

RELACIÓN DE LAS MEDIDAS DE DESEMPEÑO CON LA ASIGNACION DE RECURSOS: EXPLORACIÓN DE UN TERRENO NO “MAPEADO”

Peter T. Ewell Traducido de Quality in Higher Educatin Vol. 5 – n° 3, 1999. Traducción Pedro D. Lafourcade. Edición SDI.

INTRODUCCION

Durante la última década, los Indicadores de Desempeño (rendimiento, realización), empleados en la educación superior han sido muy desarrollados tanto en USA como en otros países. En general, se los han utilizado para abordar un ampliado conjunto de propósitos de política universitaria. Sin embargo una de las pocas generalizaciones que pueden ser extraídas de este creciente cuerpo de experiencia, es que algunas clases de datos son mejores para determinados tipos de cosas.

Como han observado numerosos críticos: intentar servir a demasiados propósitos políticos con un solo conjunto de números, ha sido una de las principales debilidades exhibidas en los ejemplos iniciales de este enfoque.

Basado en esta experiencia, el objeto de este trabajo es examinar cómo (y si) determinado tipo de medidas de desempeño pueden ser eficazmente empleadas en la toma de decisiones vinculadas con la asignación de recursos.

Un próximo intento, dentro de los dos amplios temas, es considerar explícitamente los tipos de medidas que parezcan ser más adecuadas para emplear, en el crecientemente popular esquema de “financiamiento para el desempeño que actualmente está siendo adaptado o considerado en muchos estados.

Ello requiere, en primer lugar un esclarecimiento conceptual, ya que los términos “medidas de desempeño” y “asignación de recursos”, pueden significar muchas cosas.

La primer sección de este trabajo, examina en tal sentido, los múltiples propósitos por los cuales las aludidas medidas han sido desarrolladas, y los analiza desde la perspectiva en que se relacionan con el presupuesto.

Aunque el financiamiento para propósitos definidos constituye un enfoque importante para conectar los Indicadores de desempeño y la asignación de recursos, este análisis subraya el hecho de que ésta no es la única forma en que los mismos pueden estar conectados.

La segunda sección, cubre algunas propiedades importantes de los propios Indicadores de desempeño, con particular énfasis en su construcción técnica.

En tanto que los "desempeños deseados" pueden (y deberían) ser definidos de múltiples maneras, ciertos tipos de medidas -independientemente del ámbito en el cual se apliquen- son más adecuadas que otras para movilizar dinero. Ajustar las características de los datos de una manera adecuada a tipos específicos de adjudicación de recursos, para la política, constituye un desafío crítico.

Finalmente, el desarrollo de experiencias con el empleo de medidas de desempeño, sugiere lecciones relevantes de aplicación, para cualquier enfoque orientado a la adjudicación de recursos. Esto será discutido brevemente en la sección final.

INFORMACION SOBRE ENFOQUES RELACIONADOS CON EL FINANCIAMIENTO: UNA EXPLORACIÓN CONCEPTUAL

Aquí se señala que el desarrollo a escala mundial de los indicadores de desempeño, como herramientas de política en la educación superior, ha sido extraordinario.

En Estado Unidos más de 20 Estados ya han incorporado o están desarrollando, alguna variante del concepto de Indicador de Desempeño para los colleges y universidades públicas [Ruppert, 1994].

Todas estas iniciativas están promovidas, virtualmente, en razón de la creciente presión pública por la responsabilidad por los resultados [accountability], que en sí misma, es en parte un producto del déficit de financiamiento y de las demandas asociadas con el mejoramiento de la productividad.

En algunos casos, tales sistemas fueron desarrollados, como una extensión natural de las “tarjetas de informes” del Estado, para los niveles K-12, aplicadas virtualmente en todos los Estados a inicios de los 90.

Más sutilmente, la introducción de los Indicadores de Desempeño en la educación superior fue, en algunos casos, un resultado indirecto de la continua incapacidad de una ronda previa de enfoques de evaluación descentralizados, orientados al mejoramiento, para proporcionar a los funcionarios de las escuelas públicas un digesto sencillo de información sumativa sobre el desempeño [Ewell, 1994].

En Europa y Australia, entre tanto, los indicadores de desempeño fueron desarrollados en gran medida, para ayudar a administrar con mayor rapidez, a los sistemas nacionales de educación superior.

Otros fueron propuestos, primariamente, como estándares para ayudar a registrar los efectos de las políticas de sistemas completos de universidades y colleges [Jongbloed & Westerheijden, 1994: Kells, 1990-1993].

Aunque más marcadamente elaboradas, tales iniciativas fueron muy similares, en intento, a los procesos de los Objetivos de la Educación Nacional en USA. De forma más reciente, los Indicadores de desempeño, han estado más conectados con explícitas formas de decisión.

En el Reino Unido y particularmente en Australia, los sistemas controversiales de los Indicadores, han estado directamente ligados, tanto con el financiamiento como con decisiones estructurales.

La rápida proliferación, ha producido también una inmensa variedad. Los “adoptantes iniciales” de los indicadores en USA., tales como Kentucky, Nuevo México, y Carolina del Sur, desarrollaron sistemas bastante diferentes en alcance y estructura, en especial con los últimos en arribar, tales como Virginia y N. York.

En efecto, algunos Estados han experimentado distintas etapas en el desarrollo de tales medidas, cada uno con ligeras diferencias de enfoque y propósitos. Así por ejemplo, tanto Carolina del Sur como Colorado, están ahora en la idea de aplicar, al menos, un segundo y quizás un tercer conjunto de medidas de desempeño legisladas. Mucho depende además, de los orígenes políticos y de la particular forma legislativa del sistema que se adopte: en algunos Estados, en donde la iniciativa corresponde a la legislatura y las medidas específicas están escritas en la ley, los indicadores de desempeño tienden a tener un carácter y un propósito diferente de las de aquellos otros, en donde las agencias de educación superior han establecido tales iniciativas por sí mismas a fin de evitar una futura intervención legislativa [Ewell, 1994].

PROPOSITOS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y SUS CONSECUENTES NEXOS CON LA ADJUDICACIÓN DE RECURSOS

A pesar de esta historia variada, se pueden distinguir, al menos, cuatro definidos propósitos en relación con los indicadores de desempeño.

Las iniciativas específicas tienen a dar peso a diferentes combinaciones a estos propósitos, dependiendo del intento de la política global. Por otra parte, cada propósito tiene, además, un conjunto de implicaciones distintas, en relación con el modo en que los recursos son adjudicados a las instituciones de educación superior.

RESPONSABILIDAD POR LOS RESULTADOS

Posiblemente la mayoría de los sistemas de indicadores de desempeño, actualmente en vigor en los Estados en USA, apuntan a delimitar la responsabilidad por los resultados. Su intento es simple: generar un conjunto de estadísticos sencillos y claros sobre el “desempeño”, disponibles para el público.

Aunque el contenido de tales estadísticos pueda ser nuevo, el propósito central está en línea con las tradiciones regulantes establecidas.

Informes de este tipo, por ejemplo, han sido efectuados desde hace tiempo por las instituciones públicas de educación superior en los ámbitos de la matrícula, del personal y de las finanzas.

En realidad, a los fines de la responsabilidad por los resultados de los propósitos, el verdadero contenido y cobertura de tales medidas es en, gran parte, mucho menos importante que el hecho de su existencia.

La conformidad básica con este tipo de informe, está en la base de mantener honestas a las agencias públicas, y asegurar que los dólares públicos y otros recursos sean utilizados tal como se hubiere previsto.

Cualquier cambio en sus contenidos desde las “actividades” al “desempeño”, en poco altera este carácter básico.

Las implicaciones resultantes para la adjudicación de recursos son claras, aunque sean infrecuentemente ejercidas. Los casos extremos de fracasos, probablemente pueden ser fácilmente identificados mediante el uso de los indicadores de desempeño y enérgicamente sancionados mediante medidas excepcionales de la administración.

Los ejemplos comunes incluyen pérdidas de financiamiento, reestructuración del programa y cierre o [más infrecuente] puesta en quiebra o bancarrota de las instituciones por el mal uso de los fondos. A pesar de su empleo poco frecuente, la percibida presencia de esta posibilidad es muy destacada.

...

POLITICA DE INFORMACIÓN Y DE TOMA DE DECISIONES

Este conjunto de propósitos bastante diferente, está tradicionalmente asociado también con la mayoría de los indicadores sociales.

Posiblemente, es el más antiguo de tales indicadores. El objetivo principal en este caso, es proporcionar a quienes deciden un cuadro global de lo que esté ocurriendo en una de determinada institución, sector o sistema, a efectos de fundamentar las decisiones del caso.

Importantes ejemplos incluyen medidas tales como: el Producto Bruto Nacional; el índice de precios al consumidor o la tasa de mortalidad infantil, estadísticos que son usados comúnmente, para mantenerse al tanto de los movimientos básicos en los sistemas en gran escala y desencadenar diversos tipos de respuestas.

Como estos dos ejemplos, tales indicadores consisten, a menudo de combinaciones complejas de muchas medidas individuales o son "proxies" que están altamente correlacionadas [no de modo causal] con el fenómeno en cuestión.

En Estados Unidos, los indicadores de este tipo han sido menos frecuentemente usados en la educación superior, que lo acontecido en otros países.

El informe anual "La condición de la educación", editado por el Centro Nacional de Estadísticas en Educación, y la iniciativa de indicadores en matemáticas y ciencias, de la Fundación Nacional de Ciencias, constituyen excepciones significativas [Shavelson y otros, 1989].

En los niveles gubernamentales más inferiores, las estadísticas de este tipo, son empleadas de modo similar, para ayudar a orientar las decisiones de particulares instituciones, unidades o programas. Los ejemplos tradicionales aquí, incluyen mecanismos de revisión crítica de programas de nivel estatal.

Aunque igualmente muy bien establecida en relación con el empleo de los indicadores de desempeño, el propósito de esta política tiene un conjunto de implicaciones bastante diferentes, en relación con la adjudicación de recursos.

En primer lugar su aplicación es a menudo a nivel del sistema, más que de unidades individuales o instituciones.

En segundo término, los tipos de decisiones de adjudicación de recursos, con el cual por lo común este enfoque está asociados, se refieren a inversiones básicas [por ejemplo reconocimiento de la necesidad de mejorar una deteriorada calidad] o determinación de las prioridades relativas para futuras inversiones.

En contraste con los propósitos anteriores, tales aplicaciones, a menudo son percibidas como positivas por la comunidad académica, porque las mismas destacan una mayor atención política a la educación superior.

ESTIMULACIÓN AL MEJORAMIENTO

La motivación reciente más visible para establecer los indicadores de desempeño en los colleges y universidades, ha sido la de estimular directamente ciertos tipos de comportamientos institucionales.

Aunque similar a la tradicional "accountability" (responsabilidad por los resultados), el presunto mecanismo político es, en este caso, más manifiesto y directo. Como una consecuencia, los característicos tipos de desempeño monitoreados, están más focalizados sobre resultados y comportamientos deseados. Al mismo tiempo, la lógica subyacente de los procesos es más proactiva y previsor. En lugar de ser monitoreados periódicamente para asegurar conformidad, los datos del indicador son usados intencionalmente para inducir a las instituciones a incrementar sus progresos hacia el establecimiento público de conjunto de estándares hacia los cuales aspirar.

La dirección del incentivo subyacente, puede ser, además, positivo o negativo. Empleando los mismos mecanismos básicos, las instituciones pueden ser recompensadas por mejoramiento o acciones deseadas, o pueden ser castigadas si quedan rezagadas.

El empleo de indicadores desde esta perspectiva, no implica en general, recursos financieros. En realidad, la mayoría de los actuales sistemas de indicadores de desempeño utilizados en USA, no tienen conexión formal con el presupuesto [EWELL, 1994]. En tales casos, se asume que un continuo desempeño pobre, si es ampliamente comunicado, podrá constituir un incentivo suficiente para estimular su mejoramiento. Ciertamente, por lo común, tales incentivos son más fuertes si hay dinero para superar los déficit.

No obstante, los mecanismos de financiamiento para el mejoramiento del desempeño, en donde las instituciones son recompensadas por sus niveles específicos de logro, representa, sólo una forma de efectuar esta conexión.

Un adecuado subsidio adelantado para inducir a las instituciones a efectuar determinadas inversiones o comprometerlas con ciertas actividades coherentes con el estado de necesidad existente (con desempeños comprobados posteriormente mediante indicadores de evaluación) y la adjudicación de un tiempo a las instituciones para que corrijan las deficiencias identificadas, en áreas de alta prioridad [con la identificación de tales deficiencias mediante medidas de indicadores previamente aplicados] representan, solamente dos de las diversas alternativas adicionales [JONES, 1995].

La primera, difiere del clásico financiamiento del desempeño, en donde los recursos son otorgados por adelantado, más bien que después del hecho, en tanto que en la segunda, los valores negativos del indicador pueden, bajo algunas circunstancias, producir positivas asignaciones del dinero.

INFORME DE LA ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Esta clase final de propósitos ha emergido casi recientemente, como un intento de las políticas públicas, pero ha tenido una larga historia en los círculos comerciales.

Su principal objeto es difundir información que posibilite, a gran número de consumidores, efectuar elecciones informadas sobre compras individuales o decisiones sobre inversiones.

Originalmente, la principal audiencia de tales estadísticas estuvo dada por los mismos consumidores.

Medidas de desempeño tales como por ejemplo, el análisis de los productos contenidos en los informes al consumidor, fueron diseñadas directamente para informar a los clientes a efectos de que ponderen determinadas alternativas.

En la educación superior, tales medidas tienen su complemento en el "rating" anual de colleges y universidades que están en los primeros lugares [US News Magazines and McClean].

De este modo, el gobierno ingreso en este ámbito para proporcionar protección al consumidor frente al fraude y al abuso.

Aunque igualmente dirigido hacia los consumidores individuales, el informe sobre el desempeño, dentro de este rubro, ha sido diseñado para asistir a los consumidores en la toma de decisiones.

Los "ratings" sobre seguridad de los productos, o la Agencia de Alimentos y Drogas, autorizada a calificar los alimentos, constituye un ejemplo importante de este tipo de medición.

En la educación superior, el Título Federal IV sobre estándares, y el "Derecho de los estudiantes a conocer el Acta de Seguridad en el campus", caen dentro de esta clasificación.

Más reciente aún, las medidas orientadas al consumidor han sido usadas como herramientas de política, explícitamente para influir en el comportamiento institucional.

Aquí, el foco de la atención es colocado no tanto sobre los consumidores individuales, sino sobre el impacto que sus acciones colectivas ejercen a través del mercado.

En realidad, los enfoques del mercado de este tipo, son vistos por muchos como proveyendo una alternativa promisoria a la regulación tradicional basada en la responsabilidad por los resultados (accountability) para asegurar la calidad de la educación superior [Education Commission of the States (ECS) 1995; Ewell y otros; 1997].

Los 3 manuales de instrucciones, tienen, por supuesto, implicaciones en relación con los recursos, pero el nexa es indirecto.

Los consumidores en el nivel individual, no pretenden "recompensar" o "castigar" a específicos proveedores, sino que es el mercado, como un todo, el que tiene el efecto de hacerlo, al menos en ciertas formas. Esta ausencia de una manifiesta intencionalidad, sin embargo, puede limitar severamente la utilidad de usar "un informado consumidor del mercado" como un real instrumento de política. Por un lado, las fuerzas del mercado podrían ejercer real influencia sobre las instituciones solamente en donde haya un verdadero mercado comprador.

Si las instituciones ya han establecido una posición prominente en el mercado, será improbable que sean influidas por las demandas del consumidor.

En los sistemas de educación superior pública, irónicamente, estas instituciones "prominentes" son a menudo las universidades insignias cuyos comportamientos, considerando las políticas de la educación de los no graduados particularmente, desean influir.

Por el contrario, el mercado confía igualmente en la existencia de una real elección que efectúen los consumidores.

Si los estudiantes son "place bound" o tienen ingresos limitados, es improbable que sean capaces de ejercer mucha influencia sobre la conducta institucional, no importa cuánta información tengan sobre "desempeños" comparados.

Como consecuencia, la influencia de algunos tipos de clientes, probablemente será desproporcionada, y estas preferencias, pueden también ser inconsistentes con lo que el gobierno desea lograr [Ewell, 1997].

Aunque evidente en la retrospectiva, las diferencias sustanciales entre este conjunto de propósitos no siempre han sido claras para estos generadores de políticas.

En la medida en que la experiencia con las medidas de desempeño se desarrollan como herramientas políticas, está emergiendo una mayor comprensión de estas distinciones.

En realidad, como releva un reciente análisis de Burke (1997), sobre los tipos de medidas típicamente empleadas en los enfoques sobre financiamiento del desempeño a nivel del Estado, ha habido una marcada tendencia a combinar enfoques que enfatizan "inversiones estratégicas" y elecciones del consumidor.

Esta tendencia revela un concepto relativamente sofisticado de cómo influir en los comportamientos institucionales.

Menos marcada ha sido, sin embargo, la evidencia de pensamiento sistemático a partir del cual, son particularmente útiles de llevarse a cabo, combinaciones específicas de información orientadas a los mecanismos de financiamiento, o acerca de las específicas características técnicas de las medidas requeridas para impulsarlas.

Información sobre enfoques orientados a la distribución y asignación de recursos: algunos equilibrios propuestos para producir resultados deseables [Trade-off]

El amplio conjunto de propósitos descritos en párrafos anteriores, puede servir también como punto de partida para esclarecer algunas de las elecciones específicas que deben ser efectuadas para construir nexos prácticos entre las medidas de desempeño y las decisiones presupuestarias.

Estas elecciones son importantes, porque determinados tipos de medidas son adecuadas para informar sólo en ciertos tipos de decisiones. Entre los específicos equilibrios de situaciones o cualidades opuestas, que deban ser efectuados en cualquier enfoque, para la asignación de recursos, se mencionan los siguientes:

ORIENTACIÓN PRINCIPAL: destinatario focalizado versus financista definido.

Esta dimensión seleccionada, se relaciona con la audiencia o "blanco" de una determinada medida.

En un extremo, el objetivo político más importante, puede ser el uso de mediciones de desempeño y sus asociadas decisiones de recompensas y castigos, para influir directamente sobre el comportamiento de las instituciones.

Por el contrario, el principal objetivo político de reunir estadísticas del desempeño, puede ser, proporcionar información de interés para las asignaciones de la misma agencia.

Un consejo de gobierno de Estado, por ejemplo, puede emplear los indicadores de desempeño para guiarse en el descubrimiento y mejoramiento de un inadecuado ámbito de desempeño, o en donde estén faltando los deseados niveles de efectividad. Esta elección tiene sustanciales implicaciones para las propiedades específicas requeridas en una medida de desempeño.

Para el último propósito, la "audiencia" es interna a la agencia efectuada de la asignación.

Como resultado, las medidas relativamente "blandas" y cualitativas, pueden ser aceptables para guiar las decisiones. Para el primer propósito, los indicadores de desempeño empleados, deben comunicar efectivamente lo que es deseado y deben ser suficientemente válidos para soportar un elevado escrutinio público.

RESULTADOS Y ASIGNACIONES: correlaciones positivas versus negativas

Esta dimensión, aborda el modo en que los datos del desempeño están relacionados con las inversiones o recompensas.

Por una parte, el movimiento positivo sobre un conjunto de indicadores, podría ser recompensado como en los esquemas formales de financiamiento en relación con el desempeño.

Tales alternativas, tienen el mérito potencial de estimular a los ejecutores de menores logros, en el sentido de aumentar sus esfuerzos. Sin embargo, ellas también han sido frecuentemente criticadas por su incapacidad para corregir deficiencias detectadas y por sus inequidades inherentes, en permitir que el "rico se vuelva más rico".

El énfasis principal debería centrarse en el empleo de medidas de desempeño para identificar áreas específicas en donde podría ser necesaria una mayor inversión. Aquí, la dirección de las relaciones entre financiamiento y resultados, podrá ser positiva o negativa, dependiendo de la importancia percibida de la función, a lo ojos del que financie.

CONEXIÓN ENTRE RESULTADOS Y ASIGNACIONES: ajustada vs. holgada

Esta dimensión de opción, se refiere al grado por el cual los valores específicos del indicador, están ligados directamente a determinados niveles de asignación.

En un extremo, estas relaciones pueden estar integradas por expresiones ya fijadas, con escaso o ningún juicio humano involucrado, como es el caso en los esquemas formales de financiamientos del desempeño.

Tales ordenamientos tienen una sustancial ventaja de claridad. Con la significativa excepción de los procesos de construcción de la asignación de rubros en el primer lugar, los esquemas de financiamiento del desempeño de este tipo, están relativamente libres de los debates políticos sobre la imparcialidad que a menudo acosa a enfoques menos deterministas.

Al mismo tiempo, y en gran medida por las mismas razones, tales fórmulas en sí mismas, tienden a crecer en complejidad as loop-holes in the system are found and exploited by institutions, then closed by funders.

En el extremo opuesto, las relaciones entre asignación y resultados obtenidos, pueden ser muy indirectas. En tales casos, la información sobre el desempeño, es empleada del modo más amplio para orientar los procesos de decisión, y puede implicar cantidades significativas de juicio humano.

Los ejemplos familiares, incluyen aquí, reordenamientos de base, periódicamente efectuados a los presupuestos institucionales basados en los niveles de desempeño de largo plazo.

Una ventaja mayor de los enfoques indirectos de este tipo, es su capacidad para incorporar un rico surtido de informaciones en los procesos de decisión.

Las mayores desventajas están en el hecho de que, tal decisión, puede ser percibida como arbitraria y que debido a su complejidad, por lo general no provee a las instituciones de claros incentivos para que se ocupa de determinados tipos de comportamientos (JONES, 1995).

OPORTUNIDAD DE LA ASIGNACIÓN: antes versus después del período del informe del desempeño.

Esta dimensión se centra exactamente, en el momento que fluyen los dólares asociados.

En un extremo, están los enfoques en donde las medidas del desempeño son recolectadas primero, y las asignaciones son efectuadas después, sobre la base de esta información. Los ordenamientos para el financiamiento formal del desempeño, proporcionan nuevamente ejemplos clásicos de dicho momento elegido, pero también de muchas otras formas de impulsar las asignaciones.

En el otro extremo del continuo, las instituciones pueden ser financiadas con antelación para que se ocupen de determinados tipos de iniciativas o comportamientos, tal como es ejemplificado por la gama de esquemas de incentivos de financiamiento existentes.

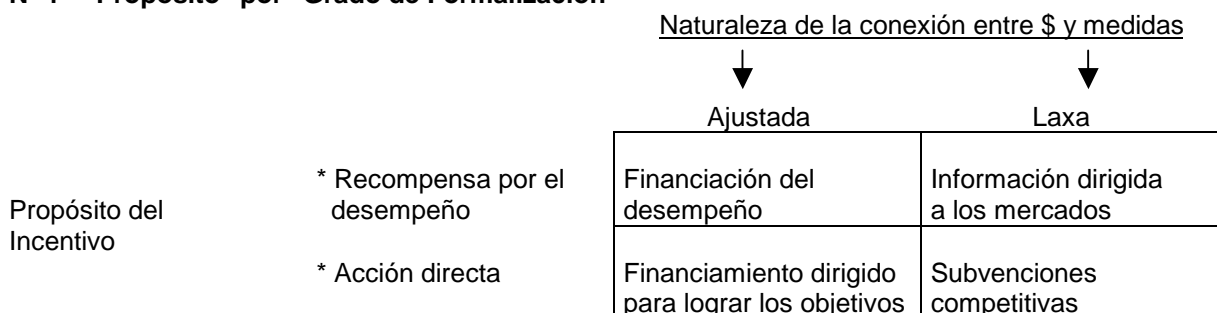
Los ejemplos incluyen provisión de recursos para iniciar proyectos experimentales y convenios de presupuestos entre instituciones y financistas, diseñados para inducir a las mismas a alcanzar cotas específicas de desempeño establecidas previamente.

Estas cuatro dimensiones conceptuales básicas, se combinan en una amplia variedad de modos de definir muy diferentes tipos de información, en relación con los mecanismos de asignación de recursos [fig.1]. Sólo un pequeño subconjunto de las mismas, incluyen los clásicos esquemas de financiamientos de los desempeños.

No obstante, las propiedades de la información requerida para apoyar estos enfoques, puede variar de modo significativo, dependiendo de los mecanismos específicos incluidos.

La descripción más precisa de estas propiedades, requiere además, de una forma eficiente de clasificarlas.

Nº 1 - "Propósito" por "Grado de Formalización"



Nº 2 - "Tiempo" según la "Dirección de las Asignaciones"

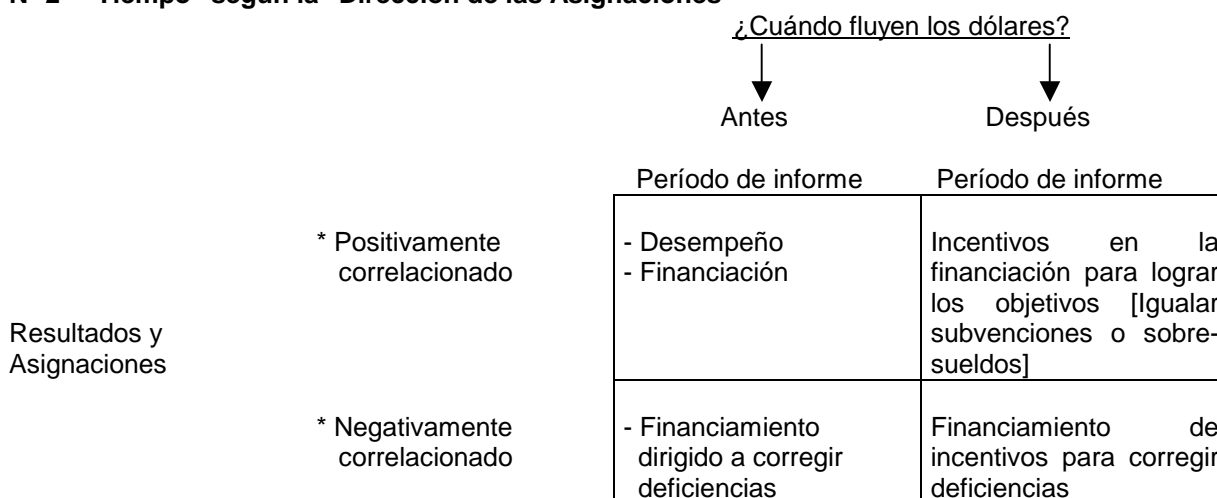


Fig. 1 - Clasificación de enfoques de financiamiento como una guía para el desarrollo de indicadores: dos visiones del problema

CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE DESEMPEÑO SEGÚN LOS PROPÓSITOS DEL FINANCIAMIENTO.

El desarrollo rápido y amplio de los indicadores de desempeño como herramientas de políticas, ha producido un extenso y diverso rango de medidas.

La lista muy abarcante de indicadores de desempeño de BOTTRILL y BORDEN (1994) citado en la literatura mundial, por ejemplo, contiene más de 250 distintos indicadores de desempeño que ya están en uso o son recomendados para la toma de decisiones políticas.

La dimensión de esta lista, conjuntamente con un incrementado número de actores y de agencias que las utilizan, ha estimulado la realización de diversos intentos para clasificarlas.

La mayoría de las taxonomías de este tipo, están centradas en los aspectos específicos del desempeño a ser medido: esencialmente una cuestión de campos. Otras se focalizan en las debilidades y fortalezas de determinados tipos de medidas o de las propiedades específicas que un buen indicador del desempeño, debería tener [EWELL & JONES, 1994].

Ambas dimensiones son críticas para la comprensión de los roles específicos que los indicadores deberían jugar en los diferentes enfoques para la asignación de recursos.

Dominio de los indicadores.

La mayoría de los intentos para clasificar a los indicadores de desempeño, están basados, no de modo sorprendente, en lo que los mismos se proponen medir.

BOTTRILL y BORDEN (1994) por ejemplo, estructuran su lista en términos de un conjunto de 14 "temas" que incluyen atributos institucionales [por ejemplo, instalaciones, personal docente, o currículo], y funciones o actividades de operaciones comunes [por ejemplo: admisiones, enseñanza y aprendizaje o "colaboración"].

Las entradas individuales son anotadas además, ya sea como "entradas", "procesos" o "resultados" de la educación superior.

RICHARDSON (1994), emplea un modelo más o menos similar al referido como "input", "output", como una base para su clasificación.

Como una segunda dimensión, no obstante, distingue indicadores en términos de diversos "modelos de calidad", incluyendo el modelo de "costo-beneficio" que directamente compara "inputs" con "outputs"; un modelo de "calidad basado en el proceso", que supone que determinados procesos, están relacionados con la calidad de los resultados; un modelo basado en "la calidad del producto", que considera a los resultados frente a estándares establecidos; y un modelo de calidad basado en el usuario que examina los resultados en relación con las percepciones y necesidades de los mismos.

EWELL (1994) emplea igualmente la distinción ingreso-proceso-resultado, pero agrega diversas clasificaciones adicionales relacionadas con la política del estado, incluyendo calidad del mantenimiento; acceso y diversidad y "relación con la necesidades del estado".

Probablemente, la más sofisticada de las clasificaciones sea la de BURKE (1997): [Performance Funding Indicators: what do they say about concerns, values and models for State Baccalaureate Institutions - Albany, N.Y. Rockefeller Institute of Government of the State University of New York], aunque su aplicación está limitada a medidas realmente empleadas en los esquemas de financiamiento-desempeño correspondientes al Estado.

Esta taxonomía emplea 4 dimensiones distintas:

- El "tipo" de medición: ingreso, proceso, producción, resultado.
- El valor de interés implicado en la medida: eficiencia, calidad, equidad y elección.
- La perspectiva desde la cual se registra la medición (desde dentro o fuera de la academia).
- Y finalmente, el modelo subyacente en términos del cual, se construyen las mediciones (afirmación del rango y de reputación institucional; guía o registro del impacto de la inversión estratégica o de la información sobre la "elección del consumidor").

El mismo tema, también ha provocado muchas discusiones fuera de USA. El informe de LINKE (1991) sobre Australia, estructura propuestas de indicadores en términos de "contextos institucionales", en donde se incluyen, tanto los recursos disponibles (inputs) y el uso de tales recursos (procesos) como el "desempeño institucional" (institutional performance) el cual incluye resultados de la enseñanza y de la investigación.

De modo paralelo a la taxonomía de EWELL y BURKE, la de LINKE, también incluye categorías que reflejan políticas con intentos específicos: en este caso, "la participación y la equidad social".

En una amplia revisión del uso de los indicadores de desempeño en Europa, JONGBLOED y WESTERHEIJDEN (1994) emplean un esquema que incluye "recursos -cantidad de producción (de trabajo, materiales, etc.)- impacto, para describir las prácticas de los indicadores de desempeño, atravesados por la

dimensión de un nivel de análisis que distingue departamentos/unidades, instituciones y sistemas de educación superior".

DAVIS, finalmente, categoriza las medidas usadas en los países del Commonwealth, en dos dimensiones: la primera, está basada en el modelo de producción de la educación (entradas-proceso-resutado). La segunda, está centrada en la perspectiva desde la cual se construyen las medidas (interna vs externa).

Una dimensión participada por todos estos comentaristas, es alguna variante del continuo ingresos-procesos-resultados. Por añadidura, la mayoría coincide en que los indicadores extraídos de los tres de estos subdominios, son importantes para propósitos políticos.

Por un lado, los sistemas de medición son criticados por prestar demasiada atención a los "inputs" tradicionales: una práctica que refuerza las jerarquías institucionales establecidas e ignora variaciones importantes en los resultados y en el uso de los recursos, que la política debería recompensar. Los ranking promedios y los denominados "tablas de las ligas", han sido criticados sobre estas bases [DAVIS, 1996; YORKE, 1995].

Por otro lado, la popular y creciente alternativa de examinar solamente los resultados, ignora importantes diferencias en el contexto institucional, incluyendo, tanto los recursos invertidos y las diferencias en las prácticas, que pueden ser responsables en gran medida, de las variaciones en los resultados [YORKE, 1995, 1996].

Cuando no se toma en cuenta las entradas al examinar los resultados, se corre el riesgo de responsabilizar a las instituciones por cuestiones que están más allá de su control; un problema claramente ejemplificado por el uso de tasas de finalización / graduación en los sistemas de indicadores de desempeño en el nivel de los Estados, a pesar del hecho de que la mayoría de las variaciones en esta medida resulta de las diferencias en los niveles de selectividad de las admisiones [ASTIN, 1991; EWELL & JONES, 1994]. Igualmente, no tomar en cuenta las prácticas en el marco de riesgos a ser asumidos, induce a las instituciones a lograr resultados deseables, de modos indeseables (disminuir los estándares para alcanzar mayores tasas de avance) en tanto se aparte la atención de cosas que podrían estar bajo un control institucional (Centro Nacional para la administración de los sistemas de Educación Superior, 1994).

Ambas de las consideraciones que anteceden, son especialmente destacables cuando los indicadores de desempeño están ligados a la adjudicación de recursos.

Reducir las múltiples variaciones en la clasificación a una segunda dimensión principal, entre los comentaristas de los indicadores de desempeño, plantea más de un desafío.

No obstante, todos reconocen una distinción fundamental entre aspectos **cuantitativos** del desempeño, centrados en cosas como números, escala y eficiencia, y aspectos **cualitativos** del desempeño, focalizados en aspectos tales como valores, rangos y eficiencia.

Una vez más: ambos generalmente se mantienen por ser importantes y ambos son susceptibles de medición (aunque el primero algo más que el último).

Muchas de las diferencias importantes en el "modelo", en las perspectivas o propósitos advertido por los comentaristas, pueden ser acomodadas, además, dentro del subdominio de calidad, si se adopta una concepción más amplia de la misma, focalizada en concordancia con las expectativas.

Por un lado, esta concepción más amplia acomoda importantes diferencias en la "calidad" percibida, que podría variar por la posición de quienes emitan el juicio [visiones académicas de calidad basadas en la excelencia disciplinar versus visiones de los estudiantes y visiones de la sociedad, basadas en la ubicación, en el empleo y en el retorno de la inversión, por ejemplo].

Por otro, esta concepción más amplia, subraya explícitamente la intencionalidad de los indicadores como herramientas políticas, afirmando el imperativo de que las "expectativas" específicas a ser alcanzadas sean claras.

Esta modificada dimensión de "cantidad-calidad", de tal modo subsume eficientemente muchas de las características de los indicadores de desempeño que van más allá de los ingresos-procesos-resultados que han sido propuestos por BURKE [1997] y otros.

La tabla 1, presenta la resultante "taxonomía reducida" para distinguir los ámbitos de desempeño.

Las células individuales indican en forma sumaria, algunos de los tipos de medidas de desempeño más comúnmente utilizadas.

Las entradas en la categoría "cantidad" son generalmente, medidas de volumen o de razón, que describen la escala o la eficiencia de algunos aspectos de la operación institucional.

Las medidas que indican la cantidad de trabajo, materiales, etc, abordadas en un tiempo dado, por ejemplo, consisten en estadísticos tales como retención o tasas de conclusión de los cursos, que describen el flujo de los estudiantes a través de los programas de la institución.

Las entradas en la categoría de "calidad" necesariamente reflejan un determinado valor o perspectiva política.

"Condición de ventaja / mantenimiento", por ejemplo, incorpora intereses de las propiedades del gobierno, para asegurar que importantes atributos institucionales de inversiones, edificaciones, equipos y personas, no sean sistemáticamente devaluados, como resultado de decisiones presupuestarias locales desarticuladas.

"Buenas prácticas", a su vez, representan comportamientos institucionales deseables que son, ya sea conocidos por ser efectivos en las funciones claves (por ejemplo aprendizaje activo en la enseñanza o centración en el cliente, en los asuntos de los estudiantes) o que reflejan un particular enfoque de la administración institucional o de la responsabilidad por los resultados (por ejemplo, autoevaluación interna y prácticas de evaluación, o examinación post-titularidad).

Dentro de este esquema, además, la "calidad", contraparte de una entrada específica de cantidad, constituye, a menudo, la misma medida básica presentada de modo diferente para un determinado propósito político. "Numbers served", por ejemplo, es una medida en su propio derecho, pero puede ser desglosada para un determinado grupo de clientes de interés, para proporcionar medidas de acceso o de equidad.

Las medidas básicas de logro de algo obtenido en un tiempo dado, tales como graduación o tasas de finalización de la carrera, pueden ser retrabajadas de una manera similar, para proporcionar estadísticos de "elección del consumidor", tales como, la probabilidad de completar un programa para un determinado tipo de estudiantes.

La clasificación de medidas de esta forma, posibilita la política de "centro de gravedad" de indicadores de desempeño bastante diferentes para que la adjudicación de recursos sea rápidamente identificada.

Los indicadores de desempeño existentes en los sistemas de financiamiento tanto en USA como en el extranjero, por ejemplo, tienden a estar marcadamente ponderados hacia el cuadrante superior izquierdo, con énfasis en las entradas y en la cantidad de producción desde el punto de vista de la eficiencia.

Las alternativas propuestas, especialmente aquellas diseñadas desde el punto de vista de la elección del consumidor o desde la experiencia del estudiante, [NCHEMS, 1994; EWELL & JONES, 1996; YORKE, 1995] enfatizan el cuadrante opuesto.

Tabla 1 - Taxonomía reducida de medidas de desempeño

Función de producción de la Educación Superior			
Perspectivas sobre el desempeño	Entradas	Procesos	Resultados
- "Cantidad" (Eficiencia)	- Recursos invertidos - Número atendido	- Costos/unidad de enseñanza - Cantidad de trabajos abordados en un tiempo dado.	- Números producidos - Tiempo de la graduación.
- "Calidad" [conformidad con las expectativas]	- Acceso / equidad - Facilitación - Calidad positiva - Condición / mantenimiento.	- "Buenas prácticas" - Experiencias estudiantes / clientes	- Aprendizaje evaluado - Éxito y satisfacción del estudiante / cliente.

Propiedades de la medición.

Cada una de las 6 células definidas por la Taxonomía reducida [Tabla 1], contiene medidas que presentan técnicas y propiedades operacionales muy diferentes. "Número atendido", por ejemplo, es una medida directa, comparativamente fácil de obtener y relativamente inambigua en su significado.

En el extremo opuesto, "Buenas prácticas" o experiencias del estudiante / cliente, exige una reunión de datos más compleja y tiende a producir resultados que son más difíciles de interpretar.

Sin embargo, las propiedades técnicas y operacionales de este tipo, raramente se suelen analizar en las discusiones sobre taxonomías de los indicadores de desempeño.

Esto es desafortunado porque la creciente experiencia con el uso de las medidas de desempeño para la adjudicación de recursos, sugiere que las diferencias operacionales y técnicas en las medidas empleadas, están lejos de ser decisivas para precisar si un determinado enfoque será más exitoso en relación con el estadístico implicado en la medición.

Examinando explícitamente tales propiedades en relación con los tipos de medidas corrientemente empleadas, se pueden distinguir al menos 4 estadísticos:

* Estadísticas y medidas "duras"

Las estadísticas duras consisten en un recuento directo de cosas que pueden ser enumeradas sin ambigüedad. Los ejemplos incluyen, número de alumnos y de graduados; número de empleados; gastos por rubros, etc. Los datos de este tipo son compilados por los administradores del sistema y por las agencias del gobierno, sobre la base de censos. En general, unas pocas cuestiones están generalmente asociadas con su validez e integridad. Sin embargo, tales datos son raramente usados explícitamente como "medidas del desempeño" porque los mismos reflejan poco más que un aumento en la escala. Argumentalmente, la fórmula tradicional de la matrícula utilizada para el financiamiento, está en la forma de "ejecución del presupuesto" que emplea tales estadísticos, aunque los mismos están basados en un modelo de cobertura de costos incurridos, más bien que en la inducción de las conductas deseadas [JONES, 1984].

Por otra parte, los enfoques dirigidos a la inversión, tales como: el Programa de la Excelencia selectiva de Ohio de los 80, o los programas de pagos de una cantidad fija por persona como el programa de Nueva York Bundy, o partes del "Financiamiento por resultados" de Missouri, proporcionan buenos ejemplos del uso intencional de tales estadísticos a los fines de asignación de recursos.

* Razones e índices basados en medidas y estadísticas "duras"

La mayoría de los indicadores de desempeño corrientes, consisten en estadísticas calculadas de dos o más medidas tipo censo.

Los ejemplos comunes incluyen volumen de trabajo de los profesores; costos por unidades de medidas de producción (tales como costos por créditos) tasas de retención o de terminación de estudios; costos por función institucional.

Aunque basadas en la manipulación de estadísticas "duras", numerosas cuestiones sobre definición y cálculo, generalmente están asociadas con tales medidas.

Las estadísticas de tasas de graduación, por ejemplo, pueden variar considerablemente dependiendo de definiciones alternativas de la "cohorte de entrada" que constituye el denominador del estadístico, o de la longitud del tiempo que los estudiantes hayan empleado en avanzar.

Las tasas de ubicación (en el trabajo) son más susceptibles a tales variaciones, aún cuando sean utilizados los datos de la unidad de registro del Estado (SEPPANEN, 1995). Cuestiones de definición como ésta, raramente son inmediatamente evidentes a los usuarios de las estadísticas, pero pueden afectar su validez y los usos apropiados que se deseen llevar a cabo.

Sin embargo, en razón de que ellas no son inherentes a los datos cualitativos, estas cuestiones generalmente pueden estar orientadas mediante el desarrollo de definiciones de procedimientos de cálculo más explícitos (y generalmente más elaborados), un camino muy bien ejemplificado por la evolución de las orientaciones de indicadores de financiamiento de Tennessee durante la década pasada [BANTA y otros, 1996].

* Estadísticas de segundo orden

Consisten en medidas de algunos rasgos o condiciones subyacentes que no pueden ser contados directamente. Ejemplos destacados en el dominio de las medidas de desempeño, incluyen: la satisfacción del cliente o del estudiante, las cuales deberán ser obtenidas mediante una encuesta o entrevista, y los resultados de los aprendizajes de los alumnos, que pueden ser logrados por un examen o evaluación.

El empleo de tales medidas, requiere inferencias, así como una colección y manipulación de datos, añadiendo un conjunto adicional de cuestiones, cuando tales estadísticas son aplicadas a la asignación de recursos o a otros tipos de políticas.

Los datos de las encuestas (Survey), por ejemplo, casi siempre son incompletos en razón de las respuestas omitidas.

En muchos casos, los mismos pueden estar basados también en muestras.

Ambas condiciones significan que virtualmente todas las bases de los bancos de datos están "incompletas" y requieren interpretación estadística para tornarlas significativas.

Los datos de las pruebas y de las evaluaciones, plantean adicionales cuestiones básicas de validez, en este caso, el grado por el cual, un puntaje obtenido en un examen, representa, en efecto, un buen estimador de lo que un estudiante sabe y puede hacer.

Tomadas en conjunto, las mediciones de este tipo, siempre contienen cierto grado de inestabilidad estadística, una propiedad que las torna menos adecuadas (para usarlas en la estructura de fórmulas) que las medidas "duras" basadas en datos del tipo censo.

El largo debate sobre el ejemplo del examen ACT-COMP, en el esquema de financiamiento del desempeño en Tennessee, ilustra nuevamente estos problemas en forma adecuada [BANTA y otros, 1987; STEELE, 1988].

* “Apelación a juicios”

Argumentalmente, éstos, en absoluto son “estadísticos” pero reflejan los resultados a menudo complejos de procesos cualitativos de evaluación.

Los ejemplos incluyen aspectos tales como: si la institución ha establecido un adecuado proceso de evaluación institucional; el grado por el cual esto tiene un aceptable plan estratégico o un proceso afirmativo de acción; si ofrece un alto porcentaje de clases que emplean enfoques de “aprendizaje activo” o si opera un sistema efectivo de examen post tenencia del cargo.

La mayoría de los ejemplos de los indicadores de desempeño, caen en esta categoría, que consiste en “buenas prácticas” institucionales o instruccionales de este tipo. Los datos para impulsar tales indicadores, son cualitativos, en gran medida y deben ser interpretados por alguien con el objeto de lograr un juicio adecuado.

En casos en donde esto va más allá del examen crítico del personal de la agencia [que representa el más común de los enfoques] se opera de dos maneras:

Primero, las exámenes críticas de evidencias presentadas, pueden ser llevadas a cabo, empleando críticos externos [reviewers] tal como es ejemplificado por los procesos de evaluación institucional, autorizados en la evaluación de Virginia en carácter de institución elegible para un determinado financiamiento para fondos de incentivos.

En segundo lugar, pueden ser emprendidos los exámenes críticos de pares, en relación con diversos aspectos de operaciones institucionales, que implican observaciones críticas y visitas en el lugar, tal como es practicado por los Consejos de Financiamiento de la Universidad en el Reino Unido o en Australia, en relación con la ejecución del presupuesto [WARREN PIPER, 1996].

En ambos casos, los resultados de los procesos, son categóricos, asignando a las instituciones, a lo sumo, a diversos niveles de calidad, más bien que intentan el cálculo de un completo conjunto de puntajes o “rankings”.

Aunque las medidas de los 4 tipos están presentes en cada una de las 6 celdas de la reducida taxonomía de medidas de desempeño presentada en la Tabla 1, determinadas áreas de los campos, tienden a depender mucho más frecuentemente de ciertos tipos de medidas.

Las de cantidad, probablemente estén más centradas en razones e índices, basadas en las medidas “duras” y en las estadísticas, especialmente cuando las mismas conciernen a procesos y resultados.

No obstante, algunas medidas “duras” muy sencillas, son empleadas separadas de las demás.

Las medidas de calidad, por contraste, tienden a centrarse más pesadamente en el uso de “estadísticas de 2do. Orden”. Una cantidad significativa de medidas de Calidad/Entradas, sin embargo, son razones basadas en mediciones “duras”, en tanto que las celdas de las medidas de Calidad/Procesos, contienen la proporción más grande de decisiones que uno tiene que tomar por sí mismo, porque no hay reglas fijas para la situación.

Esta asociación global entre dominios y propiedades de la medición, es significativa, porque determinadas propiedades pueden tornar a ciertos tipos de indicadores más o menos adecuados para los propósitos de una determinada política.

Solicitudes para la adjudicación de recursos

Como ha subrayado BURQUE [1997], el término financiación del desempeño [Performance Funding] puede abarcar una variedad de programas del Estado bastante diferentes, y éste es especialmente el caso cuando se consideran los tipos de medidas realmente usadas para la asignación de recursos.

Los componentes que afectan al Estado en su totalidad, en el Programa Multinivel FFR de Missouri, por ejemplo, tienden a enfatizar las medidas estadísticas “duras”, tales como: número de graduados de las minorías y número de nuevos estudiantes graduados, que son relativamente inambiguos desde el punto de vista metodológico [STEIN, 1996].

En donde se enfatiza el rendimiento de los alumnos, las mediciones son desacopladas de las inherentes ambigüedades de los puntajes de la prueba.

El componente del FFR de la “Prueba de Graduados” por ejemplo, simplemente cuenta el número de graduados que fueron evaluados, en tanto que el componente del “Desempeño de los Graduados”, recompensa a las instituciones por la proporción de estudiantes evaluados, que califican por encima del quincuagésimo percentil de los exámenes normados nacionalmente.

La última medida, en particular, tiende a regular la inherente inestabilidad estadística de los puntajes de la prueba, una dificultad que ha plagado el programa de Tennessee desde el comienzo.

El enfoque propuesto por Carolina del Sur para proveer una cantidad de dinero para financiar el desempeño, en contraste, confía tanto en estadísticas de segundo orden como en juicios solicitados [EWELL, 1997]. Más de la mitad de las 37 medidas escritas en la ley, caen en esta categoría, incluyendo indicadores tales como, “un proceso adecuado de examen post-titularidad para profesores titulares”.

De modo similar, reflejando su énfasis en relación con el cliente, tres de las nueve medidas oficialmente adoptadas por la Comisión de Educación Superior de Colorado, están basadas en la encuesta (survey), en

tanto que otras tres, son “buenas prácticas” que requerirán decisiones que los implicados deberán tomar por sí mismos [Comisión para la Educación Superior de Colorado – CCHE – 1997].

Muchas de estas medidas han sido adoptadas para el financiamiento del desempeño, porque las mismas se dirigen a un dominio de particular interés para los cuerpos de financiamiento.

Sin embargo, en la adopción de las mismas, ha habido una escasa consideración explícita en relación con su real adecuabilidad a esta aplicación.

Un primer intento para evaluar dicha adecuabilidad, asociado a un número de enfoques específicos a la información dirigida a la adjudicación de recursos, para determinados tipos de medidas, se presentan en la Tabla 2. Basadas en este conjunto, pueden extraerse una serie de generalizaciones acerca de cómo, tipos específicos de Indicadores de Desempeño pueden ser aplicados exitosamente bajo variados enfoques.

Tabla 2 – Relativa adecuación de tipos de medidas, a diferentes tipos de mecanismos de financiación

	TIPOS DE MEDIDAS			
	RAZONES E INDICES			
	Estadísticas “duras”	Estadísticas	“Segundo orden”	“Criterios”
Financiamiento del desempeño	alto	alto	moderado	Bajo
Subsidios competitivos	bajo	bajo	alto	Alto
Inversión dirigida	moderada	Moderada	moderada	Alta
Información orientada al mercado	baja	moderada	alta	Moderada
Base de ajustes periódicos	moderada	moderada	moderada	Moderada

Financiamiento del desempeño

Desde múltiples puntos de vista, el clásico financiamiento del desempeño, representa una extensión de tradiciones ya definidas de expresiones fijadas en la formulación del presupuesto para la educación superior.

En realidad, se ha observado a menudo, que las típicas fórmulas de la matrícula, aunque diseñadas para permitir a las instituciones cubrir los costos variables, contienen fuertes incentivos para proceder de forma especial [JONES, 1984].

Sin embargo, con los dólares ligados a determinados niveles de desempeños medidos, los incentivos pueden estar abrumando a las instituciones para concentrarse en la maximización de los valores numéricos de los indicadores de desempeño, a menudo a expensas de cambios más fundamentales.

Como consecuencia, tales enfoques demandan datos especialmente fuertes, para que sean efectivos.

En general, las estadísticas duras –y las medidas de razón que están basadas en ellas- han sido más idóneas para satisfacer estas condiciones, más que las estadísticas de “segundo orden” como los resultados de las encuestas de opinión, o las puntuaciones de los tests.

Por otra parte, los tipos de inestabilidades estadísticas, asociadas generalmente con tales mediciones, pueden conducir a reales anomalías que tienden a socavar la confianza fundamental en el sistema.

El enfoque de Tennessee, repetidamente ha estado plagado de tales problemas. Las variaciones estadísticas en el desempeño de los “grupos de comparación” en exámenes institucionales del tipo ACT-COMP, por ejemplo, ha significado en algunos casos, que una institución en Tennessee podría “ganar” o “perder” fondos, arbitrariamente, de un año para el otro, aún cuando realmente había incrementado su desempeño [BANTA y otros, 1987].

Las decisiones que uno toma por sí mismo (porque no hay reglas fijas para la situación), son aún menos adecuadas de aplicarse en el típico marco de los clásicos financiamientos definidos por el rendimiento.

Por un lado, la naturaleza nominal (o, a lo sumo, ordinal) de los “datos” que ellos producen, torna difícil acomodarlos directamente en una fórmula de asignación de recursos.

Por otro, los tipos de resultados y de procesos que ellos abordan, típicamente son difíciles de cambiar de la noche a la mañana, y ello puede requerir de una sustancial inversión.

En tales casos, los “castigos” de corto plazo por falta de cumplimiento, pueden tener efectos exactamente opuestos a los esfuerzos de mejoramiento, tal como hubieran sido propuestos en sus políticas.

Subvenciones competitivas

La posibilidad de obtener subvenciones adecuadas, permite a las instituciones, proponer actividades innovantes consistentes con los objetivos de la financiación, los cuales, debido a que son nuevos, pueden implicar riesgos importantes.

Bajo tales circunstancias, la información sobre el desempeño es relevante en, al menos, dos modos.

En primer lugar, los otorgamientos mismos, pueden efectuarse parcialmente, sobre la base de los datos del desempeño presentados por la institución, que justifican el pedido del respectivo financiamiento.

En realidad, los que los pueden (y deberían) otorgar, establecen con antelación las pautas que subrayan el uso de tales datos, ligados tanto como sea posible a los objetivos establecidos [JONES, 1984].

En segundo término, los resultados de las actividades financiadas, pueden ser verificados mediante la evaluación, nuevamente, frente a los propósitos establecidos del programa. Los requerimientos de los datos son, en ambos casos, menos rigurosos que para el financiamiento del desempeño. Además, los dominios de interés en tales programas, tienden a concentrarse sobre buenas prácticas institucionales (por ejemplo, mejorar la capacidad de enseñar; emplear la tecnología de forma efectiva o establecer alguna asociación con actores y agencias externas). Esto tiende a ser dominante en donde predominan el buen juicio y las estadísticas de segundo orden.

Inversiones dirigidas

Los enfoques de financiamientos dirigidos o categóricos, proporcionan recursos a las instituciones para que se ocupen en determinados tipos de actividades. Como las subvenciones competitivas, el financiamiento está ligado idealmente a promover los objetivos que son consistentes con las necesidades del sistema. A distinción de los mecanismos competitivos de las subvenciones, ellos permiten a las instituciones escasa discreción sobre la forma en que se gaste el dinero. Sin embargo, los dos enfoques tienden a utilizar de forma similar, la información sobre el desempeño.

En primer lugar, tales mecanismos son establecidos más comúnmente para abordar deficiencias previamente identificadas mediante el uso de medidas de desempeño, previstas por el Estado (o al menos frecuentemente) sobre la base de lo determinado por la institución.

En segundo término, tales mecanismos requieren de medidas de efectividad, a ser establecidas y controladas, para determinar el impacto de los fondos invertidos.

Las diferencias entre los dos enfoques, tienden a estar más en relación con los dominios de interés que con los tipos de datos requeridos.

Históricamente, determinados objetivos de tales programas, han estado dirigidos a la evaluación y a la renovación de la calidad y de las buenas prácticas institucionales, incluyendo aquellas especialmente relacionadas con la calidad de los resultados y de las experiencias de los no graduados universitarios [EWELL & JONES, 1996].

La renovación de la calidad es relativamente sencilla, requiriendo primariamente estadísticas “duras” y medidas de razón por trayectoria (tracking).

Las buenas prácticas, por el contrario, descansan fundamentalmente en decisiones que uno toma por sí mismo porque no hay reglas fijas para la situación.

Como consecuencia, los 4 tipos de medidas tienen, desde un moderado a un alto grado de relevancia para este enfoque de funcionamiento, dependiendo del ámbito de interés.

Información orientada a los mercados

La información orientada a los mercados, depende de los efectos indirectos de la elección del consumidor para “palanquear” la conducta institucional.

Como consecuencia, los tipos de medidas que son más relevantes, tienden a ser aquellos que se dirigen a dominios sumamente prominentes para el estudiante o para los grupos de empleadores.

Estos dominios, de modo muy destacado, incluyen costos y oportunidades de éxitos, ajustados a grupos de una clientela específica (lo cual tiende a medidas de razón) acceso a la facultad y a los servicios (“buenas prácticas”, las cuales tienden a confiar en medidas que uno crea por no existir reglas fijas en la situación) y satisfacción, ubicación y resultados de los aprendizajes (las cuales están basadas, en gran medida, en estadísticas de segundo orden, tales como encuestas y exámenes).

Sin embargo, igualmente importante para este propósito, es que existen medidas que son creíbles a los consumidores para la toma de decisiones. En este aspecto, los informes directamente obtenidos de otros "consumidores", califican extremadamente alto, especialmente si han sido reunidos por objetivas terceras partes, no conectadas con lo que provee la institución (ECS, 1995). Como consecuencia, las encuestas basadas en medidas, serán particularmente adecuadas a este enfoque para el financiamiento.

- **Base de ajustes periódicos**

La vasta mayoría de los enfoques sobre financiamiento, utilizan uno o más de los mecanismos arriba señalados, y están basados en dólares marginales que afecta a menos del 10% de las bases de asignaciones institucionales.

Esto, de ningún modo implica que la base de las asignaciones no sean, en sí mismas, afectadas por información sobre el desempeño.

Históricamente, los ajustes siempre han sido llevados a cabo periódicamente, sobre la base de las asignaciones institucionales, a efectos de cubrir cambios, principalmente con respecto al crecimiento de la matrícula.

Los ajustes efectuados sobre la base de las tendencias en el estudio de Costos Instruccionales referidos al Estado de Illinois, y emprendido por el Consejo de Educación Superior de dicho Estado, a lo largo de los 70 y de los 80, proporciona un ejemplo destacado de este empleo de datos para ajustar los presupuestos institucionales.

Las características distintivas de este enfoque, incluyen una amplitud de perspectiva, y la naturaleza holística de cualquier juicio basado en la información, que fuere efectuado.

Los datos son típicamente acumulados durante un largo período de tiempo antes de que se adopte alguna acción, y la información es utilizada en combinación, para informar sobre decisiones, de modo elaborado.

Ambas características implican que las medidas en múltiples niveles de precisión, pueden ser adaptadas porque poco es lo que depende del resultado de alguna observación en particular.

Como consecuencia, los 4 tipos de medidas aplicadas virtualmente a cualquier dominio de desempeño, son adecuadas para usarse en tales circunstancias.

Basados en este breve análisis, al menos dos conclusiones son evidentes.

En primer lugar, el clásico financiamiento del desempeño, funciona mejor con sólo un muy limitado rango de tipos de medición. Estos tipos de medición, a su vez, tienden a estar asociados con sólo una porción del dominio del desempeño que se refiere a la escala productiva o eficiencia.

Los tipos de ámbitos o sectores de "calidad", tales como resultados de los aprendizajes, satisfacción de los "clientes" y "buena práctica institucional", constantemente enfatizadas por los generadores de políticas públicas, reclama medidas cuyas propiedades técnicas, tornan extremadamente difícil acomodarlas dentro de tales enfoques. Como consecuencia, su empleo en tales marcos debería, en la mayoría de los casos, ser evitado y el énfasis ser colocado sobre estadísticas que pueden ser fácilmente obtenidas e interpretadas.

Desde este punto de vista, el Programa F.F.R. de Missouri, parece particularmente bien fundamentado.

Sin embargo, esta conclusión de ninguna manera implica que los indicadores de desempeño, basados en metodologías y juicios complejos, no tengan participación en la asignación de recursos.

En realidad, la experiencia existente sugiere que los mejores enfoques implican múltiples mecanismos de financiación diseñados deliberadamente para lograr diferentes propósitos.

Finalmente, el último programa de Ohio referido a la "Excelencia Selectiva", proporciona un ejemplo excelente [NCHEMS, 1992]. Aquí, no menos de 5 enfoques separados de financiamiento para cubrir propósitos específicos, fueron empleados simultáneamente, incorporando cada uno de ellos, un uso diferente de la información en los procesos de asignación.

La inclusión de una base periódica de ajustes en el conjunto de las herramientas de financiamiento para propósitos específicos, permitió, además, el uso creativo de medidas de desempeño que presentaban características técnicas muy diferentes.

En efecto, una muy prometedora línea de políticas, incluye tres iniciativas diferentes:

- Recopilación e información, de una amplia gama de indicadores de desempeño a los fines de evaluar responsabilidad por los resultados, o de proporcionar, cada año, información al consumidor.
- Utilización de un pequeño subconjunto de los mismos, que sean especialmente adecuados a los fines de impulsar un conjunto de programas de financiamiento marginales, cuidadosamente adaptados.
- Utilización de una serie mucho mayor de estos indicadores, regularmente reunidos, referidos especialmente a cuestiones de calidad, para informar periódicamente en términos generales, aunque relativamente infrecuentes, a las discusiones dirigidas al financiamiento para corregir las deficiencias detectadas y efectuar los reajustes pertinentes en las instituciones.

Los borradores iniciales de legislación sobre responsabilidad por los resultados y la legislación de presupuesto de Colorado, en 1991 contuvieron tales característica empleadas deliberadamente en

combinación. Similares ideas han sido consideradas en Carolina del Sur, como la única forma de lograr que el mandato recientemente adoptado del 100% del financiamiento basado en el desempeño, fuera realmente practicable.

Lecciones sobre la aplicación y pensamientos finales

En la medida en que los enfoques sobre la información orientada al financiamiento devenga más generalizada y, en la medida en que los componentes de los presupuestos institucionales que ellos gobiernan, se expandan, se torna imperativo un diseño y aplicación cuidadosos.

Sin embargo, la experiencia de base, a partir de la cual construir, queda muy limitada cuando se la compara con la mayoría de los enfoques establecidos sobre presupuestos.

En realidad, el conocimiento generalizable acerca de un diseño y uso efectivo de las medidas de desempeño, a pesar de su historia, también es escaso.

Sin embargo, algunos pocos lineamientos, aparecen como relevantes si sólo se advierte frente a los peores abusos. Se incluyen los siguientes:

- ❖ Ser claro acerca de los propósitos: La información orientada a generar el presupuesto, es fundamentalmente para inducir a las instituciones a moverse hacia direcciones deseadas. No obstante, si éstas no son claras, o si los mecanismos empleados para recompensar las decisiones son difíciles de comprender, el único resultado será aumentar la complejidad presupuestaria sin cambiar el comportamiento.

Independiente de algún determinado enfoque (o enfoques) elegido, por lo tanto, la iniciativa debe estar guiada por una visión política percibible y explícita a nivel del Estado, que articule las específicas necesidades a ser abordadas y la específica teoría del cambio que deberá ser empleada para dirigir las.

- ❖ Adaptar los componentes de la política para armonizar con los propósitos.

Diferentes propósitos políticos requieren de diferentes tipos de mecanismos presupuestarios. Al mismo tiempo, ciertos tipos de medidas son más adecuadas que otras para ser usadas en determinados mecanismos de asignación de recursos.

El hecho de que estos dos puntos estén combinados en enfoques orientados a la información para presupuestar, virtualmente demanda enfoques de múltiples componentes con cada uno de los elementos adaptados para ajustar los a una particular combinación de circunstancias.

Los intentos de construir esquemas unitarios de "financiamiento del desempeño" que se apoyen en decenas de indicadores para lograr múltiples propósitos al mismo tiempo, deberán ser evitados.

- ❖ Simple y robusto puede ser mejor que elegante y preciso

La mayoría de las áreas de real interés político, son difíciles de medir con precisión.

Más bien que adscribir una falsa precisión a tales medidas, o combinar sus resultados con datos extraídos de métodos que realmente generan precisión, dentro de una única asignación de procedimiento de fórmula, tales medidas deberán ser empleadas deliberadamente de forma que, conscientemente, se tome en cuenta su inherente imprecisión e incapacidad estadística.

Por encima de todo, evitar "conexiones duras" basadas en fórmulas establecidas cuando se usen tales medidas para tomar decisiones vinculadas con la asignación de recursos.

- ❖ Evitar enfoques que castiguen a las instituciones por cosas que no pueden controlar.

Nuevamente, la lógica fundamental de presupuestar el desempeño, es inducir al mejoramiento a través de cambios en la acción institucional.

Los enfoques que sancionan negativamente los resultados que no pueden, en efecto, ser influidos por la acción institucional, o peor, que la inducen a actuar de formas que contradicen su misión, producirán frustración más bien que mejoramiento.

El uso generalizado de las tasas de graduación y las estadísticas de resultados brutos de los aprendizajes, empleados como indicadores institucionales de desempeño en muchos estados, -a pesar del hecho de que ambos dependen decididamente de la selectividad institucional de admisiones- proporciona, de hecho, un buen ejemplo.

- ❖ Examinación crítica regular y revisión de los procesos más allá del tiempo usual.

La información sobre los enfoques del manejo del presupuesto, es relativamente nueva, de modo que una gran cantidad de experimentos queda para ser analizados. Muchos enfoques se han intentado, pero no operan como se pensaba y necesitan ser cambiados. Tanto se ha invertido en aplicar tales programas, que ha habido poco tiempo para documentarlos, de modo que ciertas líneas de acción puedan ser aprendidas.

Sin embargo, una vez establecidos, tales enfoques tienden a ser regularizados y no se examinan nuevamente.

El programa de larga data de Tennessee, ha sido ejemplar en abordar este problema. Una de las principales claves para su sobrevivencia, ha consistido en el proceso de incorporación, que requirió de un ciclo de examinación y de revisión cada cinco años. (BANTA y otros, 1996).

Directrices como éstas, por supuesto ya han sido planteadas muchas veces. Los indicadores a nivel del estado y las iniciativas de evaluación determinadas por el mismo, han generado similares listas de amonestaciones cuando emergieron en los Estados Unidos desde hace 15 y 5 años respectivamente.

Las apuestas son bastante altas en relación con la información, orientada al presupuesto, pero si la experiencia es realmente tenida en cuenta, existen oportunidades de lograr lo correcto.

BIBLIOGRAFÍA