación racional tuvo, desde su inicio, severas limitaciones.

Desde una perspectiva internacional, México carecía, en los años ochenta, de un sistema de estadísticas confiable y el problema no se limitó solamente a la educación superior. El uso de estadísticas o de indicadores era muy novedoso y rudimentario en el país. Anexar compendios estadísticos a los informes de gobierno era una práctica poco común, no sólo para los rectores, sino para la presidencia de la república.

La recopilación de datos sobre la población y sus actividades se basa en censos nacionales. Esta actividad tiene como antecedente a la Dirección General de Estadística de 1882, pero su papel fue marginal. La recopilación y el uso de estadísticas se volvieron más comunes a partir de la creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1982. Y si los informes de rectores presentaban un dato aproximado del número de estudiantes, lo mismo ocurría –y ocurre– en el caso de datos sobre la población del país o de la ciudad capital.

Y mientras que el manejo de la información financiera de las universidades recibe fuertes críticas por su falta de transparencia, los datos acerca de las cuentas nacionales padecen del mismo pecado: los datos acerca del Producto Interno Bruto (PIB) o la inflación se modifican, hasta la fecha, prácticamente cada semana.

Así, es menester ubicar la discusión sobre indicadores y estadísticas universitarias en un contexto más amplio de la cultura mexicana de manejo de datos. En este aspecto, cabe resaltar que México ha tenido un desarrollo tardío no sólo en varios procesos de cambio (como la masificación de la educación superior) sino en su incorporación a la “revolución probabilística” (de Vries, 1999). Este término se refiere a un proceso presente en los países desarrollados desde el siglo XIX, donde se puede observar una revolución silenciosa que consiste en que las estadísticas ocupan un lugar cada vez más central en la formulación de políticas económicas y sociales. Es un proceso que severamente modificó las ideas sobre el conocimiento, la lógica de organizaciones y la toma de decisiones. La disponibilidad y el uso de estadísticas es, en efecto, el fundamento del Estado moderno, por lo que no debe sorprender la semejanza entre las palabras “Estado” y “estadística” (de Vries, 2000).

El uso de datos estadísticos por parte del Estado moderno no se limita a los datos económicos acerca de ingresos y egresos, con obvios intentos de cobrar impuestos, de reducir el déficit fiscal o de reducir la corrupción o la pobreza. Los datos estadísticos adquirieron un gran peso en las áreas de las ciencias sociales y políticas, cuando estudios como los de Durkheim revelaban que la falta de educación, o el suicidio, eran problemas frecuentes en la sociedad. Estas constataciones empíricas, a su vez, inspiraron muchas políticas públicas, con el objetivo de cambiar el comportamiento de la población (en ocasiones con poco éxito). De hecho, la introducción de estadísticas contribuyó a que naciera, en medio del Estado y los ciudadanos individuales, un actor nuevo: la sociedad. La sociedad, a su vez, se divide en diferentes grupos o estratos, según el enfoque de análisis, llegando a ser crucial la estadística o la definición de indicadores: la distinción de la nobleza siempre se basó en el otorgamiento de un título por parte del rey, u otro miembro de la nobleza. Pero ser parte de la clase media depende de la definición estadística de lo que es “clase media”. Si uno pierde el trabajo, deja de ser parte de la clase media por falta de ingresos, pero no deja de ser parte de la nobleza, sino es calificado como nobleza venida a menos.

Para la discusión acerca de indicadores es importante considerar que muchas categorías sociales y económicas son inventos (constructos sociales es el término más elegante según las teorías sociales) de sociólogos, economistas o políticos, basado en datos estadísticos sobre la población. Así, a partir de datos estadísticos, se puede dividir la población por su religión, su ingreso, su preferencia política o sexual, o su patrón de consumo, pero estas divisiones no dejan de ser artificiales (uno puede terminar perteneciendo a un grupo sin haberlo elegido, y los miembros del grupo pueden no compartir ciertos intereses).



El proletariado de Karl Marx, definido como una clase social que no posee más que sus hijos, nunca fue realmente una clase. Pero así hay muchos ejemplos más. Todos deben su existencia (en las políticas) a que comparten una serie de atributos o indicadores de desempeño.

Aunque las agrupaciones dentro de la sociedad sean teóricas, artificiales y cambiantes, no dejan de ser importantes. Tanto las políticas públicas como las campañas de ventas de empresas se basan en el comportamiento estadístico de ciertos grupos de la población. El cálculo estadístico de oportunidades y amenazas (el famoso FODA) reemplaza la premisa de que origen es destino. El individuo, pero también el Estado, basa sus decisiones en una previsión de resultados, y puede ser considerado responsable o irresponsable a partir de datos estadísticos. A partir de los datos estadísticos longitudinales sobre fumadores, pierde valor mi experiencia y evidencia personal de que mi abuelo vivió 95 años a pesar de que fumaba mucho.

Presentamos estas consideraciones para subrayar que, hacia finales de los ochenta, México ha estado en una situación diferente en comparación con los países desarrollados. Las decisiones políticas se basaban en la experiencia propia del abuelo de 95 años. Los datos muchas veces se ajustaron a las necesidades de la realpolitik, teniendo en cuenta únicamente los propósitos del grupo en el poder (Mateo, 2000). El ascenso de la estadística es muy reciente y está relacionado a cambios como la apertura comercial, la membresía de organismos internacionales como la OCDE, o la llegada al poder de los "tecnócratas" o el paso al neoliberalismo. Es parte de un cambio social que consiste en que ya no se consideran los cambios como la voluntad de Dios, del Presidente, o producto de los héroes que nos dieron patria.

3. Los indicadores para la educación superior

Hacia finales de los años ochenta, la educación superior mexicana se caracterizaba por una total ausencia de datos confiables. Las universidades, públicas y privadas, reportaban el número total de estudiantes inscritos, pero como se suponía que el subsidio para las universidades públicas guardaba relación con la cantidad de estudiantes reportada, se solían inflar los datos. Un análisis posterior reveló que nunca existió una relación entre el monto del subsidio y la matrícula (Kent, et al., 1998). En la práctica, la asignación se basaba más que nada en la presión política que sabía movilizar cada universidad pública. Aun así, la creencia había dado lugar a cálculos muy creativos y, por lo tanto sumamente desconfiables.

Del mismo modo, tampoco se conocía el número de profesores. Hacia finales de los años ochenta, la Secretaría de Educación Pública,

para aminorar las presiones políticas, decidió regular en cierta medida la asignación del subsidio, estipulando que el monto se calcularía a partir del número de plazas académicas y administrativas autorizadas por la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto, sin embargo, creó nuevos problemas: el número de plazas ocupadas dentro de cada universidad no correspondía con las autorizadas por la SEP/SHCP a lo largo de los ochenta. Muchas universidades habían otorgado plazas, muchas veces de tiempo completo, a partir de negociaciones con el sindicato local, sin pedir autorización. Basar el subsidio en el número de plazas autorizadas implicó entonces que parte del personal, o parte de la nómina, no era financiado por la SEP.

Como agravante, los cálculos se basaban en el número de plazas, no en el número de personas. Como señaló el primer estudio sobre la profesión académica en México (Gil, et al. 1994), era práctica común en la educación superior que los profesores ocuparan varias plazas, incluso en distintas universidades. Eso no sólo aplicaba para las plazas de tiempo parcial, sino a las de tiempo completo. Así, al inicio de los noventa, no se sabía cuántos académicos laboraban en las instituciones, ni cuáles eran sus calificaciones.


Algo semejante ocurría en el caso del financiamiento. Las universidades privadas quedaban por ley excluidas de aportaciones públicas, y no tenían por qué reportar ingresos y egresos ante la SEP, así que en este caso no existía ningún dato. En el caso de las universidades públicas, estas recibían subsidio público federal y estatal, pero en la forma de un solo monto (lump sum), por lo cual se conocían los montos otorgados, pero no su uso dentro la universidad (en la práctica, casi todo el subsidio estaba destinado a la nómina).

3.1 Cambios a partir de 1990

La introducción de varias políticas a partir de 1990 puede ser considerada, por lo menos en la primera etapa, como un intento estatal de introducir cierto orden administrativo en el sistema. Los distintos programas de evaluación operaban más que nada como ejercicios exploratorios para saber con qué insumos contaba el sector público (cantidad).

Una primera iniciativa gubernamental fue homologar los tabuladores salariales para el personal académico en el sector público. Aunque sigue habiendo ciertas diferencias entre sectores e instituciones, a partir de este momento empezaba haber profesores asociados y titulares, tiempos completos y tiempos parciales.





Una segunda iniciativa fue la introducción de procesos de evaluación. En el caso mexicano se introdujeron, dentro de pocos años, procesos evaluativos para estudiantes (con exámenes de ingreso y egreso), para académicos (para el otorgamiento de estímulos adicionales al sueldo), para programas educativos (en la forma de acreditación o valoración externa) y de instituciones (más que nada para la auditoría financiera).

Un aspecto peculiar del sistema mexicano es que los distintos formatos de evaluación se vincularon, desde el inicio, con fondos especiales o subsidios extraordinarios, los cuales matizan el tipo de información que solicitan dependiendo del propósito del fondo y de cómo será justificado el gasto, lo que comienza a diversificar la cantidad y tipo de información que será sometida a evaluación. Así, los resultados de la evaluación de cada institución se relacionan con el otorgamiento de fondos especiales para la mejora de la infraestructura, y la evaluación de académicos con el otorgamiento de sobresueldos, ya sea dentro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) o dentro del Programa de Estímulos a la Docencia.

La relación entre los procesos de evaluación y los fondos públicos especiales, (18 en 2010), como esfuerzo de ordenamiento y control administrativo, produjo varios efectos, tanto positivos como perversos.

Un efecto notable ha sido que, a la par de la introducción de la evaluación, se introdujo una gran cantidad de formularios, tabuladores, y formatos de captura. Así, cada universidad necesita llenar una base de datos –el Formato 911- con información sobre estudiantes, espacios, personal contratado, etc., y enviar la información a la SEP. Para concursar dentro de los 18 programas especiales, necesitan documentar sus necesidades y evidenciar los resultados. Desde inicios del siglo XXI, los estados financieros son auditados por la Auditoría Superior de la Federación, pero cada programa especial tiene su propio procedimiento, donde no sólo se tienen que comprobar los gastos, sino el alcance de las metas y objetivos. Se introdujo, en 2000, una política de planeación estratégica – el Programa Integral de Fomento Institucional (PIFI) con el fin de integrar los distintos programas, para lo cual cada universidad tiene que proporcionar una gran cantidad de datos.

Para la acreditación o evaluación externa existen tres instancias: los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior (CO-PAES), y el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Para ser acreditado, cada programa educativo tiene que proporcionar no sólo una autoevaluación, sino un gran número de datos como evidencia.

A su vez, los académicos que participan en los programas de estímulo

los necesitan informar sobre sus actividades cada uno, dos, tres o cinco años, dentro de un formato que es diferente para cada programa de estímulos, y anexar copias de comprobantes. En el campo de estímulos, existen tres programas: el Sistema Nacional de Investigadores, el Programa de Estímulos de la Docencia, y el Perfil PROMEP. El primero se evalúa en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el segundo dentro de cada institución, pero con lineamientos y supervisión de la SEP, y el tercero directamente en la SEP. Los programas de estímulos, sin embargo, no guardan relación directa con los procesos institucionales de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, ya que los académicos mexicanos no son empleados públicos. Cada institución, a veces tras negociaciones con el sindicato local, define a quien contratar.


Lo anterior podría causar la impresión de que México, y sus universidades, cuentan ahora con un vasto sistema de información que facilita la planeación estratégica, al estilo de un país como Finlandia. Una crítica puede ser que la creación del sistema implicó una fuerte inversión en la construcción de bases de datos, a la par de un creciente costo en la forma de contrataciones de personal administrativo responsables de coleccionar y reportar los datos. Sin embargo, aunque el costo administrativo es considerable, creemos que ahí no están los únicos efectos perversos.

3.2 Contradicciones y efectos perversos de los indicadores

Un primer efecto perverso es que los distintos procedimientos de recopilación, usualmente monistas y dogmáticos (Mateo, 2000), dan lugar a distintas bases de información, no conectadas entre sí. El problema no sólo se presenta al nivel nacional, sino dentro de las universidades: en el caso de la BUAP, existen diferentes instancias que recopilan datos y generan sus propias bases (incluso, en algunas ocasiones, las consideran confidenciales). Como las distintas instancias, gubernamentales e institucionales, manejan además distintas formas de cálculo para los indicadores (se calcula la tasa de graduación a partir del número de graduados comparado con el primer ingreso 4 ó 5 años antes), y manejan fechas de corte distintas, las distintas bases arrojan datos distintos sobre un mismo fenómeno.

La separación entre distintas bases de datos causa importantes inconsistencias en la gestión. A modo de ejemplo, en la BUAP, los datos básicos sobre académicos (categoría laboral, salario base percibido, antigüedad, definitividad (tenure), número de horas por semana o mes según el contrato) obran en el poder de la Dirección de Recursos Humanos. Para el programa de estímulos a la docencia, donde existen nueve niveles que se traducen en importantes sobresueldos (un aca-





démico de tiempo completo puede duplicar sus ingresos) existe una base de datos distinta, ya que se trata de un proceso de evaluación especial, operado por la Vicerrectoría de Docencia. También por separado está la base con las calificaciones que los estudiantes asignan a sus profesores al final de cada cuatrimestre. Otras oficinas registran si el profesor pertenece al SNI, si ha recibido financiamiento externo para proyectos, si labora en otras instituciones, si ha asistido a congresos, o cuáles artículos ha publicado en revistas reconocidas (si es que se lleguen a conocer estos datos). De este modo, los datos del curriculum vitae del profesor se encuentran parcelados entre numerosas dependencias, lo cual causa importantes problemas en el momento de tener que decidir sobre la recontractación o la promoción. También implica problemas en el momento de querer proporcionar indicadores a un proyecto como INFOACES, lo cual explica la propuesta de Claudio Castro de establecer un plan estratégico para la recopilación de datos, identificando cuál dependencia podría tener la información.

Un segundo efecto perverso consiste en el enorme crecimiento de las bases de datos, hasta tal grado que rebasa la capacidad de análisis e interpretación, tanto del gobierno federal como de las instituciones. Es decir, se genera tanta información que llega a ser imposible discernir los indicadores importantes dentro de un mar de datos. A modo de ejemplo, las evaluaciones para las becas al desempeño para la docencia sirven para asignar un puntaje a cada académico, ligado a un sobresueldo, pero no es usado para analizar el comportamiento de la planta académica, ni para planear su futuro, ni el impacto que tiene esta inversión en el quehacer académico o en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Del mismo modo, la base de datos del Departamento de Administración Escolar registra los datos básicos del estudiante (su resultado en el examen de admisión, su educación previa, sus calificaciones por cada materia, si sigue inscrito o si ya se tituló) pero la base es tan grande que ha sido prácticamente imposible hacer estudios sobre el comportamiento de la población estudiantil.

Un tercer efecto, ligado a las lógicas del financiamiento público, es que sólo se recopilan datos sobre el sector público. Como las universidades privadas no reciben financiamiento público, no requieren reportar la misma cantidad de datos, disminuyendo así la posibilidad de contrastar las realidades entre los ámbitos público y privado en la educación y la identificación certera de las variables mayormente asociadas al éxito o fracaso de los egresados de ambos tipos de instituciones. Se limita también la posibilidad de aplicar estrategias de benchmarking que permitan desarrollar políticas públicas más amplias y equitativas para cada sector poblacional.

Un cuarto problema consiste en que el gobierno federal, a partir de


la introducción de distintas políticas, empezó a introducir indicadores muy peculiares. Estos indicadores, en vez de medir cambios en el sistema, evalúan los éxitos de las políticas, ocultando en muchos de los casos el no logro de los objetivos, esto es, evidenciando únicamente las partes que funcionan (Alvira, 1991). Ya para 2013, las universidades públicas mexicanas, y la SEP, reportaban una gran cantidad de indicadores que resultan incomprensibles (e incomparables) en el contexto internacional: los programas educativos pueden estar aprobados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), en el nivel uno, dos o tres; estar acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (COPAES), formar parte del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), o simplemente contar con el Registro de Validez Oficial (RVOE) de alguna instancia pública. Los académicos pueden ser miembros del SNI (con cuatro niveles); tener perfil PROMEP (tres niveles); recibir estímulos a la docencia (nueve niveles); pertenecer a Cuerpos Académicos (tres niveles), y haber registrado Líneas de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC).

Considerando que nos encontramos en un momento en el cual las estadísticas se han convertido en la nueva pista sobre los atributos o competencias de los diferentes entornos sociales políticos y ahora educativos, debemos considerar que esta necesidad de contar con información de manera obsesiva con el afán de lograr que las instituciones se encuentren mejor representadas por los números, nos lleva al riesgo de perder de vista que cada dato graficado o representado en una tabla muestra una actividad humana o un impacto social alcanzado o no alcanzado. Esto nos podría recordar lo dicho por Doris Band “Las estadísticas me producen el mismo efecto que las minifaldas: muestran lo atractivo y ocultan lo vital”.

La necesidad de contar con más información nos ha llevado a mares de datos que han impedido convertirlos en valiosos insumos en pro del desarrollo de nuestras actividades. Y no sólo eso: la existencia de estos fondos e instrumentos para la evaluación que buscan que las instituciones compitan por recursos, han favorecido la proliferación de procesos corruptibles, sesgados y poco confiables, es decir, si un instrumento confiere un mejor puntaje al ámbito de la investigación, se descuidan los ámbitos de la gestión o inclusive de la profesionalización, lo que desvirtúa y corrompe el sistema educativo en su conjunto.



Un quinto problema es que los indicadores empiezan a tener una vida propia. Cada vez que se introduce un indicador en el ámbito de las políticas y la política, se manda una señal a las instituciones de que se trata de un aspecto clave para el gobierno y que será evaluado por externos. Como los indicadores están relacionados con el financia-



miento, la conclusión casi inevitable es que cualquier indicador, a lo largo del tiempo, debe reflejar un incremento, como señal de mejora. Sin embargo, eso no siempre es fácil. Como señaló alguna vez un documento de planeación de la BUAP: “hemos intentado varias estrategias, pero el indicador no se dejó modificar”. En términos prácticos, los planificadores universitarios tienden a interpretar a un indicador no solamente como un dato que proporcione información, sino como una meta a alcanzar.

Lo anterior también significa que no siempre conviene reportar los datos reales. Como señaló Mark Twain, existen “mentiras, grandes mentiras y estadísticas”. La tentación de maquillar los datos es especialmente grande cuando los indicadores son considerados como metas a cumplir para recibir financiamiento. Esto lleva a nuevas complicaciones: en años recientes, la SEP introdujo un fondo especial para financiar la ampliación de la matrícula en instituciones públicas, pero bajo la condición de que las universidades aceptasen una auditoría externa de su administración escolar. En el mismo sentido, en 2013, en medio de conflictos con el magisterio de la educación básica, el Secretario de Educación Superior, Emilio Chauyffet, señaló que habría que realizar un censo para saber cuántos estudiantes, escuelas y profesores hay.

Un sexto problema, particularmente dentro de un contexto donde los recursos públicos especiales tienen como objetivo la solución de problemas, consiste en que las universidades tienen que hacer ejercicios peculiares de planeación: por un lado, tienen que mostrar, mediante indicadores, que existen problemas o insuficiencias que ameritan un apoyo financiero, para poder implementar políticas de mejora. Por el otro lado, deben evidenciar, también mediante indicadores, que hubo un progreso en la solución del problema, pero el problema nunca debe desaparecer del todo, ya que con eso desaparecería la posibilidad de recibir recursos adicionales. Si lo concebimos en el afamado cuadro de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), las últimas dos casillas no se deben llenar demasiado, pero nunca deben de quedar vacías. Hay que enfatizar las oportunidades y no exagerar las fortalezas. La selección de indicadores, en esta situación, parece depender más del modelo de planeación que esté de moda en las instancias gerenciales, que de las metas académicas (Birnbaum, 2000).

Un séptimo problema es que son más importantes los indicadores impuestos por instancias externas que aquellos que podrían informar a los tomadores de decisiones internos. Para las universidades públicas mexicanas, son de especial importancia los indicadores solicitados por la SEP, ya que estos se relacionan con el financiamiento. Dentro de este contexto, indicadores que podrían servir como benchmarks en comparaciones internacionales tienen menor valor. Igualmente, son


menos importantes los indicadores que podrían alertar sobre problemas o insuficiencias internos.

Un octavo problema es que casi no existen datos sobre los resultados. En el sistema mexicano, los datos sobre tasas de deserción o graduación son pocos, y poco confiables. Ha habido muy pocos estudios sobre las trayectorias de estudiantes dentro del sistema, o dentro de las instituciones (Casillas, et al. 2012). Igualmente, hay muchas aseveraciones sobre la falta de competencias de los estudiantes. En el terreno de los egresados, hay muchas especulaciones, pero pocos datos. La especulación predominante reza que gran parte de los egresados no encuentra trabajo, o que labora en sectores que no coinciden con sus estudios. El aprendizaje que alcanzan los estudiantes continúa siendo una gran incógnita, y la iniciativa de aplicar exámenes internacionales está todavía en pañales (OECD, 2012). En cuanto a la investigación científica, hay datos halagadores sobre el incremento del número de miembros del SNI, pero indicadores desalentadores cuando se trata de datos internacionales sobre publicaciones y patentes.

Un noveno problema reside en la falta de claridad sobre la relación entre distintos indicadores. Las políticas públicas y los intentos de planeación nacional e institucional tienen en el trasfondo la suposición de que exista una relación casi lineal entre los insumos, los procesos y los resultados. En el caso mexicano, las políticas federales han enfatizado, por dos décadas, que la mejora de la infraestructura y el incremento de las calificaciones del personal académico llevará a mejores resultados. Sin embargo, por la complejidad de las bases de datos, y la poca accesibilidad, es difícil saber si realmente es así.

Como décimo, y último problema, está la cuestión del público que se puede informar a partir de las bases de datos. Si para los funcionarios es difícil acceder e interpretar los datos, para un público menos especializado es prácticamente imposible. Así, un aspirante a estudiar una carrera se enfrenta con una jungla de ofertas: hay alrededor de 5 mil instituciones, que ofrecen una gran diversidad de carreras (una universidad pública suele tener más de cincuenta opciones de pregrado, pero algunas ya registran más de cien), con diferente duración, diferentes costos, y diferentes perspectivas para el mercado laboral. Mientras el gobierno, y las instituciones, enfatizan que los jóvenes tienen que tomar una decisión bien informada a partir de los datos, el sistema se ha vuelto tan complejo que una decisión "racional" resulta prácticamente imposible. En la práctica, un candidato a ser estudiante tendría que tener las capacidades de análisis de un economista con doctorado para poder inferir cuál universidad y cuál carrera tienen buenas perspectivas. De esta forma, el creciente conjunto de datos no proporciona información útil a los consumidores, tanto estudiantes como empleadores.





La respuesta a este problema no ha venido del gobierno, ni de las universidades. Los que han llenado el hueco de información para consumidores son las revistas y periódicos, a través de los rankings. Aunque han sido criticados por las universidades e instancias gubernamentales por su simpleza, tienen la ventaja de que deducen la enorme cantidad de datos en unos pocos indicadores, entendibles para el público en general.

4. Conclusiones: los desafíos para INFOACES

La experiencia a partir de la participación en INFOACES ha sido muy positiva para la BUAP. A través de nuestra participación, hemos visto que es posible lograr acuerdos entre instituciones de educación superior muy disímiles, que operan en contextos locales muy diferentes. El resultado es una base de datos o, mejor dicho, un sistema capaz de brindar la información clave a distintos públicos para tomar decisiones, desde el director de planeación hasta el estudiante que busca una carrera que le interesa.

Para el futuro, varios desafíos se presentan. Uno primero es aumentar la participación de instituciones en América Latina. Entre más participación, más informativa se vuelve la base de datos. En este sentido, resulta de suma importancia que los distintos gobiernos nacionales adoptaran a la propuesta de INFOACES e IESALC-UNESCO como parte central para sus sistemas de información. Eso no implica que las instituciones o los gobiernos tendrían que limitar sus sistemas de información a los indicadores propuestos por INFOACES, sino que se trabaja hacia acuerdos sobre los datos básicos con que todos deberían de contar, o sobre los cuáles todos deben de reportar. Adicionalmente a este sistema, cada quien tiene la plena libertad de incluir otros indicadores.

Una mirada hacia otras actividades sociales y económicas revela que esta meta no debería ser tan difícil de alcanzar. Al final de cuentas, en el terreno de la economía, la medición de la calidad o del progreso ha sido mucho más sencilla: se calcula el Producto Interno Bruto, quizá con algunos indicadores más finos, como el PIB per cápita, el GINI, o el déficit fiscal. Del mismo modo, hay encuestas internacionales que indagan acerca de los niveles de bienestar o felicidad, basadas en un pequeño conjunto de indicadores claves. Si bien generan algunas críticas, generalmente son bien aceptados y poco controversiales (no se produjeron protestas internacionales cuando Dinamarca salió calificado como el país más feliz, ni cuando Finlandia obtuvo el primer lugar en la calidad de la educación básica).

III. PERSPECTIVAS Y APLICACIONES

1. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

En este sentido, otro desafío está en desarrollar un conjunto limitado de indicadores que permite informar sobre la diversidad de instituciones que existen en el mundo, sin caer en la práctica común en los rankings, donde se comparan peras con manzanas. En este sentido, hay que buscar indicadores que reflejan que no todas las universidades buscan ser como Harvard, pero que brinden una educación de calidad a sus estudiantes. Queda pues mucho trabajo por delante.



Referencias

Alder, Ken. (2002), *The Measure of All Things. The Seven-Year Odyssey and Hidden Error That Transformed the World*, New York (NY): Free Press.

Alvira Martín, Francisco. (1991), *Metodología de la evaluación de programas*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Birnbaum, Robert, (2000), *Management Fads in Higher Education. Where They Come From, What They Do, Why They Fail*, San Francisco (CA): Jossey-Bass.

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

Casillas Miguel, Ragueb Chaín y Nancy Jácome (2008) "Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana", *Revista de la Educación Superior* 36 (142); 7-30.

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

De Vries, Wietse y Germán Álvarez (2005), "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV, Núm. 134.

De Vries, Wietse y Germán Álvarez (1998), "El PROMEP, ¿posible, razonable y deseable?", *Sociológica*, Núm. 10.

De Vries, Wietse (2000). "Indicadores de desempeño en México, o cómo cambiar un foco en un cuarto oscuro.", En: Kisilevsky, Marta (coord.), *Indicadores universitarios. Tendencias y experiencias internacionales*, Buenos Aires, Eudeba (Editorial Universitaria de Buenos Aires), pp.117-146

Kent, Rollin, Wietse de Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramírez (1998) "El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación". En: ANUIES, *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, México: ANUIES.

Kent, Rollin y Wietse de Vries (1994), "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura*, Vol. 5, No. 15

Mateo, J. (2000), *La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas*, Barcelona: ICE-Horsori.

Mateo, Joan y Francese Martínez (2008), *Medición y Evaluación Educativa*, Madrid: La Muralla.

OECD (2011), *Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO)*, Paris: OECD

Introducción

2. HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE INDICADORES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EXPERIENCIA COLOMBIANA

Luis Carlos Castillo Gómez
Ludmila Medina Monroy
Universidad del Valle

Contenido

80	Introducción
81	1. Los sistemas nacionales de información de la educación superior en Colombia
84	2. La participación colombiana en el proceso de construcción del Sistema Integral de Información en las Instituciones de Educación Superior de América Latina
84	2.1. El proyecto INFOACES en Colombia
85	2.2. La metodología participativa desarrollada
85	2.3. Resultados obtenidos
86	2.3.1. Definición de un sistema básico de indicadores
87	2.3.2. Definición de un sistema estratégico de indicadores y un sistema de tipologías
87	2.3.3. Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información de indicadores
88	2.3.4. Formación y capacitación en indicadores a los participantes del proyecto
88	2.3.5. Plan de comunicación y difusión del sistema
88	2.4. Perspectivas del proyecto
89	3. Lecciones aprendidas
90	Referencias

Actualmente abundan los rankings o clasificaciones mundiales que pretenden distinguir o resaltar el papel de las instituciones de educación superior desde diversos puntos de vista, a partir del cálculo de indicadores, cuyas mediciones varían de acuerdo no solo con la metodología utilizada, sino que también obedecen a determinados intereses.

Estas mediciones generan utilidades, pero también producen desventajas. La mayor de estas sucede cuando las instituciones se esfuerzan más en función de ocupar los primeros puestos de los mencionados rankings que de la calidad impartida en sus funciones misionales. Esto ha generado un movimiento en universidades de gran prestigio académico que se oponen al uso de los rankings en la formulación de las políticas universitarias.¹⁸

Otro aspecto de gran preocupación radica en las consecuencias de su utilización en la construcción de políticas públicas y asignación de presupuesto a las instituciones sino se identifica con precisión y suficiente claridad su utilidad en el fortalecimiento de la calidad de la educación superior.

Por estas razones, el proyecto INFOACES no pretende ser un ranking más, puesto que su función principal es mejorar la calidad de la Institución de Educación Superior (IES) basada en la disposición de información válida y confiable para la toma de decisiones. Sin embargo, la diversidad en el concepto de calidad dificulta la definición de la información y por ende la comparabilidad entre IES con entornos o perfiles diferentes, máxime si el lugar de aplicación es América Latina, puesto que existen grandes diferencias de país a país en las estructuras de la educación superior, los modelos organizativos de las instituciones, y en el desarrollo de los sistemas de información, entre otros aspectos

Este artículo muestra la experiencia adquirida durante la construcción del Sistema Integral de Información en las instituciones de educación superior en Colombia y la forma de articulación de los sistemas de información nacionales con sus correspondencias internacionales.

.....
18 21 Universidades europeas de alto prestigio académico entre las que se encuentran la Universidad de Cambridge, Oxford, Barcelona, Ginebra el Imperial College London, University College London, entre otras, se opusieron a la participación en el ranking para medir la excelencia de los centros superiores, U Multirank, creado por Bruselas. Según este grupo de universidades, dicho ranking supone una grave amenaza para la educación superior.

1. Los sistemas nacionales de información de la educación superior en Colombia

El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES)¹⁹ es la principal herramienta que posee el Ministerio de Educación para la recopilación y posterior divulgación de la información relevante sobre el sector. Este sistema se define como:

(...) Un conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre educación superior relevante para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.¹⁹

El SNIES, creado a partir de la Ley 30 de 1992²⁰, fue posteriormente asignado al Ministerio de Educación Nacional mediante el Decreto 4968 de 2009.²¹

A grandes rasgos el SNIES²² es, en definitiva, una unión de varios sistemas, que se alimenta de diversas fuentes de información y da origen a múltiples estadísticas e indicadores con el fin de dar a conocer la condición en la que se encuentra la educación superior del país.



Figura 1. Diagrama de funcionamiento del SNIES.
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

¹⁹ SNIES, Ministerio de Educación Nacional, 2013

²⁰ (Decreto 1767, Ministerio de Educación Nacional, 2006).

²¹ (Ley 30, Ministerio de Educación Nacional, 1992) Ley que regula todo el sistema educativo en Colombia.

²² (Decreto 4968, Ministerio de Educación Nacional, 2009)

Este sistema recoge la información aportada por las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas, que son complementados con información del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), y con otras fuentes como El Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior, (ICETEX), El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), El Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior ICFES y El Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).

La información recogida es validada y auditada para ser publicada y enviada a otros sistemas de información de educación superior especializados.

Asimismo, existe en Colombia otros sistemas de información en educación superior especializados que guardan estrecha relación con el SNIES pero, a su vez, generan diferentes estadísticos que permiten dar a conocer rasgos más específicos sobre la educación superior. Estos sistemas son:

- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) el cual registra la información de los programas académicos de pregrado y de posgrado y los estudiantes de las IES. Este sistema se convierte en una fuente de información para el SNIES.²³
- El Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES)²⁴ el cual recibe, consolida y ordena parte de la información del SNIES que permite hacer seguimiento a las condiciones académicas y socioeconómicas de los estudiantes que han ingresado a la educación superior en el país. Lo cual es útil para establecer los factores determinantes de la deserción, para estimar el riesgo de deserción de cada estudiante y para diseñar y mejorar las acciones de apoyo a éstos orientadas a fomentar su permanencia y graduación.²⁵ Este sistema de información está siendo utilizado cada vez más en Colombia por las Universidades y los programas de estudio para hacer seguimiento a los estudiantes que están en alto riesgo de fracaso académico.
- El Sistema Nacional de Evaluación Docente en Educación Superior (SNEDES) es un conjunto de procesos organizacionales, herramientas informáticas e instrumentos que le permitirán al Ministerio de Educación guiar y acompañar a las Instituciones de Educación Superior en la elaboración de un modelo de evaluación de docentes y en la realización de los criterios. Este sistema, en construcción, busca dar a conocer a las IES que tan cerca se encuentra su modelo de

²³ (SNIES, Ministerio de Educación Nacional, 2013)

²⁴ (SPADIES, Ministerio de Educación Nacional, 2013)

²⁵ (SACES, Ministerio de Educación Nacional, 2013)

evaluación a los lineamientos establecidos y cuál es la calificación de sus docentes.²⁶

• El Observatorio Laboral para la Educación²⁷ nació en el 2005, con el fin de realizar el seguimiento a los graduados del país y su empleabilidad en el mercado laboral colombiano, para brindar información y diferentes herramientas que permitan a la población tomar una decisión sobre qué carrera escoger y a las IES evaluar la pertinencia de sus programas e investigar las posibilidades laborales de los posibles nuevos programas. Para eso, el Observatorio retoma información suministrada por el SNIES y por encuestas a empleadores y graduados.

Por otra parte, también existe en el país el Sistema de Universidades del Estado (SUE) el cual, al igual que el SNIES, se crea a partir de la Ley 30 de 1992 y está conformado por todas las universidades estatales u oficiales,²⁸ representadas por sus mismos rectores. El SUE tiene como objetivo analizar la gestión universitaria para que así las universidades públicas puedan elaborar planes periódicos de desarrollo institucional y presentar propuestas de políticas de largo plazo para el sector.

El Sistema de Universidades del Estado encomendó a su Subcomisión Técnica la formulación de un modelo de indicadores para evaluar la gestión de las universidades públicas.²⁹ Este modelo se aplica, desde el 2004, como guía para la asignación de los recursos del Artículo 87 de la Ley 30.

El modelo se revisa anualmente para incorporar algunos indicadores que no se han contemplado o para mejorar los existentes. A partir del 2011 el modelo se ha conservado en 31 indicadores.³⁰ Este modelo tiene dos componentes: un componente estático que mediante la utilización de un modelo de fronteras de producción evalúa los indicadores para el año en que se aplica el modelo y un componente dinámico que utiliza modelos de panel para medir la evolución de las IES frente a los indicadores desde el año 2003 hasta el año en que se aplica el modelo.

La comparación de los indicadores se realiza con relación a un índice de capacidad, conformado por 5 indicadores, que se confrontan con los índices de resultados en docencia (9 indicadores), investigación (7 indicadores), extensión (4 indicadores) y bienestar (6 indicadores).

.....
²⁶ (SNEDES, Ministerio de Educación Nacional, 2013)

²⁷ (Observatorio Laboral, Ministerio de Educación Nacional, 2013)

²⁸ En Colombia existen un total de 32 Universidades estatales u oficiales.

²⁹ (Subcomisión Técnica del SUE, 2003)

³⁰ (Indicadores de gestión SUE, Ministerio de Educación Nacional, 2013)



Tanto los componentes del modelo como los índices que lo conforman se ponderan para dar una puntuación que permite obtener una clasificación de las universidades.

Además de los anteriores sistemas mencionados, a partir del 2007, se creó el Observatorio de la Universidad Colombiana³¹ el cual surge como una entidad independiente que busca, con apoyo de la comunidad académica, convertirse en el observatorio de la universidad en Colombia. Esta entidad en formación, tiene como objetivo ayudar a difundir los acontecimientos que ocurren en las universidades del país. Uno de los medios en los que se basan para lograr éste es el desarrollo de diferentes indicadores que comparan a las universidades en diferentes aspectos, tales como: Número de programas registrados vs. Número de programas acreditados, Número de grupos de investigación vs. Número de programas registrados, tasa de cobertura y deserción, entre otros.

2. La participación colombiana en el proceso de construcción del Sistema Integral de Información en las Instituciones de Educación Superior de América Latina

Para entender la importancia y complejidad derivada de un proceso participativo de construcción del sistema, se muestra a continuación los participantes del proyecto en Colombia, su aporte al proyecto, los resultados obtenidos y las perspectivas de futuro en función de la sostenibilidad del proyecto.

2.1. El proyecto INFOACES en Colombia

El proyecto INFOACES³² nace de la necesidad de tener información confiable y comparable sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina con el fin de permitir su desarrollo institucional y la cooperación académica entre las instituciones.

Es así como Colombia se vinculó a este proyecto a través de la Universidad del Valle – Cali y de la Universidad del Norte - Barranquilla como socios y de las universidades EAFIT – Medellín, Industrial de Santander – Bucaramanga, Tecnológica de Pereira y Javeriana – Bogotá como instituciones adscritas. De igual manera, como entidades colaboradoras se vincularon ASCUN y el Ministerio de Educación Nacional.

El proyecto contempla la obtención de unos productos dado los objetivos trazados y con la participación de cada una de las entidades que hacen parte del proyecto. Estos productos son:

31 (El Observatorio de la Universidad Colombiana, 2013)

32 (Sierra, 2012)

1. La definición de un sistema básico de indicadores.
2. La definición de un sistema estratégico de indicadores y de un sistema de tipologías para las instituciones de educación superior.
3. El diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información de indicadores.
4. Formación y capacitación en indicadores a los participantes del proyecto.
5. Un plan de comunicación y difusión del proyecto para que los distintos grupos de interés sobre las IES puedan conocer y utilizar la información relevante que proporciona el Sistema de Indicadores.

2.2. La metodología participativa desarrollada

La participación de las instituciones socias y adscritas, así como las entidades colaboradoras colombianas, ha permitido desarrollar el proyecto de acuerdo a los lineamientos trazados.

Para el desarrollo del proyecto se realizarán cuatro reuniones generales, tres de ellas ya realizadas en Porto Alegre - Brasil, Veracruz – México y Valencia – España y una pendiente a realizarse en noviembre en Cancún – México, en las que participan las instituciones socias y las entidades colaboradoras. Estas reuniones generales son retroalimentadas por dos reuniones regionales en las que participan además las instituciones adscritas.

Para las reuniones regionales se han considerado tres grupos: Mercosur (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay), Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) y Mesoamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Las reuniones regionales de la Comunidad Andina se han desarrollado en la ciudad de Quito, Ecuador.

La metodología desarrollada por el proyecto ha permitido la participación de cada entidad colaboradora, así como de cada universidad socia y adscrita involucrada, por cuanto se han utilizado herramientas colaborativas para conocer la opinión de cada participante en las propuestas realizadas y discutidas en las reuniones regionales y generales.

2.3. Resultados obtenidos

Para la construcción del sistema integral de información sobre las Instituciones de Educación Superior para América Latina se trazaron



unos objetivos puntuales que dieron como resultado los productos enumerados anteriormente. A continuación se presenta la participación colombiana en los resultados obtenidos durante el desarrollo de estos productos.

2.3.1. Definición de un sistema básico de indicadores

La primera propuesta construida durante la primera reunión general fue compartida a las universidades socias a través del sitio web creado específicamente para el proyecto.

Esta propuesta fue discutida en la primera reunión Regional de la Comunidad Andina, en el mes de junio de 2011. De esta reunión, se suprimieron algunos indicadores y se propuso la fórmula de cálculo para los docentes de tiempo completo equivalente que se viene utilizando por el sector de educación superior colombiano desde el 2003. Para la definición de los sectores se acogen los propuestos por la Unesco. De igual manera, los indicadores de infraestructura como puestos en aula, laboratorio, computador y biblioteca tuvieron una amplia discusión.

Durante la segunda reunión general, en marzo de 2012, se presentaron los aportes regionales al sistema básico y quedaron establecidos algunos acuerdos a nivel latinoamericano, entre ellos están: la definición de región como la división política que tiene cada país, la definición de ciudad de origen como la ciudad donde terminó el bachillerato e inclusión de áreas deportivas y recreativas cubiertas en los indicadores de infraestructura.

De igual manera, durante la segunda reunión Regional de la Comunidad Andina se afinaron algunos indicadores del Sistema Básico y el grupo de universidades colombianas participantes se dio a la tarea de revisar las 49 variables que conforman los indicadores del sistema básico para determinar si la información se encontraba dentro del SNIES o ya estaba siendo recogida por los Indicadores SUE. Así mismo, se hizo una propuesta con el nombre de algunas variables para adecuarlas al nombre común que se utiliza en Colombia para este tipo de variables.

Del mismo modo, dado que la clasificación de sector de estudios no es igual a la utilizada en Colombia por el SNIES, en el caso colombiano se sugiere solicitar la información por titulaciones, de tal forma que en el proyecto INFOACES se realicen los cruces entre titulaciones y sector de estudios.

En la tercera reunión general, en marzo de 2013, se dejó establecido el sistema básico de indicadores con los ajustes que fueron introducidos

después de la prueba piloto de la recolección de información en la plataforma informática desarrollada.

2.3.2. Definición de un sistema estratégico de indicadores y un sistema de tipologías

De igual forma que se construyó el sistema básico de indicadores, se trabajó con la propuesta del sistema estratégico de indicadores y con la definición del sistema de tipologías para las instituciones de educación superior.

Estas propuestas han sido analizadas y discutidas en la segunda reunión general del proyecto, en el mes de junio de 2012, y en la reunión general de marzo de 2013.

Se concluyó que no se definirá un sistema de tipologías para las instituciones de educación superior, en su lugar se crearán los usuarios al sistema con los perfiles para la consulta de la información, por lo tanto el sistema de tipologías pasa de ser un elemento del sistema de información a una funcionalidad de la plataforma informática.

Con relación al sistema estratégico de indicadores se ha planteado trabajarlos con base en un núcleo común y una parte específica de acuerdo con los objetivos particulares que cada Institución de Educación Superior lleva a cabo a través de sus planes de desarrollo.

El núcleo común contempla indicadores de empleabilidad como los que maneja el Ministerio de Educación en el Observatorio Laboral Colombiano, indicadores de utilidad de investigación e indicadores de compromiso social.

Durante la reunión general que concluye el proyecto, en noviembre de 2013, se incluirá el Sistema Estratégico de Indicadores.

2.3.3. Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información de indicadores

El sistema de información que soporta el Sistema de Indicadores fue diseñado y desarrollado por el proyecto INFOACES en la Universidad Politécnica de Valencia.

Durante el 2012 se recolectó la información de los indicadores del sistema básico de las universidades colombianas participantes y se llevó a cabo una prueba piloto del sistema. Las universidades colombianas socias y adscritas enviaron su información para esta prueba.



2.3.4. Formación y capacitación en indicadores a los participantes del proyecto

Durante las reuniones regionales y las reuniones generales efectuadas se programan conferencias y paneles con expertos en el tema. De igual manera, se llevó a cabo sendos Cursos Virtuales de Indicadores en el que participaron las universidades colombianas, tanto las socias como las adscritas. Al finalizar el curso virtual cada participante había adquirido la capacidad de entender el sistema de indicadores, proporcionar la información necesaria para el mismo y conocer en detalle la utilidad del sistema para su Universidad.

2.3.5. Plan de comunicación y difusión del sistema

El proyecto a nivel general tiene un plan de comunicación y difusión, dentro de este proyecto las acciones de visibilidad que se han venido desarrollando en Colombia podemos destacar:

- La presentación del proyecto en reuniones de la Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN en el Consejo Universitario Andino.
- La presentación del proyecto a las 32 universidades públicas colombianas durante la reunión de los Indicadores de Gestión del Sistema Universitario Estatal.
- Nota de presentación del proyecto en el boletín Entorno Universitario de la Universidad del Valle.³³
- La presentación de los avances del proyecto a representantes de la Comisión Europea (José González y González, Jefe del Sector de Educación Superior y Desarrollo Sostenible de los Programas Regionales para América Latina y el Caribe) en la Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN, julio de 2013.
- Publicación de ASCUN sobre los proyectos del programa ALFA, pendiente su publicación.

2.4. Perspectivas del proyecto

El proyecto considera una sostenibilidad organizativa de gestión y financiera. En la sostenibilidad organizativa se definirá la estructura organizativa, considerándose constituir a INFOACES como una Red pasando de un proyecto a un Sistema Integrado de Información.

.....
33 (OPDI - Universidad del Valle, 2011)

En la sostenibilidad de la gestión se considerará la revisión periódica del Sistema de Indicadores, la plataforma tecnológica que los soporta y la gestión y administración del mismo.

Para la sostenibilidad financiera se considerará las aportaciones individuales y de organismos públicos y privados y el ofrecimiento de servicios.

Actualmente, el SNIES está siendo re-estructurado y se ha dado la posibilidad de incluir algunas de las variables que no estaban consideradas, el G-10 es el grupo de universidades que actualmente está colaborando al Ministerio de Educación en esta re-estructuración. Dentro de los integrantes de este grupo se encuentran la Universidad del Valle, la Universidad del Norte, la Universidad Javeriana, la universidad EAFIT, que también forman parte de las universidades socias y adscritas del proyecto INFOACES, garantizando de esta manera la armonización entre las variables del proyecto INFOACES y las del sistema SNIES.

3. Lecciones aprendidas

Formular un conjunto de indicadores que midan el “desempeño” de universidades latinoamericanas y europeas es una actividad de alta complejidad. Esto se deriva de la gran heterogeneidad social, económica, institucional e informática de los países latinoamericanos y europeos, a pesar de la consideración de América Latina como una unidad cultural.

A pesar de la diversidad de los países de América Latina y de Europa es posible la construcción de indicadores comunes, para ello es necesario partir de los factores de semejanza que están presentes en la heterogeneidad.

La carencia de un sistema de indicadores comunes hacía, hasta hace poco, muy difícil, la comparación del desempeño de las Universidades Latinoamericanas y Europeas, al menos de aquellos países que participan del proyecto. Al momento de formular los indicadores se cuenta con una experiencia básica que se profundiza cuando se recoge la información, puesto que, en algunos casos, a pesar de ser un indicador catalogado como muy bueno se hace imposible o muy costoso recoger su información.

Debido a que este proyecto es para América Latina los términos que se utilizan pueden variar, por lo tanto se hace necesario de alguna forma personalizar el sistema por país.

Existe la buena voluntad de las universidades y las entidades colaboradoras para la creación de sistemas de información que hagan comparable su gestión y su impacto en la sociedad.



Referencias

Decreto 1767, Ministerio de Educación Nacional. (2 de junio de 2006). Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C., Colombia.

Decreto 4968, Ministerio de Educación Nacional. (23 de diciembre de 2009). Por el cual se modifica el Artículo 9 del Decreto 1767 del 2 de junio de 2006. Bogotá, D.C., Colombia.

El Observatorio de la Universidad Colombiana. (2013). Consultado en: <http://www.universidad.edu.co/>.

Indicadores de gestión SUE, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Consultado en: <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212353.html>.

Ley 30, Ministerio de Educación Nacional. (28 de diciembre de 1992). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Congreso de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia.

Observatorio Laboral, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Observatorio Laboral para la Educación. Consultado en: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/>.

OPDI - Universidad del Valle. (2011). Boletín Entorno Universitario. Cali, Colombia: Consultado en: http://paginasweb.univalle.edu.co/~planeacion/Análisis/Documentos/Entorno-Universitario/2011-01_entorno_u.pdf.

SACES, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. Consultado en: <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/propertyvalue-41698.html>.

Sierra, J. M. (2012). Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior de América Latina. España: Universidad Politécnica de Valencia.

SNEDES, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Sistema Nacional de Evaluación Docente en Educación Superior. Consultado en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-296713.html>.

SNIES, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Sistema nacional de Información de la Educación Superior. Consultado en: <http://www.mineduccion.gov.co/snies/>.

SPADIES, Ministerio de Educación Nacional. (2013). Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior. Consultado en: <http://www.mineduccion.gov.co/spadies/>

Subcomisión Técnica del SUE. (2003). Indicadores de Gestión para las Universidades Públicas. Colombia: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES.

3. LOS INDICADORES Y LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

Miguel Ángel Casillas
Mario Miguel Ojeda
Claudio Rafael Castro
Juan Carlos Ortega
Universidad Veracruzana

Contenido

92	Resumen
92	1. Crecimiento y desarrollo de los SES
95	2. Los sistemas de indicadores
97	3. A manera de conclusión
99	Referencias

Resumen

En este trabajo se analiza cómo el crecimiento y desarrollo de los sistemas de educación superior (SES) en América Latina estuvieron asociados a los tipos de gobierno y de régimen político que vivieron estos países. Se observan dos momentos en el desarrollo de los SES: el que corresponde a la época de los gobiernos autoritarios y el que se asocia con el advenimiento de la democracia. Se requiere información de los SES para llevar a cabo una planificación racional de su crecimiento. En este sentido, reflexionamos sobre la falta de información sobre los sistemas de educación nacionales, la dificultad para obtenerla y los problemas para sistematizarla. En años recientes se han realizado esfuerzos coordinados por diversas organizaciones internacionales para la construcción de sistemas de indicadores, revisamos aquí los más representativos. Se reflexiona sobre el uso y la valorización de los indicadores como fundamento de la elaboración de las políticas públicas y de la gestión de las instituciones.

Palabras clave: indicadores, planeación, políticas públicas, educación superior.

1. Crecimiento y desarrollo de los SES

A diferencia de los sistemas de educación superior (SES) europeos o de Estados Unidos, en América Latina la evolución reciente de los SES no sólo ha implicado su expansión y diferenciación, sino que estos procesos se asocian en el tiempo a un nuevo modo de gestión de lo social basado en las políticas públicas en un contexto de democratización del régimen político.

En efecto, el final del siglo XX en América Latina se caracterizó por el despliegue de regímenes democráticos que desplazaron a los gobiernos autoritarios. Este proceso de democratización implicó no sólo aspectos ligados al gobierno y sus procesos de elección, sino también a la emergencia de la sociedad civil, la defensa de los derechos humanos y un mayor control de los actos gubernamentales por una ciudadanía más calificada (Fuentes, 1988, 1983). La complejidad de las acciones de gobierno y los códigos y niveles de información con los que se gestionan las vuelven muy sofisticadas para la ciudadanía; justamente por eso también se incrementa el valor de las instituciones de educación superior, como las entidades responsables de la formación de los nuevos analistas simbólicos capaces de volver inteligibles los asuntos del gobierno para la ciudadanía, de ponderar las opciones de política y de evaluar las acciones realizadas y sus resultados.

En este período de transición es posible medir el grado de institucionalidad en los países de Iberoamérica a través de un indicador combinado que toma en cuenta seis aspectos: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, imperio de la ley y control de la corrupción. Medida de esta forma encontramos que únicamente Chile y Portugal se encuentran sobre un 80% de este índice. Uruguay, España, y Costa Rica, Panamá y Brasil se ubican entre el 50 y el 80%, y los restantes trece países Iberoamericanos se encuentran por debajo del 50%, aspecto que es compartido por más de 200 países en todo el mundo. La debilidad institucional se traduce en una escasa responsabilidad de los gobiernos ante la sociedad civil (Brunner y Ferrada, 2011)

Este cambio de régimen político conlleva un modo diferente de gobernar, que implica que las acciones públicas contengan una fuerte dosis de racionalidad, resulten de la deliberación y sean capaces de ser planificadas y calculadas, al tiempo que se instauran sistemas de control de la calidad. En principio, el gobierno por políticas públicas es muy diferente a las decisiones arbitrarias y caprichosas que eran las propias de los regímenes autoritarios. Luis Aguilar (1992a, 1992b, 1993) ha sistematizado una larga discusión sobre el análisis de las políticas públicas, poniendo de relieve un ciclo que comprende desde el momento en que un problema se vuelve tema de la agenda, luego pasa a ser diagnosticado, después se definen las alternativas, luego se ponen en marcha las acciones, hasta que se observan y evalúan los resultados. En todos estos momentos ocurren procesos deliberativos donde se ponen en juego las diferentes visiones, se debate y se toman las decisiones en función de las distintas correlaciones de fuerza. Las dimensiones del problema que se formulan en el diagnóstico, así como la situación ideal que se proponen las políticas requieren de indicadores precisos: hay una situación de base que se propone ser transformada y ello debe poder observarse con claridad; el cambio o el grado del cambio sólo se pueden reconocer si hay indicadores.

En el siglo XX el crecimiento y desarrollo de los SES en América Latina estuvo asociado a los tipos de gobierno y de régimen político que vivieron nuestros países. De esta manera, podemos observar dos momentos en el desarrollo de los SES: el que corresponde a la época de los gobiernos autoritarios y el que se asocia con el advenimiento de la democracia.

Durante el primero, el crecimiento del SES tiene como base procesos de intercambio político (Rusconi, 1985; Fuentes, 1983, 1986; Brunner, 2007) donde prima el interés político y no necesariamente el bien público; se crean instituciones más producto de la presión política que como resultado de un diagnóstico preciso. Se dio así un proceso



de crecimiento anárquico (Brunner, 1990; Casillas, 1987) que muchas veces fue antieconómico (se ofrecen carreras sin mercado o con mercado saturado) o que repitió modalidades y programas educativos sin referencia a las exigencias del mercado y de la innovación de las prácticas profesionales; fue un periodo de crecimiento de los SES no planeado, sino resultante de las iniciativas e intereses políticos. La improvisación, el predominio del sentido común, incluso el capricho, fueron el signo de los tiempos.

Los primeros intentos por planificar el desarrollo de los SES toparon con un problema muy elemental: no había información suficiente, confiable y actualizada para tomar decisiones. Esto es, incluso aunque se hubiera querido planificar el desarrollo del SES, no se contaba con los recursos de información necesarios para llevarla a cabo.

Esta falta de información así como la falta de criterios de sistematización comparables es un problema que afecta en mayor o menor medida a todos los países. En algunos, entre ellos México, es imposible conocer datos tan básicos como el número de instituciones o como se les clasifica (De Vries, 2000). En otros la clasificación oficial de sus instituciones de educación superior ha sido calificada como “completamente incoherente y nada concuerda” (Brunner, 2013, p. 119).

Paulatinamente se fueron construyendo sistemas de información a nivel de las instituciones, los estados nacionales y algunas organizaciones multilaterales a nivel de la región que han posibilitado la producción de datos con cada vez mayor calidad y confiabilidad. Cuando estos datos se fueron incorporando al proceso de toma de decisiones institucionales y a nivel de los gobiernos nacionales, nuevos elementos de racionalidad pudieron ir haciendo observables los cambios producidos por acciones intencionadas durante la gestión.

Hacia el final del siglo XX y a comienzos del XXI hay en términos generales un profundo cambio político en América Latina que tiende a la democracia; con ello el destino de la educación superior dejó de ser un atributo exclusivo de los gobernantes y los funcionarios para ser objeto de deliberación y resolución pública. Tanto desde el punto de vista del debate que suponen las políticas públicas, como desde la discusión legislativa o los planes presupuestales, hoy los asuntos de la educación superior cobran una relevancia especial; conforme avanza la sociedad del conocimiento y se despliega la globalización, el desarrollo de la educación superior se vuelve un elemento estratégico para las naciones y sus ciudadanos. Estos impulsos modernos exigen una consideración precisa de las dimensiones, las dinámicas y los resultados que producen las instituciones de educación superior.

En la época contemporánea, el uso de indicadores está presente en todas las partes del ciclo de las políticas: para la descripción y caracterización de un problema, para definir la situación ideal a la que se quiere llegar, para el diseño de las estrategias que mejor se adecuen y sean eficientes para lograr las metas esperadas, para ir observando el desempeño de las acciones y la evolución de los procesos, para medir los efectos y evaluar los resultados. Los indicadores funcionan como referentes del cambio real, de la efectividad de las acciones públicas, de su evaluación y la rendición de cuentas.

2. Los sistemas de indicadores

La segunda mitad del siglo XX y el inicio del siglo XXI han sido testigos de un enorme crecimiento en el número de instituciones de educación superior y de la diversificación de sus modelos académicos, tipos, jerarquías y prestigios. Ante la creciente multiplicación y diversificación de las Instituciones de Educación Superior (IES), cada vez es más difícil reconocer sus diferencias y similitudes; sus distintos grados de evolución, sus trayectorias y el impacto diferenciado de las políticas públicas; sus ventajas y flaquezas. Los sistemas de educación superior se han convertido en sistemas muy complejos, de difícil cohesión y coherencia (Clark, 1991).

Es posible observar que este aumento de instituciones de educación superior es diferente en cada país. Entre 2005 y 2010 los más dinámicos en este sentido son México, Argentina, Bolivia y Brasil (208, 235, 202 y 149 nuevas instituciones respectivamente). Otro grupo de países en los que también aumentaron las instituciones de educación superior son Perú, Paraguay y Panamá. Sin embargo hay otros, entre los que encontramos a Colombia, Cuba, Guatemala, república Dominicana, Honduras, El Salvador, Uruguay, Chile Portugal y España en los que este crecimiento se estancó e incluso disminuyó (Brunner, 2011).

Este aumento en el número de instituciones de educación superior se ha dado principalmente en el sector de las instituciones privadas creándose de este modo sistemas de financiamiento mixto.

Para hacerse cargo de esta condición, se requieren nuevas herramientas y sistemas de información. El uso de indicadores se vuelve cada vez más necesario y al mismo tiempo una nueva arena de debate sobre su pertinencia. Por ejemplo, los indicadores que hemos acordado en el proyecto Infoaces buscan recoger amplios elementos y características de las Instituciones, pretenden brindar conocimiento sobre la complejidad que caracteriza a las organizaciones modernas y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.



La creación de indicadores, o mejor aún, de sistemas de indicadores debe incluir una reflexión sobre el sentido de los mismos así como partir de una definición de lo que se entiende por indicador:

Una proposición que identifica un rasgo o característica empíricamente observable, que permite la medida estadística de un concepto o de una dimensión de éste, basado en un análisis teórico previo, e integrado en un sistema coherente de proposiciones vinculadas, cuyo análisis pueda orientarse a describir, comparar, explicar o prever hechos. (Estévez y Pérez, 2007, p. 36).

El uso de indicadores estadísticos de la situación de los sistemas de educación mundiales arrancó al inicio de los años sesenta y rápidamente se convirtieron en un elemento importante en el proceso de construcción de políticas públicas. Varias organizaciones internacionales se han ocupado de llevar a cabo la recolección de datos sobre educación, tarea que requiere de un trabajo cuidadoso y continuo que se realiza con altos costos y al cual se dedican equipos numerosos. Un problema generalizado es la falta de continuidad en la elaboración de los indicadores, es decir, hay cantidad de iniciativas que publican sus resultados un año o dos y no vuelven a aparecer.

Un antecedente importante, por la continuidad que ha tenido, en la creación de indicadores en educación es el proyecto INES (International Indicators of Education Systems) desarrollado por la OECD que inició sus trabajos formalmente en 1988 y ha publicado sus resultados anualmente a partir del año 1992 en *Education at a Glance / Regards sur l'Education*.

Otros trabajos importantes, pero no los únicos, sobre indicadores educativos son: el programa WEI (*World Education Indicators Programme*) creado en 1977 por la UNESCO y que pretendía cubrir información del 70% de la población mundial ha publicado sus resultados en 2001, 2002, 2005 y 2007; los EFA *Global Monitoring Report (Education For All)* que aunque fueron originados por grupos independientes sus resultados han sido publicados por la UNESCO; *El Global Education Digest*, publicado por el Instituto de estadística de la UNESCO a partir del año 2003 ofrece estadísticas e indicadores comparables de todos los países en todos los niveles educativos; los informes publicados por la Unión Europea desde 1994 bajo el nombre de *Key data on Education in Europe* incluyen indicadores sobre la educación de todos los países europeos. La última edición correspondiente a 2012 y comprende indicadores de contexto, participación, financiamiento, profesores, procesos educativos y niveles de calidad; la UNESCO trabaja desde 2008 en el Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (MESALC), que es un sistema de información que busca profundizar

el conocimiento de la educación superior y promover la cultura de la información, este proyecto se ha unido recientemente a la iniciativa de INFOACES.

A nivel nacional también se han elaborado diversas propuestas de indicadores educativos que respondan a sus características de cada nación, entre ellas se encuentran: la elaborada en Argentina en donde se desarrolla el Sistema Nacional de Indicadores Educativos de la República Argentina; en Chile se publicó los Indicadores de la Educación en Chile 2002; en España se elabora el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación; por su parte Perú publicó La educación peruana a inicios del nuevo siglo y México donde desde 2003 se viene publicando anualmente el Panorama Educativo de México (Camarena, 2008).

En las políticas hacia la educación superior cada vez es más frecuente la utilización de indicadores y su definición se ha convertido también en una lucha entre quienes buscan imponer un puñado de ellos como los indicadores relevantes y quienes buscan reconocer en su complejidad a las instituciones.

Desde el punto de vista de la gestión de los sistemas y de las instituciones en particular la definición de indicadores pertinentes tiene serias consecuencias cuando se toman decisiones y se busca racionalizar los procesos, cuando se diseñan y supervisa el grado de avance de estrategias y acciones, cuando se busca usar eficientemente los recursos, o cuando se trata de hacer observables fenómenos de corrupción o burocratismo.

La simplificación de indicadores y su consagración como indicadores pertinentes reduce la complejidad y enmascara un modo de medir con el mismo rasero a los desiguales. Frente a ello, la construcción de un sistema de indicadores, puede ofrecer una alternativa para ir reconociendo lo valioso y teniendo más y mejor fundados elementos de juicio para tomar decisiones, para reconocer la complejidad de los sistemas e instituciones y para ganar en confianza y transparencia frente a la sociedad.

3. A manera de conclusión

Propio de las democracias modernas, la deliberación sobre los indicadores pertinentes y sobre los sistemas que hacen posible su consulta pública es evidencia de su madurez y de su vigor. En la medida que cobra relevancia estratégica para las naciones, la educación superior y su destino son objeto de mayor atención pública; conforme maduran los regímenes democráticos la deliberación sobre los indicadores, su significado y su sentido traspasa los claustros para involucrar a toda la sociedad.



En efecto, la planeación de la educación superior y sus elementos de información son más importantes cada vez. No sólo se trata de incorporar información a la toma de decisiones, sino que la discusión se desplaza hacia los indicadores, su significado y el sentido con que se usa la información. Una nueva exigencia de transparencia cobra forma cuando se busca publicitar y divulgar la información para volverla accesible a públicos cada vez más amplios. Por eso la importancia de los sistemas de información, de su libre acceso y de su uso como fundamento de la discusión basada en argumentos y evidencias.

Información accesible, confiable y oportuna, es fundamento de comunidades universitarias corresponsables en la gestión de sus instituciones, de ciudadanos que intervienen en el diseño de las políticas públicas y en la gestión de lo social. Precisamente por ello son importantes los sistemas de consulta, pues generan la condición básica de acceso a la información, pero son insuficientes si no hay todo un trabajo de elaboración conceptual sobre los indicadores, su sentido y su significado; sobre sus ponderaciones y combinaciones. Los indicadores indican cuando el dato se incorpora a un sentido que le da significación, a un sistema de pensamiento que como todos es falible, pero que en una condición democrática se funda en el acuerdo intersubjetivo.

Referencias

- Aguilar, L.** (1992a). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa
- _____ (1992b). La implementación de las políticas públicas. México: Porrúa
- _____ (1993). La hechura de las políticas públicas. México: Porrúa
- Brunner, J. J.** (1990). Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos. Santiago de Chile: FCE.
- _____ (2007). Universidad y Sociedad en América Latina. México: UV-IIE.
- Brunner, J. J., y Ferrada-Hurtado, R.** (Eds.). (2011). Educación superior en Iberoamérica Informe 2011. Santiago de Chile: CINDA.
- Camarena, R. M.** (2008). Indicadores educativos. Hacia un estado del arte. México: IIS-UNAM.
- Burton, C.** (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. México: Nueva Imagen- Universidad Futura- UAM
- De Vries, W.** (2000). Buscando la brújula: Las políticas para la educación superior en los 90. En UNAM (Ed.), Encuentro de especialistas en educación superior, tomo II, Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas. (Vol. II, pp. 51-65). México: UNAM.
- Casillas, M. A.** (1987). Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna: los casos de la expansión institucional y la masificación.
- Fuentes, M. O.** (1983). Educación y Política en México. México: Ed. Nueva Imagen
- _____ (1986). Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: el caso de México
- _____ (1988). Universidad y democracia. La mirada hacia la izquierda. Cuadernos políticos, México: Era.
- Rusconi, E.** (1985). Problemas de teoría política. México: UNAM.



4. HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE INDICADORES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Rafael Barragán Flores
Marco Antonio Flores Mavil
Universidad Veracruzana

Contenido

101	1. El punto de partida
103	2. El camino recorrido
104	2.1 Proveedores de información
104	2.2 Proceso de Integración de Información
105	3. El Sistema Institucional de Indicadores
107	3.1 Consulta de información
108	4. Conclusiones
110	Referencias
111	Anexo

1. El punto de partida

¿Qué medir y cómo medir?

El punto de partida para conocer, analizar, comparar o aún para tomar como referencia a otras instituciones de educación superior (IES), son aquellos sistemas de información a los que se puede acceder o consultar. Tales fuentes emergen de la necesidad de las propias instituciones educativas de revisar completamente algunas prácticas existentes, así como también de mejorar otras, la mayoría de las veces basadas fundamentalmente en amplias bases de datos acerca de su propio desarrollo. Actualmente este tipo de fuentes de información se conocen como 'rankings'. La mayoría de estas clasificaciones tienden a sobreestimar la función de investigación y el número de reconocimientos científicos y publicaciones, dejando de lado todas las demás actividades propias de las universidades, como si el proceso enseñanza/aprendizaje y la investigación aplicada fueran menos importante, o como si este tipo de organizaciones no pudieran tener algún impacto ya sea social, cultural o regional.

En este orden de ideas de acuerdo con Merisotis (2002), no importa cuán cuestionables sean los 'rankings', llegaron para quedarse ya que aún y con todas sus imperfecciones, satisfacen una demanda pública por transparencia e información que tanto el gobierno como las instituciones no han sido capaces de proporcionar por sí mismas (Usher y Medow 2009).

Pero también es cierto que este tipo de información es relevante principalmente en el mundo anglo-sajón, no así en el latinoamericano ya que muchos de los factores que corresponden a las aportaciones de las IES a su contexto, no son considerados y por lo tanto dicha información no es de interés para los actores latinoamericanos.

Hablando de información y de las formas de obtenerla, en términos de los datos relacionados con estos procesos, existe una estrecha relación entre los indicadores que intentan medir la calidad de un servicio o el resultado de un proceso y el sistema de información a través del cual se integra y analizan los datos para la toma de decisiones. Pero, volviendo al punto de partida, ¿qué se debe medir? y ¿cómo se construye un sistema de información? Ya se mencionaron los 'rankings' como una fuente de referencia para comparar IES, basados principalmente en la perspectiva de la investigación. Sin embargo, de acuerdo con Federkeil (2008) el análisis de los 'rankings' existentes muestra que la gran mayoría no cuenta con un concepto de calidad explícito y teóricamente fundamentado. Por su parte (Dill y Soo 2005; Usher y Sabino 2007 y Van Dyke 2005) sugieren que "hay grandes diferencias entre las tablas de clasificación de universidades en términos

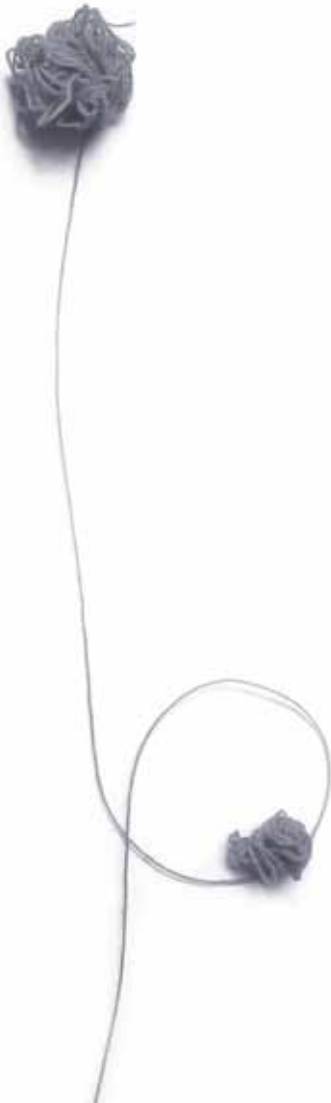


de lo que miden, cómo lo miden y cómo implícitamente definen Calidad". Por lo tanto, estamos de acuerdo con la dificultad de articular el significado de calidad y con la idea de Harvey y Green (1993) en términos de que, al igual que los conceptos de 'libertad', 'equidad' o 'justicia', el concepto de calidad es un "concepto resbaladizo", debido principalmente a su polisemia y alcance multidimensional.

Tener una idea acerca de los principales actores involucrados en los procesos de medición, implica reconocer el reto que enfrentan muchos países para diseñar un marco político que efectivamente equilibre las fuerzas del estado, el mercado y la profesión académica para garantizar estándares académicos en las universidades (Dill y Beerkens 2012). Por lo tanto, de una u otra manera las IES se están moviendo hacia estas tendencias, principalmente debido a fuerzas internacionales en la forma de agencias de desarrollo que como el Banco Mundial han puesto renovado énfasis no sólo en la educación superior, sino también ha enfatizado que el aseguramiento de la calidad es la principal orientación de sus actuales programas.

A la pregunta ¿es posible un acuerdo global sobre calidad? La respuesta puede ser sí, y no sólo uno sino varios a diferentes niveles, en diferentes momentos en todo el mundo. De tal forma que se podría decir que los factores externos manifiestos a través de la globalización, combinados con la masificación han alterado enormemente la relación entre el estado y las instituciones. Como un ejemplo de este tipo de acuerdos en principio a nivel continental, se pueden mencionar: la Magna Charta Universitatum, la Convención de Reconocimiento de Lisboa, la Declaración de Bologna, la Alianza Global para la Educación Transnacional y todos los acuerdos sobre reconocimiento de Estudios, Diplomas y Grados en Educación Superior que han sido firmadas a nivel nacional, regional e internacional desde 1974. (Ver Anexo Tabla 1)

Todos estos esquemas de organización entre países revela el desarrollo que ha llevado hacia la internacionalización del aseguramiento de la calidad en los últimos veinte años. En tal escenario, la educación superior ha atraído el interés político centrado principalmente sobre la calidad educativa (Uvalić-Trumbić 2007). Así, es muy importante destacar el papel de las organizaciones internacionales en la conformación del desarrollo en esta creciente y sensitiva área de prerrogativa nacional. Según Dill y Beerkens (2012) el diseño de políticas públicas más efectivas que ayuden a mejorar los procesos universitarios esenciales para garantizar estándares académicos en esta nueva era de globalización y masificación académica, depende del diseño de principios fundamentales como la auto-organización de acuerdos de gobierno internos, de la importancia otorgada a la comunicación cara



a cara entre pares para incrementar la confianza y del activo monitoreo colectivo de las medidas válidas del desempeño que faciliten a las organizaciones a abordar voluntariamente dilemas de acción colectiva en la provisión de bienes públicos (Gugerty y Prakash 2010).

En este orden de ideas, es importante mencionar un proyecto que ha estado siguiendo las ideas mencionadas anteriormente, en relación con la mejora de procesos y el aseguramiento de los estándares académicos como un esfuerzo colectivo para encontrar medidas válidas relacionadas con el desempeño de las IES. Si bien tal iniciativa no cuenta aún con una articulación ordenada y sistemática, en principio ha sentado las bases para responder a las instancias encargadas de regular el ámbito de la educación superior a nivel nacional. En particular nos referiremos a los diferentes subsistemas de información generados por diversas dependencias y a distintos niveles dentro de la Universidad Veracruzana que en el largo plazo pudieran convertirse en un sólo sistema institucional de información para la planeación y la toma de decisiones.

2. El camino recorrido

Actualmente la Universidad cuenta con un portal de Información Estadística Institucional³⁴ que pone a disposición de la comunidad universitaria y de la sociedad en general, servicios de información para consulta y orientados a satisfacer requerimientos cualitativos y cuantitativos sobre el quehacer universitario. Entre los principales apartados se encuentran las Consultas Dinámicas, Anuarios, Series Estadísticas Históricas, Indicadores de Gestión y Estadísticas por género, entre otros. El acopio de esta información se logra a través de un proceso que compila e integra todos los datos a partir de diferentes fuentes dentro de una plataforma común. Esta información es publicada con la autorización y responsabilidad de cada área que proporciona los datos.

Una importante herramienta de soporte a este proceso está compuesta por diferentes módulos integrados en una única aplicación conocida como Sistema Integral de Información Universitaria (SIIU), el cual facilita el acceso a la información generada por la institución de forma confiable, precisa y oportuna. En el SIIU se registra la información sobre los estudiantes, empleados y de gestión académica-administrativa. Cabe señalar que todos los insumos utilizados para la publicación de las estadísticas e indicadores pasan por un proceso meticuloso desde su generación y validación hasta su publicación, en donde las áreas responsables e involucradas autorizan su publicación como resultados finales. Se debe reconocer que aunque el SIIU

34 <http://www.uv.mx/informacion-estadistica/indicadores/>



es un sistema muy completo todavía faltan por incluir en la base de datos institucionales, los registros de información que se realizan en módulos satelitales que operan de manera independiente en algunas dependencias, o registros que se tienen en archivos electrónicos como hojas de cálculo.

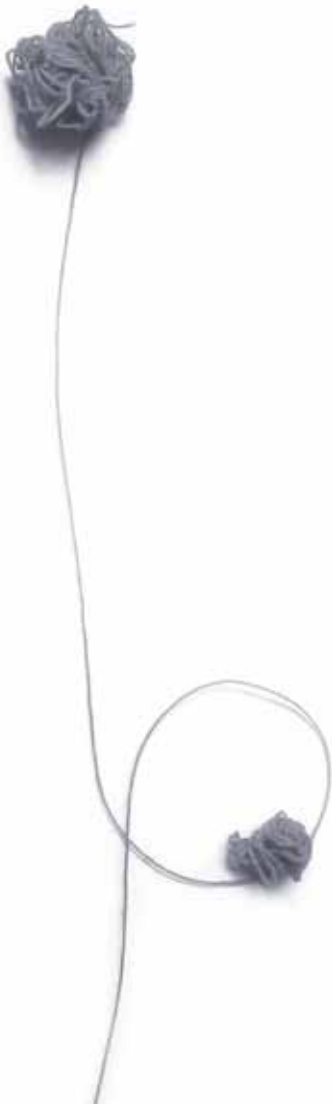
2.1 Proveedores de información

A propósito del acopio de información, en nuestra institución la entidad responsable de dichos procesos es la Dirección de Planeación Institucional quien realiza no sólo su integración sino la publicación de todo lo relacionado con los indicadores institucionales y las estadísticas. Dentro de las dependencias proveedoras de información se puede mencionar a la Dirección General de Recursos Humanos como la responsable de registrar, integrar y proporcionar todo lo relacionado con el personal que labora en la institución, es decir, datos generales y laborales. Por otra parte, la Dirección General de Desarrollo Académico es la que registra información relacionada con la productividad y desempeño del personal académico, la Dirección General de Investigaciones registra información relacionada con la producción académica derivada de las publicaciones e investigaciones del personal académico e investigadores. Así mismo, la Dirección de Proyectos, Construcciones y Mantenimiento se encarga de suministrar la información relacionada con la planta física y la Dirección General de Administración Escolar es la que proporciona información sustantiva respecto de la matrícula y las trayectorias escolares en todos los niveles de formación (TSU, licenciatura y posgrado) y derivado de los reportes emitidos por cada Dirección General de Área Académica.

Tenemos así que los distintos proveedores dentro de nuestra universidad generan información que permite la creación de indicadores para su integración en las estadísticas institucionales. En gran medida este registro se realiza en el sistema de información institucional-SIIU. Actualmente existen procesos automatizados ejecutados en el SIIU que son el resultado de un proceso de captación de información proveniente de las carreras, los alumnos, los docentes y empleados administrativos entre otros. Estos procesos se desarrollaron para cumplir con el llenado de un formato conocido como 911 que sirve para obtener la información más relevante del Sistema Educativo Nacional y Estatal. Estos procesos son una pieza clave en la generación de información ya que se pueden actualizar periódicamente.

2.2 Proceso de Integración de Información

Es importante señalar que la información a través de la cual se integran las variables de los indicadores se genera en diferentes



procesos como información cuantitativa, lo que implica necesariamente responsabilidades institucionales de sus diferentes proveedores.

En principio, la participación de nuestra institución como universidad socia dentro de un proyecto como el de INFOACES,³⁵ ha representado una oportunidad ligada a los procesos de definición, generación y uso de indicadores institucionales. Pero es precisamente esta participación la que nos hizo ver que no necesariamente estábamos considerando todas las áreas que generan información, o al menos, no desde la misma perspectiva. Es decir que, hemos de solicitar a diferentes áreas el registro de información que no se tenía contemplada, lo que nos ha llevado a algunas situaciones que a continuación se describen.

La dependencia que integra de manera sistemática la estadística e indicadores no contempla el manejo de algunos clasificadores con los mismos catálogos que se consideraron en el proyecto INFOACES como son el nivel de estudios y grado académico para todas las titulaciones, por lo que se llevó a cabo un proceso manual para cumplir con este requerimiento. Para atender esta situación de manera definitiva se tendrán que agregar estos nuevos catálogos en nuestro sistema de información. Esta nueva clasificación está relacionada con el diseño curricular y su alta dentro del sistema. En tal sentido se deberán modificar aquellos procesos relacionados con la extracción de dicha información y su validación a través de los responsables del sistema. Este paso nos obligó a solicitar de manera oficial aquellos datos que no se tenían, de tal forma que estuviéramos en posición de hacer una primera entrega y al mismo tiempo proponer la automatización de dichos registros en las bases de datos institucionales.

En resumen se requiere dar de alta algunos catálogos para la clasificación de las titulaciones y generar un instrumento que apoye a las dependencias proveedoras de información para registrar todos los insumos que no se tiene actualmente.

3. El Sistema Institucional de Indicadores

Uno de los principales desafíos que tiene el desarrollo e implementación del Sistema institucional de Indicadores, es definir un modelo de operación que permita mantener actualizada las bases de datos y la definiciones de indicadores bajo un plan de mejora continua;

.....

35 INFOACES (Sistema Integral de Información sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina para el Área Común de Educación Superior con Europa) es un ambicioso proyecto financiado por la Comisión Europea en el marco de los programas ALFA, integra a un total de 33 socios de 23 países diferentes -18 en Latinoamérica y 5 en Europa. Además, este proyecto cuenta con la participación de 42 IES adscritas, el respaldo de 15 organizaciones internacionales, asociaciones de educación superior y la asesoría externa de 11 expertos internacionales. Todo el trabajo es coordinado por la Universidad Politécnica de Valencia, a través del Centro de Gestión de la Calidad y el Cambio.



permitiendo dar seguimiento al desarrollo de la institución en el ámbito académico y de gestión de sus recursos.

LA METODOLOGÍA Y DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES son proceso clave que debe ser conocido por todos los grupos de interés. La construcción de indicadores debe ser un proceso consensuado en el que participen todas las áreas involucradas. Estas acciones implican establecer responsabilidades a nivel central y al nivel de las dependencias para la captura, validación, definición, construcción, análisis y evaluación de indicadores.

UN BANCO O INVENTARIO DE INDICADORES deben definirse e integrarse. Por ejemplo hoy en día hay nuevos requerimientos para generar estadísticas e indicadores relacionados con el desempeño y con las finanzas. Un ejemplo lo tenemos en la Ley de Contabilidad Gubernamental que requiere la generación de los indicadores Físicos y Financieros a través de un sistema en línea. Hacer frente de manera adecuada a estos requerimientos exige la integración de un equipo de trabajo expofeso, así como la definición de las políticas y la normatividad institucional que asegure la construcción y generación de información que cubra por un lado las necesidades internas propias de la gestión ordinaria, la planeación y la toma de decisiones por las diferentes áreas además de los requerimientos externos y vinculados a proyectos como el de INFOACES.

LA BASE DE DATOS debe ser única como repositorio institucional que sirva para registrar todas las variables que participan en los procesos de generación de indicadores y estadísticas. Esta base de datos debe ser constituida con información ya procesada de temas particulares y con fechas de cortes programados.

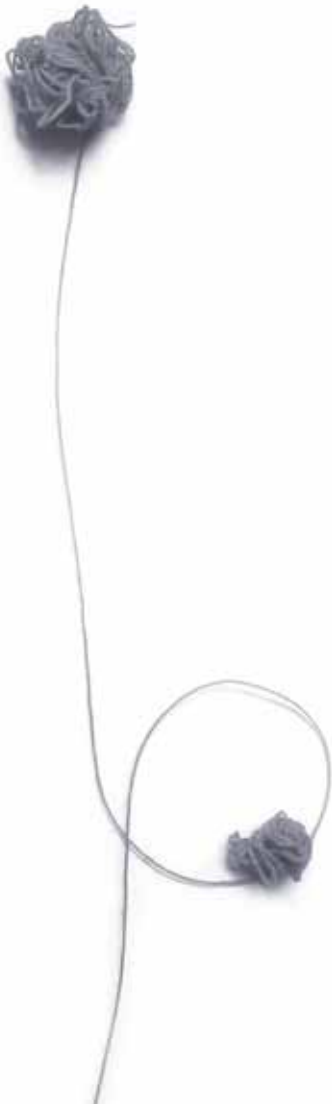
LOS USUARIOS DEL SISTEMA deben ser clasificados de acuerdo a un perfil por grupo de interés y a sus requerimientos particulares, con ciertos privilegios para el acceso a la información. Se identifican 4 grupos principales de usuarios del sistema que tendrán asignado un perfil de operación y que se describen de manera general a continuación:

Proveedor de Información.

Estos tienen asignados procesos para registrar en la plataforma institucional de indicadores la información de la Base de Datos. Los procesos para compilar su información pueden ser manuales o automatizados. Realiza consultas y ejecuta procesos de validación de los datos incorporados.

Analista de Información.

Éste forma parte del equipo que realiza la verificación de la informa-



ción cargada o proporcionada por los proveedores de acuerdo a las definiciones existentes y habilita la información en línea una vez que se han terminado los procesos de verificación y limpieza de datos.

Publico general.

Estos son los usuarios que pueden acceder a toda la información pública sin necesidad de autenticación al sistema.

Usuario controlado.

Para este tipo de usuario se crea un perfil que le permita consultar información específica y el acceso al sistema es semejante a un proceso de autenticación en el que se usa un nombre de cuenta y una contraseña que lo identifica de manera única.

3.1 Consulta de información

El sistema debe estar organizado de tal manera que pueda brindar información lo más completa posible sobre los diversos temas que se abordan. Proporcionar acceso a todas las fichas de indicadores y habilitar también el acceso a publicaciones, reportes y a resúmenes relacionados. Sin duda alguna, actualmente el diseño de la interfaz juega un papel preponderante para los sistemas tomando en cuenta que deben presentar facilidades para su despliegue en dispositivos móviles como celulares, tabletas y por supuesto computadoras, es decir, utilizado un “Diseño de interface moderno”. El diseño entonces será limpio y ligero, dándole el énfasis necesario para categorizar los contenidos mostrados, además, éste debe ser responsivo en términos de que se pueda ajustar al tamaño del dispositivo en la interface, sin bordes a pantalla completa.

La información que presente el sistema debe manejar siempre dos alternativas cuando esto sea posible, una respecto a su forma de presentación gráfica y la otra como formato tabular o tablas con opción de envío por correo electrónico, o para compartir a través de los servicios de internet como redes sociales.

Las consultas por su puesto podrán ser generadas con todas la combinaciones posibles de los campos o datos provenientes de los indicadores o variables que se estén consultando, siempre y cuando exista consenso no sólo en el qué medir, sino en cómo medirlo. Como se ha podido ver, hasta aquí se han descrito los procesos que enfrenta nuestra institución para definir y sistematizar la información que refleja su propio desarrollo, sin embargo, también se reconoce la oportunidad detonada por un proyecto como INFOACES, para poder generar información que refleje hacia el exterior el nivel de desarrollo, no sólo científico, sino la oferta académica y las particularidades del contexto en el que se inserta y con el que se relaciona cada IES.

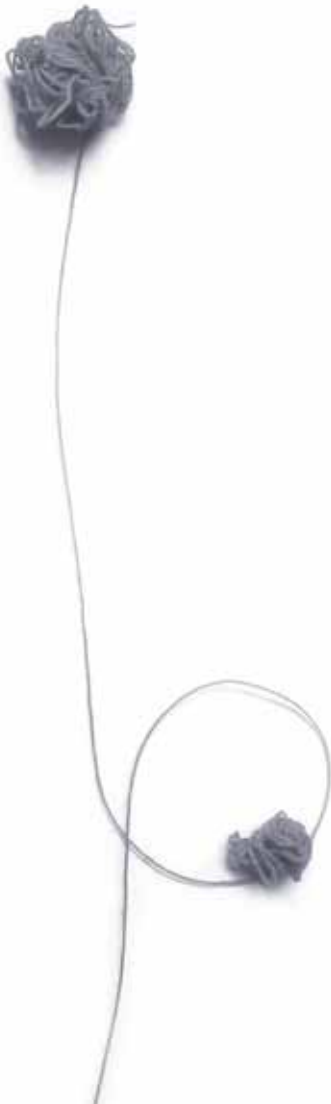


4. Conclusiones

Sin duda alguna desde un punto de vista particular, la principal aportación de un proyecto como el de INFOACES, ha sido la dinámica generada en cada IES participante, sin importar su origen o estatus de universidad socia o adscrita, para reflexionar sobre la necesidad de generar no sólo información relevante a sus propios procesos, sino acordar el uso de indicadores comunes entre ellas. Todo ello en aras de alcanzar el propósito de construir un sistema integral de información que contribuya al desarrollo institucional y a la cooperación académica entre distintas IES y como un apoyo al desarrollo de un área de educación superior común. Las tres dimensiones básicas sobre las que se construye la propuesta de INFOACES (estructura, resultados y contexto) revelan, en principio, una panorámica general de las IES en Latinoamericanas.

De lo hasta aquí argumentado se puede resumir que la información es un asunto clave para comprender los diversos desarrollos de los sistemas de educación superior, los propios procesos internos tanto académicos como de gestión, así como el creciente número de acuerdos entre naciones y 'agencias de calidad' acreditadas. A propósito de éstas últimas, de acuerdo con Stensaker et al. (2010) es debatible si, en la práctica, los procesos de evaluación externa son tan transparentes como lo son en teoría, ya que el establecimiento formal, los diferentes estándares y guías, y el lenguaje codificado de las agencias de aseguramiento de la calidad en las revisiones externas puede ser fácilmente visto como un procedimiento burocrático más que no produce una verdadera relación calidad-precio para la sociedad en general. Así que de alguna manera, la gente involucrada, los procesos y métodos usados y una comprensión muy estrecha de lo que constituye la 'evidencia' apropiada, representa un problema potencial para cualquier iniciativa orientada a establecer la confianza y la transparencia en una perspectiva social más amplia.

Desde un punto de vista más positivo, de acuerdo con Mora (2012) no es posible tener un mundo globalizado y justo sin demandar transparencia a todos los actores con relación al campo en cuestión. Además, la educación superior no es inmune a todas estas demandas, toda vez que se ha convertido en un bien global por lo que se requiere, ahora más que nunca, proveer de información transparente. Es un hecho que la información precisa sobre insumos, procesos y especialmente sobre resultados e impacto de las universidades es escaso. En este sentido los principales grupos de interés son los más afectados por esta ausencia de información. Aún y cuando se reconocen cambios graduales, esto ha sido una deficiencia generalizada que forma parte de la idiosincrasia de las instituciones de todo el mundo. Aumentar



III. PERSPECTIVAS Y APLICACIONES

4. HACIA UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE INDICADORES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

la transparencia de la información sobre el quehacer de las universidades, pero sobre todo sobre sus resultados y producción, puede resolver la situación.

Por lo dicho hasta aquí, la necesidad de información sobre las IES no se ha resuelto a través de los 'rankings'. La aparente 'ventaja competitiva' asumida por éstas metodologías, parece interesada únicamente en aquellas universidades orientadas al mercado, la mayoría de ellas anglosajonas, así que gracias a las 'buenas posiciones' en los 'rankings', dichas universidades cobran lo que quieren por los servicios que ofrecen. Es importante destacar el cambio de universidades de élite, a convertirse en universidades masivas, la necesidad de mejorar, la creciente complejidad de este tipo de organizaciones, así como la competitividad y diversificación a nivel nacional e internacional, todo esto ha contribuido a que los sistemas universitarios se inclinen hacia el cumplimiento de las demandas sociales, revelando así las preferencias de sus usuarios directos (estudiantes) e indirectos (empleadores), lo que genera un entorno estimulante para la calidad de estas instituciones. En este sentido, tal cambio de paradigma demanda transparencia en un escenario donde las universidades son consideradas unidades productivas en las que existe una tensión lógica entre aquellos que ofrecen un servicio educativo y aquellos que lo requieren. Estamos seguros que la consolidación y continuidad del proyecto INFOACES contribuirá de manera significativa y en el largo plazo, a la integración de los sistemas de educación superior latinoamericanos.



Referencias

Dill, D. D. and Soo, M. (2005). Academic quality, league tables and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems, *Higher Education*, 49: 495-533.

Dill, D. D. and Beerkens, M. (2012). Designing the framework conditions for assuring academic standards: lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality, *Higher Education*, p.p. 1-17.

Federkeil, G. (2008). Rankings and Quality Assurance in Higher Education, *Higher Education in Europe*, 33 (2), 219-231.

Gugerty, M. K. and Prakash, A. (2010). *Voluntary regulation of NGOs and nonprofits: An accountability club framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harvey, L. and Green, D. (1993). Defining Quality, Assessment & Evaluation in Higher Education, 18 (1): 9-34.

Merisotis, J. P. (2002). On the Ranking of Higher Education Institutions, *Higher Education in Europe*, 37 (4), 361-364.

Mora, J. G. 2012. La transparencia un bien escaso. En: Carot Sierra José-Miguel (Coord.) *Primer Informe del Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior en América Latina-INFOACES*. Valencia, España: Editorial UPV, 2-51.

Usher, A. and Savino, M. (2007). A Global Survey of University Ranking and League Tables, *Higher Education in Europe*, 32 (1), 5-15.

Uvalić-Trumbić, S. (2007). The International Politics of Quality Assurance and Accreditation: From Legal Instruments to Communities of Practice. En *Higher Education in the World 2007*.

Van Dyke, N. (2005). Twenty Years of University Report Cards, *Higher Education in Europe*, 30 (2), 103-125.



Anexo

Tabla 1.

Acuerdos sobre el reconocimiento de estudios, diplomas y grados en Educación Superior adoptados bajo el auspicio de la UNESCO

Tipo de Acuerdo	Alcance	# Países Participantes	Fecha de Firma
Acuerdo Regional	América Latina	18	1974
Acuerdo Internacional	Estados Árabes y Europeos en la rivera Mediterránea	11	1976
Acuerdo	Estados Árabes	14	1978
Acuerdo Regional	Estados pertenecientes a la Región Europea	44	1979
Acuerdo Regional	Estados africanos	21	1981
Acuerdo Regional	Asía y Pacífico	20	1983
Acuerdo Regional	Región Europea	41	1997

Fuente: Desarrollo propio a partir de Uvalić-Trumbić 2007.

