

# Los Indicadores y la Planeación de la Educación Superior en América Latina

Miguel Angel Casillas Alvarado<sup>1</sup>

[mcasillas@uv.mx](mailto:mcasillas@uv.mx)

Claudio Castro López<sup>2</sup>

[ccastro@uv.mx](mailto:ccastro@uv.mx)

Juan Carlos Ortega Guerrero<sup>3</sup>

[juaortega@uv.mx](mailto:juaortega@uv.mx)

<sup>1</sup>Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México

<sup>2</sup>Centro de estudios de opinión y análisis, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México

<sup>3</sup>Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México

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

*Keywords: indicators, planning, public politics, higher education.*

## 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.

## ABSTRACT

In this paper we analyze how the growth and development of higher education systems ( SES ) in Latin America were associated with the types of government and political system who experienced these countries. Are two moments in the development of the SES which corresponds to the period of authoritarian rule and that is associated with the advent of democracy. Information is required to conduct SES rational planning growth. In this sense , we reflect on the lack of information on national education systems , the difficulty to obtain and systematize trouble . In recent years there have been concerted efforts by international organizations to build systems of indicators , we review here the most representative. It reflects on the use and enhancement of the indicators as a basis for public policy development and management of institutions.

## 1. INTRODUCCIÓN

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[1], 1983[2]) 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)[3]

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[4], 1992b[5], 1993[6]) 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[7]; Fuentes, 1986[8]; Brunner, 2007 [9]) donde priva 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[10]; Casillas, 1987[11]) 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 período 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 [12]). En otros la clasificación oficial de sus instituciones de educación superior ha sido calificada como “completamente incoherente y nada concuerda” (Brunner, 2013, p. 119 [13])

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.

## II

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[14]).

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 y Ferrada 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[15])

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'Éducation*.

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 [16]).

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.

### III

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

- [1] Olac Fuentes, M., Universidad y democracia. La mirada hacia la izquierda, en Cuadernos políticos, Editorial Era, México (1988).
- [2] Olac Fuentes, M., "Educación y Política en México", Editorial Nueva Imagen, México, (1983).
- [3] J. J. Brunner y R. Ferrada Hurtado, (Eds.), "Educación superior en Iberoamérica - Informe 2011", CINDA Santiago de Chile, (2011).
- [4] Luis Aguilar, "El estudio de las políticas públicas", Editorial Porrúa, México, (1992).
- [5] Luis Aguilar, "La implementación de las políticas públicas", Editorial Porrúa, México, (1992).
- [6] Luis Aguilar, "La hechura de las políticas públicas", Editorial Porrúa, México, (1993).
- [7] Enrico Rusconi, "Problemas de teoría política", UNAM, México, (1985).
- [8] Olac Fuentes, M., "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: el caso de México", (1986).
- [9] José Joaquín Brunner, "Universidad y Sociedad en América Latina", UV-IIE, México, (2007).
- [10] José Joaquín Brunner, "Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos", Editorial Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, (1990).
- [11] Miguel A. Casillas, "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna: los casos de la expansión institucional y la masificación" (1987).
- [12] Wietse De Vries, "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), UNAM, México, (2000).
- [13] J.J. Brunner, "On the classification of universities", Pensamiento educativo, Revista de investigación educacional latinoamericana, 50 (1), pp 115-129, (2013).
- [14] Burton Clark, "El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica" Nueva Imagen- Universidad Futura- UAM, México, (1991).
- [15] J.F. Esteves García y María Jesús Pérez García, "Sistema de indicadores para el diagnóstico y seguimiento de educación superior en México", ANUIES, México, (2007)
- [16] R. M. Camarena Córdoba, "Indicadores educativos. Hacia un estado del arte", IIS-UNAM, México, (2008).