

Análisis comparado de la cobertura de la educación superior en Corea del Sur y Chile: una reflexión para México

JUAN MANUEL OCEGUEDA HERNÁNDEZ* | MA. ANTONIA MIRAMONTES ARTEAGA** | PATRICIA MOCTEZUMA HERNÁNDEZ*** | ALEJANDRO MUNGARAY LAGARDA****

El trabajo explora las experiencias de transformación de la educación superior en Corea del Sur y Chile, enfatizando los logros obtenidos en la ampliación de la cobertura y algunos efectos sobre la percepción de equidad y calidad educativa. Se destaca la importancia de las tendencias demográficas, el esfuerzo privatizador, la inversión de recursos en el sector, la cultura y algunas particularidades de los sistemas de educación superior, como factores que explican las diferencias observables entre estas naciones, y se presentan algunas reflexiones para México sobre los alcances y riesgos de mejorar la cobertura de la educación superior a través de esfuerzos de instituciones privadas.

This article explores transformative experiences in higher education in South Korea and Chile, with emphasis on achievements in expanding coverage and some effects on the perception of educational equity and quality. Especially worth highlighting is the importance of demographic tendencies, privatizing efforts, the investment of resources in the sector, culture and some particularities in higher education systems, as factors that explain the observable differences between these two nations. Some reflections for Mexico are presented with regard to the magnitudes and risks of expanding higher education coverage through the efforts of private institutions.

Palabras clave

Universidades
Cobertura
Financiamiento de la educación
Educación privada
Educación comparada

Keywords

Universities
Coverage
Financing of education
Private education
Comparative education

Recepción: 28 de abril de 2016 | Aceptación: 12 de julio de 2016

- * Rector de la Universidad Autónoma de Baja California (México) y nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctor en Economía por la UNAM. Línea de investigación: crecimiento económico y educación superior. CE: jmocegueda@uabc.edu.mx
- ** Profesora de tiempo completo en la Facultad de Humanidades y Pedagogía de la Universidad Autónoma de Baja California (México) y nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctora en Estudios del Desarrollo Global por la UABC. Línea de investigación: sistemas comparados de educación superior. CE: mmiramontes@uabc.edu.mx
- *** Coordinadora de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Baja California (México) y nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctora en Administración Pública por la UNAM. Línea de investigación: educación superior y federalismo. CE: moctezuma@uabc.edu.mx
- **** Profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (México) y nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctor en Economía por la UNAM y posdoctorado en Historia Económica y Globalización por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). Línea de investigación: desarrollo empresarial y educación superior. CE: mungaray@uabc.edu.mx

INTRODUCCIÓN

La idea de que la educación es uno de los pilares del desarrollo económico y social ha permeado en las sociedades contemporáneas, convirtiéndose en todos los casos en una de las prioridades de las políticas públicas. Inicialmente los esfuerzos se orientaron a alcanzar la cobertura universal en la educación básica; posteriormente se centraron en el nivel medio superior y luego en la educación terciaria. En la actualidad son pocos los países que, como Corea del Sur, pueden afirmar haber cumplido con la difícil misión de alcanzar la cobertura universal en todos los niveles educativos. En América Latina, las naciones de mayor desarrollo como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay prácticamente han cubierto lo correspondiente a la educación básica, con avances importantes en los otros niveles. Si se toma como referencia la educación superior y se considera la matrícula de licenciatura y posgrado con respecto a la población de 19 a 24 años, las tasas de cobertura registradas en 2009 fueron respectivamente de 69, 34, 55, 28 y 65 por ciento (UNESCO, 2011). Sin duda estas cifras muestran diferencias importantes en los logros educativos de estas naciones a nivel terciario; destaca el rezago de Brasil y México.

Desde la década de los setenta, la sociedad mexicana emprendió un proceso de masificación de la enseñanza superior que permitió aumentar la matrícula nacional de licenciatura de 208 mil 944 a 827 mil 737 y la de posgrado de 5 mil 953 a 25 mil 502 entre 1970 y 1980. Ello contribuyó a elevar la tasa de cobertura en el nivel licenciatura de 6.1 a 14.2 por ciento (ANUIES, 2012). La década de los ochenta corresponde a una etapa de estancamiento en casi todos los ámbitos de la vida económica y social del país. En esos años la matrícula continuó creciendo prácticamente a la misma tasa que la población en edad de estudiar, por lo que la cobertura se mantuvo estable en apenas 13.9 por ciento en 1990. Las siguientes dos décadas atestiguan un esfuerzo social

extraordinario que permitió elevar la cobertura a 20.2 por ciento en el año 2000, y a 27.9 por ciento en el 2010, alcanzándose una matrícula en licenciatura de 1 millón 918 mil 948 y 2 millones 773 mil 088 en cada uno de esos años, mientras que en el posgrado se llegó a 128 mil 947 y 208 mil 225, respectivamente (SEP, 2011).

Las experiencias de muchas naciones, e incluso la de México en algunos periodos, enseñan que con frecuencia la expansión acelerada de la matrícula se acompaña con deterioros en la calidad de la educación, particularmente cuando dicho proceso no se acompaña con un crecimiento en el número de profesores con sólida formación académica; un programa paralelo de formación y capacitación de docentes; y una ampliación de talleres, laboratorios, equipamiento e infraestructura tecnológica, por mencionar sólo algunos de los factores más relevantes (CEPAL-UNESCO, 1992). En el pasado, el crecimiento sin calidad fue un rasgo más característico de la educación pública; en el presente, el crecimiento sin calidad caracteriza a la educación privada.

Esta compleja situación plantea al menos dos interrogantes: ¿qué han hecho otras naciones con su educación pública y privada de nivel terciario para obtener logros sobresalientes en la cobertura educativa? Y ¿hasta dónde es posible aprender de sus experiencias? En el presente trabajo se revisan dos casos con fuerte presencia de educación superior particular que pueden proporcionar reflexiones valiosas para México: Corea del Sur, uno de los pocos países que ha alcanzado la cobertura total en este nivel escolar, y que lo ha hecho manteniendo altos estándares de calidad; y Chile, con una de las más altas tasas de cobertura en América Latina, que se distingue por sus políticas innovadoras en esquemas de subsidio dirigidos hacia la demanda. Ambos se analizan a partir de variables como gasto por nivel educativo y tasas de cobertura. Con base en un enfoque comparativo se realiza una reflexión sobre lo que es posible aprender de los aciertos cuantitativos

de esos dos procesos nacionales de expansión de cobertura, con especial atención en el papel que juega el sector privado en la provisión de este nivel de servicios; y también se pone atención a las inequidades sociales resultantes y los impactos diferenciales en los niveles de percepción social de la calidad. Se concluye con una reflexión sobre los retos de la educación superior mexicana en materia de cobertura a partir de lo que es posible aprender del papel de las instituciones particulares en las experiencias analizadas, y la necesidad de desarrollar una agenda de investigación sobre los criterios y medidas de la calidad educativa.

ANTECEDENTES

En 1992 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, coincidían en que un ciclo de políticas había llegado a su fin y que la transformación productiva con equidad en los países latinoamericanos y caribeños requería modificaciones profundas en los sistemas de educación, capacitación e innovación tecnológica (CEPAL-UNESCO, 1992). Las políticas de educación superior durante los noventa se enfrentaban a las limitantes de la política económica de cada Estado nacional para construir rutas sustentables de crecimiento económico y mecanismos efectivos para mejorar la distribución del ingreso. Para ello, los agentes económicos y gubernamentales debían realizar cambios en la organización y gestión para mejorar sus niveles de eficiencia y eficacia a través de la educación y la innovación. En el fondo de este dilema estaba la idea, ampliamente extendida, de que los mayores retornos sociales de la educación básica sobre los de la educación terciaria no justificaban cambios en las asignaciones fiscales a favor de esta última (Psacharopoulos 1996). A pesar de ello, para el caso mexicano Ruiz Durán (1997) encontraba que cada punto porcentual del

gasto educativo había tenido un impacto de 0.137 puntos sobre el crecimiento económico (PIB) durante el periodo 1970-1996, y resaltaba la importancia de la matrícula escolar como factor explicativo de tal crecimiento. Sin embargo, al diferenciar por nivel educativo, mientras el impacto de primaria y secundaria era de 0.194 y 0.192 puntos respectivamente, el del nivel superior era de 0.23.

Este tipo de cuestionamientos puso énfasis en los déficits en valores, conocimientos y habilidades de un amplio sistema educativo sustentado en la formación básica, pero también permitió reenfocar los esfuerzos de las políticas públicas hacia las amplias posibilidades de una educación terciaria más extendida y con mayores criterios de demostración de calidad a través de la evaluación. Sin embargo, en un contexto de fuerte autodeterminación universitaria, la asignación de recursos adicionales no necesariamente se traduciría en los resultados esperados en materia de ampliación de las matrículas estudiantiles o de la calidad de su preparación. No es de extrañar que durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, esta visión cuestionadora sobre la efectividad del esfuerzo público en materia de educación superior se enmarcara en un gran debate sobre la necesidad de un Estado más innovador en materia de los servicios públicos que entrega, y más eficiente en el uso de los recursos de los contribuyentes (Osborne, 2010).

El debate descansa en hasta dónde la planificación debe colocar a la educación superior en un nuevo papel que justifique nuevas asignaciones y contribuya a generar mayores niveles de crecimiento y distribución, o hasta dónde debe justificar la imposibilidad de nuevas asignaciones ante las restricciones macroeconómicas ampliamente extendidas a nivel global. Ello ha dado lugar a políticas públicas con enfoques diferenciados de planeación. Sea por restricciones presupuestarias nacionales o porque organismos internacionales generen recomendaciones a las políticas de educación

superior sin considerar las posibilidades nacionales de una implementación exitosa, los resultados son diferenciados, pero también los medios para obtenerlos. Esta situación ha dado lugar a la necesidad de realizar estudios comparados que focalicen las relaciones entre los sistemas de educación superior; los gobiernos y los sectores productivos. La principal tesis de los enfoques comparados es que los problemas de gestión de la educación superior se originan en el tipo de relaciones que estableció este nivel con la sociedad y los gobiernos hasta la década de los noventa; en consecuencia, las limitaciones de financiamiento se asocian a la falta de regulación y evaluación de los cambios necesarios en la educación superior (Neave y Van Vaught, 1994).

Desde la perspectiva de Brunner (1993), la crisis de los sistemas de educación superior en América Latina entre 1950 y 1990 se manifiesta en la masificación, pues si bien las políticas gubernamentales incrementaron el gasto público en el sector, poco actuaron sobre la vigilancia sistemática del uso y destino de esos recursos, ni sobre la regulación del creciente mercado de servicios privados de educación superior. Esto dio lugar a fuertes cuestionamientos sociales sobre la calidad de estos servicios, tanto a nivel público como privado, lo cual generó la ineficacia social de las estructuras académicas tradicionales (Tünnermann, 2003).

Según Brunner (1993), para que la educación superior asumiera un papel estratégico que ameritara la asignación de recursos adicionales escasos, ante otras prioridades, se requería refundar un nuevo contrato social que sustituyera, por un lado, las débiles relaciones de control administrativo del Estado por una nueva relación de evaluación; y por el otro, las asignaciones financieras automáticas por nuevas asignaciones diferenciadas en función de objetivos y metas, de manera que

esto motivara a las instituciones de educación superior (IES) a diversificar sus fuentes de financiamiento. Esto debería permitir un mejor uso del financiamiento público; regular e impulsar la calidad a través de la evaluación; generar vínculos con el gobierno y los sectores productivos y sociales en torno al incremento del bienestar público; y mejorar la información estadística de las IES para la toma de decisiones y las evaluaciones de impacto (Valenti y Mungaray, 1997).

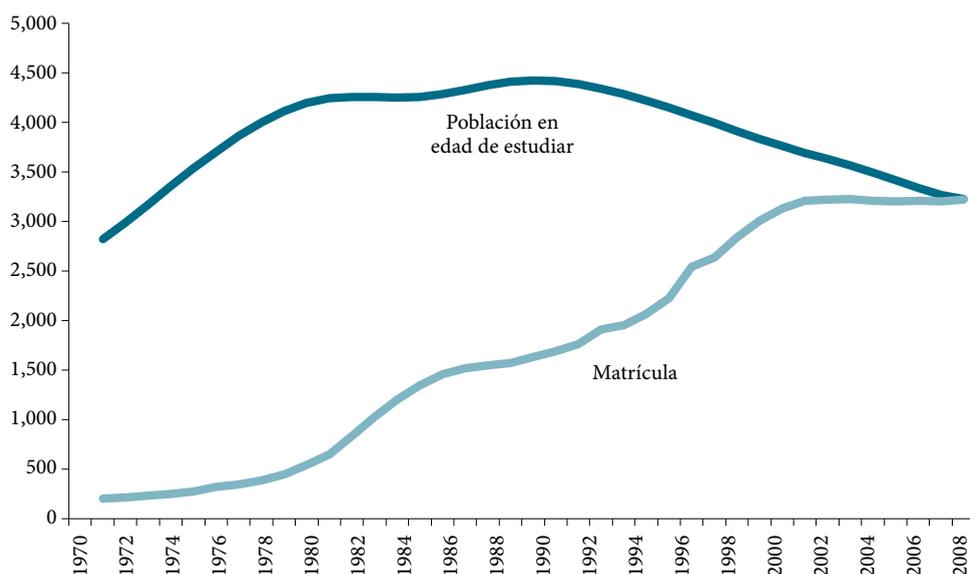
La primera década del siglo XXI fue testigo de cómo la relación entre las IES, los gobiernos y la comunidad continuó transformándose. Ante sociedades más abiertas y demandantes de información y transparencia de todos los actos realizados por instituciones que reciben recursos públicos, las universidades públicas han tenido que aceptar la evaluación de un sinfín de sus actividades como parte de un nuevo contrato social asociado a una administración pública más innovadora (Sorensen y Torfing, 2011). También han tenido que ser más transparentes y demostrar, en un ambiente de competencia con un creciente número de IES particulares, nacionales o internacionales apoyadas por los gobiernos (Levy 2011), que los servicios educativos que entregan a los estudiantes garanticen el aprovechamiento de las oportunidades laborales y emprendedoras que se generan en las economías cada vez más abiertas.

EL CASO DE COREA DEL SUR

El sistema educativo de Corea del Sur ha logrado alcanzar prácticamente la cobertura total en todos sus niveles: en 2009 se alcanzó una tasa neta de 99 por ciento en educación primaria y 96 por ciento en educación secundaria, mientras que en la enseñanza terciaria tuvo una tasa bruta de 100 por ciento (UNESCO, 2011).¹ Esto fue posible porque el ritmo de

¹ La tasa neta de matrícula se obtiene dividiendo la matrícula del grupo de edad entre la población en edad de estudiar del mismo grupo. La tasa bruta de matrícula corresponde a la división de la matrícula total entre la población en edad de estudiar.

Gráfica 1. Corea del Sur. Matrícula y población en edad de estudiar en la educación superior 1971-2009



Fuente: elaboración propia con datos tomados de UNESCO: <http://stats.uis.unesco.org> (consulta: 15 de agosto de 2013).

crecimiento de la matrícula superó durante décadas al de la población en edad de estudiar, tanto por las grandes inversiones realizadas como por la tendencia poblacional, que contribuyó a desacelerar la demanda. En todos los niveles, pero sobre todo en el superior, la fuerte participación privada ha sido un elemento determinante. Así, aunque en el nivel primario se observa un predominio del sector público, ya que éste cubre aproximadamente al 99 por ciento de la matrícula, en el secundario la contribución del sector privado alcanza 36 por ciento y 81 por ciento en el superior.

El sistema de educación superior en Corea del Sur está conformado por 411 instituciones, 359 de las cuales son privadas. Existen 179 universidades y 145 *junior colleges* de los cuales 152 y 136, respectivamente, son privadas; 10 universidades nacionales para la formación de docentes, todas ellas financiadas con recursos públicos y 11 universidades industriales, siete de las cuales son privadas. El resto de las IES corresponden a otro tipo de establecimientos que ofrecen algún tipo específico de carrera

profesional o técnica, o bien que se especializan en estudios de posgrado (MEST, 2012).

La educación terciaria ha tenido una rápida expansión en las últimas dos décadas; en ese lapso la matrícula se duplicó, al pasar de 1 millón 630 mil 374 en 1990 a 3 millones 219 mil 216 en 2009; con ello se alcanzó la cobertura universal en la cohorte poblacional de 19-24 años. Esta tasa resulta del gran esfuerzo educativo que realizó la sociedad coreana para alcanzar la cobertura total en los niveles escolares previos y para ampliar los espacios universitarios. No obstante, otros factores como la concentración de la población en centros urbanos y el cambio demográfico también actuaron favorablemente: el primero al facilitar la cobertura geográfica, y el segundo al reducir las presiones por el lado de la demanda debido a la desaceleración, e incluso la inversión de la tendencia de la población en edad de estudiar que se venía observando por lo menos hasta finales de los setenta, la cual se estabilizó en los ochenta y declinó a partir de los noventa (Gráfica 1).

El acelerado crecimiento de la matrícula llevó a que de 1970 a 1980 se pasara de 7 a 13 por ciento en cobertura, que en 1990 aumentara hasta 37 por ciento, y en 2000 fuera de 78 por ciento. Aunque en la década siguiente la cobertura continuó aumentando, la matrícula disminuyó su ritmo de crecimiento a 6.2 por ciento. Un aspecto clave para entender este proceso de expansión es que se sustentó en una fuerte inversión privada, lo que evitó que las restricciones del presupuesto público actuaran como freno por el lado de la oferta educativa. Esto se acompañó con políticas acertadas de apoyo a los diferentes niveles escolares que en su momento fueron prioritarios. En una primera etapa (1950-1960), los esfuerzos se concentraron en la educación primaria; se logró universalizar la atención y alcanzar, desde finales de los sesenta, la cobertura total. En una

segunda etapa (1970-1990) se puso énfasis en el nivel medio superior, en busca de solucionar la demanda por recursos humanos capacitados que se generó durante el periodo de industrialización. A principios de los noventa la tasa de cobertura en este nivel era de 93 por ciento, y al finalizar la década se tenía cobertura casi plena. Al expandirse el número de egresados de las escuelas de educación media superior, el país se enfrentó a una gran demanda por estudios de educación superior que, ante las restricciones del presupuesto público, llevó a impulsar la creación de instituciones privadas. Su proliferación permitió que en menos de dos décadas se alcanzara la cobertura total, pasando de 37 a 100 por ciento entre 1990 y 2009, aunque cabe señalar que prácticamente ya desde 2006 se había llegado a ese nivel, con una tasa de 98 por ciento (Tabla 1).

Tabla 1. Corea del Sur. Tasa bruta de cobertura en el sistema educativo, 1970-2009

Nivel	1970	1980	1990	2000	2009
Educación primaria	106	105	106	102	104
Educación secundaria	40	77	93	99	97
Educación terciaria	7	13	37	78	100

Fuente: UNESCO: www.uis.unesco.org (consulta: 15 de agosto de 2013).

Un aspecto a destacar en el modelo de planeación educativa sudcoreano es que el esfuerzo de expansión en la educación terciaria se dio sin un crecimiento excesivo en el número de instituciones educativas. Ello permitió mantener mejores controles sobre la calidad de los servicios educativos y que la mayor parte del crecimiento de IES privadas fuera en los segmentos universidades y *junior colleges*. Así, mientras que en 1970 había 147 IES, 52 públicas y 95 privadas, en 2010 se tenían 345, 48 de las cuales eran públicas y 297 privadas. Esto significa que sólo estas últimas aumentaron

en número, pues las públicas incluso disminuyeron (Tabla 2).

En 2010 las instituciones privadas cubrían 75.7 por ciento de la matrícula de licenciatura, 69.7 por ciento de posgrado y 75.2 por ciento si se consideran ambos niveles (Tabla 3). La penetración de estas instituciones permitió al gobierno concentrar sus recursos en la educación básica y media superior y con ello elevar los estándares de calidad en estos niveles, lo que se consideraba como una condición necesaria para lograr lo mismo en la educación terciaria.

Tabla 2. Corea del Sur. Evolución de las instituciones de educación superior

Año	Universidades			Universidades de educación			Universidades industriales			Junior colleges		
	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas
1970	71	15	56	11	11	0	0	0	0	65	26	39
1980	85	20	65	11	11	0	0	0	0	128	36	92
1990	107	24	83	11	11	0	6	2	4	117	16	101
2000	161	26	135	11	11	0	19	6	13	158	16	142
2010	179	24	155	10	10	0	11	5	6	145	9	136

Nota: no se incluyen las escuelas de graduados y otros establecimientos especializados con un impacto menor en la matrícula.

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Corea del Sur: www.mest.go.kr (consulta: 8 de diciembre de 2012).

Tabla 3. Corea del Sur. Matrícula de educación superior por sector institucional, 2010

	Total		Pública		Privada	
	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%
Licenciatura*	3,327,545	100	809,089	24.3	2,518,456	75.7
Posgrado	316,633	100	95,920	30.3	220,713	69.7
Total	3,644,178	100	905,009	24.8	2,739,169	75.2

*Se incluyen carreras técnicas de corta duración que se ofrecen en los *junior colleges*.

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Corea del Sur, www.mest.go.kr (consulta: 8 de diciembre de 2012).

Si bien estas cifras muestran una elevada participación de la educación superior privada, hasta 1995 el Estado mantuvo una fuerte posición como regulador al controlar las licencias para la apertura de nuevas IES, el número de estudiantes por departamento y por institución, el costo de las colegiaturas y los métodos para la selección de estudiantes. Ello permitía que sólo se aceptaran y crecieran aquellas que demostraban capacidades para ofertar una educación de buena calidad. Sin embargo, después de ese año se empezó a privilegiar un enfoque de mercado que fue eliminando paulatinamente este tipo de regulaciones y se empezó a acompañar el esfuerzo educativo con subsidios discriminatorios con base en el desempeño (Kim y Lee, 2006). Las políticas implementadas para alentar la competencia coadyuvaron a la mejora en calidad

y eficiencia del servicio educativo entregado. A nivel pedagógico la desregulación permitió avanzar hacia la sustitución de prácticas memorísticas por aquellas que desarrollan la creatividad y el pensamiento crítico; y se redujeron los contenidos en los programas educativos, lo que ha llevado a la sustitución de tiempos en el aula por tiempos en los espacios laborales (Baker y Begg, 2003).

La percepción de buena calidad de la educación básica en Corea del Sur ha crecido debido a los resultados obtenidos en los exámenes internacionales PISA, en donde ha alcanzado primeros lugares a nivel mundial. En la educación terciaria destaca el posicionamiento de sus IES y el número de éstas que son consideradas dentro de las 500 mejor *rankeadas* en el mundo. En 2010, por ejemplo, la información publicada por el Shanghai Ranking Consultancy

ubica a diez IES de este país dentro del top 500, de las cuales una estuvo entre las posiciones 101-150 y tres más entre las 201-300. En el ambiente de competencia que priva entre las IES por atraer las preferencias de los demandantes de estudios superiores, la búsqueda de un alto lugar en los *rankings* internacionales de las más prestigiadas universidades del mundo es un objetivo importante de los administradores para la sobrevivencia financiera.

El gasto educativo en Corea del Sur es uno de los mayores dentro de los países de la OECD cuando se mide con relación al tamaño de la economía: en 2008 fue de 7.6 por ciento del PIB considerando fuentes públicas y privadas, contra 6.1 por ciento que en promedio gastaron los países que integran esta

organización. Esto la distingue, junto con Chile, Dinamarca, Estados Unidos, Islandia, Israel y Noruega, como el grupo de naciones que mayores recursos destinan a la educación (OECD, 2011). Por contribución de los distintos sectores institucionales, se aprecia que el sector público aporta 63.2 por ciento (4.8 por ciento del PIB) y el privado 36.8 por ciento (2.8 por ciento del PIB). Este gasto público se distribuye mayoritariamente en la educación primaria y secundaria, en donde financia el 90 y el 79.2 por ciento respectivamente, mientras el gasto privado se concentra en el nivel secundario y terciario, sobre todo en este último, donde cubre el 76.9 por ciento de la inversión que realiza el país y que en 2008 fue equivalente al 2.6 por ciento del PIB (Tabla 4).

Tabla 4. Corea del Sur. Indicadores de gasto educativo, 2008 (% del PIB)

	Total	Primaria	Secundaria	Terciaria	Otros
Total	7.6	2.0	2.4	2.6	0.6
Público	4.8	1.8	1.9	0.6	0.5
Privado	2.8	0.2	0.5	2.0	0.1

Fuente: UNESCO, 2011.

Cuando el gasto se mide con respecto a la matrícula es menor que el de los países ricos y varía significativamente entre un nivel educativo y otro. En 2008 la brecha fue mayor en la educación superior, pues el gasto por estudiante representó 66.2 por ciento del registrado en la OECD, mientras que en la educación primaria fue de 75.8 por ciento y en la secundaria de 88.4 por ciento (Tabla 5). Estas cifras ponen en evidencia dos situaciones que es importante comentar: por un lado, que con un gasto menor que el de los países ricos, Corea del Sur ha tenido logros más satisfactorios que los obtenidos por muchas de esas naciones, si se consideran los resultados del examen PISA, las tasas de cobertura alcanzadas o el número de universidades incluidas en el top 500 de los *ranking* internacionales, por citar sólo algunos. Por otra parte, abona a la idea de que el

desarrollo educativo no es un problema únicamente de disponibilidad de recursos, sino de que éstos sean bien asignados y se usen eficientemente para que las políticas sean eficaces y alcancen los objetivos deseados.

Tabla 5. Gasto por estudiante en cada nivel educativo en Corea del Sur y la OECD, 2008 (dólares ajustados por la PPP)

	Corea del Sur	OECD	Brecha
Primaria	5,420	7,153	0.758
Secundaria	7,931	8,972	0.884
Terciaria	9,081	13,717	0.662

Nota: la brecha se mide por el cociente entre el gasto de Corea del Sur y el de la OECD.

Fuente: OECD, 2011.

Si bien la sociedad sudcoreana ha venido destinando inversiones cada vez mayores al sector educativo, las prioridades de la política educativa han apuntado hacia distintos niveles escolares en diferentes momentos del desarrollo económico y social de esta nación. Esto ha determinado que la fracción de la riqueza social que se destina a financiar gasto educativo varíe con el tiempo en cada nivel escolar. En los noventa, el principal incremento se da en la educación terciaria, en donde el gasto por estudiante como proporción del PIB per cápita aumenta de 26.3 a 39.9 por ciento, para luego decrecer ligeramente a 34.3 por ciento en la siguiente década. En los noventa también se observa un avance importante en la educación secundaria de 20.6 a 27.2 por ciento, que se sostiene para llegar a 29.7 por ciento en 2008. En la educación primaria se aprecia cierta estabilidad en el comportamiento del gasto, aunque éste crece ligeramente de 17.4 a 20.2 durante los últimos 20 años debido a que la cobertura total se alcanzó desde la década de los setenta. La reversión registrada dentro de la educación terciaria entre 2000 y 2008 implica que el gasto por estudiante aumentó más lentamente que el PIB per cápita, situación relacionada con el rápido crecimiento de la economía (Tabla 6).

Una comparación de cifras entre Corea del Sur y los países de la OECD muestra que el gasto por estudiante en proporción al PIB per cápita es muy similar dentro de la educación primaria, por lo menos desde principios de los noventa. A nivel de la educación secundaria dicho indicador era menor, y a partir del 2000 supera al de la OECD. En la educación terciaria, las últimas dos décadas se caracterizan por una tendencia creciente en Corea del Sur, y decreciente en el mencionado grupo de naciones de la OCDE, lo que ha conducido a una reducción significativa de la brecha. En consecuencia, el gasto coreano pasó de 55.6 a 82.8 por ciento en relación al que realizan los países ricos. Si el punto de referencia es el gasto en educación como proporción del PIB, el comportamiento de los últimos 20 años indica que éste es mayor en la nación asiática y que la diferencia con respecto a la OECD tiende a aumentar. Si el análisis se limita al gasto dentro de la educación superior, la tendencia es similar, aunque la brecha se abre con mayor rapidez, lo que muestra que la valoración que los coreanos otorgan a la inversión en capital humano es mayor incluso a la que se le asigna en el mundo desarrollado.

Tabla 6. Gasto por estudiante en educación como porcentaje del PIB per cápita en Corea del Sur y la OECD

	1993		2000		2008	
	Corea del Sur	OECD	Corea del Sur	OECD	Corea del Sur	OECD
Primaria	17.4	19.4	20.7	19.0	20.2	20.9
Secundaria	20.6	25.6	27.2	25.4	29.7	26.1
Terciaria	26.3	47.3	39.9	42.1	34.3	41.4

Fuente: OECD, www.oecd.org (consulta: 8 de diciembre de 2012).

La asignación de recursos en el sistema de educación superior se orienta por criterios de mercado e incluye principalmente apoyos directos que otorga el gobierno a las IES en función de su matrícula y sus resultados, así como la inversión que las familias realizan y

que se dirige mayoritariamente hacia las IES más prestigiadas. El financiamiento familiar ha crecido después de 1995, año en que se desregularon las cuotas de inscripción que hasta entonces eran fijadas y controladas por el gobierno,² dando lugar a una tendencia alcista

² La desregulación abarcó todo el país excepto la zona metropolitana de Seúl.

en los costos educativos, pero también a una expansión de las IES que cubren la demanda creciente por estudios superiores. Esto consolidó la educación particular, que ha llegado a contribuir con cerca de 80 por ciento del gasto total desde mediados de los noventa. En los próximos años, ante la caída en la cohorte poblacional de 18-24 años las cuotas escolares tenderán a subir para que las IES mantengan sus ingresos y niveles de rentabilidad. En consecuencia, a menos que el gobierno establezca una política de subsidios especiales para las familias de menores recursos, podría ocurrir un fenómeno de exclusión que afecte el proceso de equidad construido por la sociedad coreana.

EL CASO DE CHILE

La sociedad chilena destaca en América Latina por la implementación de políticas innovadoras para mejorar su entorno educativo. Entre ellas destacan el sistema de *vouchers* para promover una asignación más eficiente de los recursos públicos destinados al sector y el proceso de descentralización de las instituciones públicas hacia las municipalidades, con la finalidad de acercar a la escuela con las necesidades locales. Si bien estas políticas han estado sujetas a un intenso debate social y no han redituado los beneficios esperados, sí reflejan una preocupación por transitar por nuevas rutas, algunas de ellas aún no exploradas en otros países de la región y el mundo, para resolver los problemas de cobertura y calidad que enfrentan las sociedades en desarrollo (Waissbluth *et al.*, 2010).

Las reformas implementadas desde los setenta han creado tres tipos de establecimientos educativos: los del Estado que están a cargo de los municipios, los privados que reciben algún tipo de subsidio público, y los privados que se sostienen estrictamente con

sus ingresos por colegiatura. Estos últimos se consideran elitistas y capturan la demanda de los grupos de más altos ingresos en la escala socioeconómica, lo que da lugar a una segregación de las familias de menores ingresos que no tienen más opción que la escuela pública o las privadas subvencionadas.

La educación superior es atendida tanto por el sector público como por el particular en dos subsistemas: el universitario y el no universitario. El primero, de acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio de Educación para 2011, agrupa a 60 IES, mientras que el segundo comprende 45 institutos profesionales (IP), 73 centros de formación técnica (CFT) y 16 academias pertenecientes a las fuerzas armadas y del orden. En total son 194 instituciones entre públicas y privadas. Sin embargo, el número de sedes distribuidas en el país es significativamente mayor, esto es, 547 sin incluir a las de carácter militar y policiaco, 247 de las cuales son establecimientos universitarios. Entre éstas, 103 pertenecen al denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)³ y 144 son particulares. Por su parte las IES no universitarias cuentan con 300 sedes, de las cuales 155 son IP y 145 CFT.

La composición de IES por tipo de sostenimiento muestra que 41 de un total de 194, es decir, 21.1 por ciento, se financian total o parcialmente con recursos públicos. Aunque algunas de éstas tienen origen particular, reciben apoyos significativos a través de subsidios que otorga el Estado. Las restantes 153, es decir 78.9 por ciento, subsisten fundamentalmente con financiamiento privado. El primer grupo atiende aproximadamente a 29 por ciento de la matrícula nacional, de la cual cerca de la mitad (46 por ciento) corresponde a IES privadas con subvenciones gubernamentales, mientras que el segundo grupo proporciona el servicio educativo a 71 por ciento. Si se suma el alumnado inscrito en IES particulares que reciben

³ El CRUCH es un órgano constituido por los rectores de las universidades tradicionales, es decir, aquellas que fueron creadas antes de 1980; es presidido por el Ministro de Educación y su función es eminentemente técnico-consultiva.

apoyo público y las de carácter eminentemente privado, el porcentaje de la matrícula total atendida por IES privadas llega a 84 por ciento,

lo que ilustra la orientación privatizadora que ha seguido la educación terciaria en este país (Tabla 7).

Tabla 7. Chile. Distribución de IES y matrícula por tipo de sostenimiento, 2011

	Estatales o del CRUCH		Privadas		Ministerio de la Defensa Nacional		Total	
	Número de IES	Matrícula	Número de IES	Matrícula	Número de IES	Matrícula	Número de IES	Matrícula
Universidades	25	309,333	35	352,529	0	0	60	661,862
Institutos Profesionales	0	0	45	267,766	0	0	45	267,766
Centros de Formación Técnica	0	0	73	138,635	0	0	73	138,635
Academias	0	0	0		16	n.d.	16	n.d.
Total	25	309,333	153	758,930	16		194	1,068,263

Nota: las universidades del CRUCH incluyen públicas y privadas que reciben subsidio estatal.

Fuente: Ministerio de Educación de Chile, www.mineduc.cl (consulta: 29 de septiembre de 2012).

La experiencia privatizadora de Chile evidencia logros significativos en la atención de las distintas cohortes poblacionales que se encuentran en edad de estudiar, pero también carencias importantes en materia de calidad, lo cual se ha convertido en una de sus grandes preocupaciones sociales. En la educación básica se ha alcanzado la cobertura total desde hace varias décadas, mientras que en secundaria, con una rápida evolución desde 1990, están cerca de ese objetivo con una tasa de 95.9 por ciento en 2009. En la educación terciaria, en dos décadas (1990-2009) la tasa de cobertura se ha multiplicado 2.7 veces, al pasar de 20.2 a 54.8 por ciento (Tabla 8).

La gran expansión de la matrícula en la educación superior muestra un crecimiento promedio anual de 7.2 por ciento entre 1980 y 2009, contra 1.5 por ciento en todos los niveles educativos (Tabla 9). Es importante destacar que el lento crecimiento que se aprecia en la educación básica es consistente con la relativa

estabilidad de la población en edad de estudiar a lo largo de este periodo, pues su incremento fue apenas de 0.1 por ciento anual para la cohorte de 5-14 años.⁴ En el caso del nivel medio, la matrícula se expandió a una tasa de 1.6 por ciento anual contra 0.4 por ciento del grupo de edad correspondiente, lo que permitió elevar la tasa de cobertura, sobre todo de 2000 a 2009. Estas cifras evidencian que los esfuerzos nacionales en materia de educación se han concentrado en los últimos 20 años en los segmentos medio y superior.

Tabla 8. Chile. Tasa bruta de cobertura por nivel educativo, 1990-2009

	1990	2000	2009
Básico	103.6	102.3	105.6
Medio	79.8	83.0	95.9
Superior (Lic.)	20.2	37.0	54.8

Fuente: MINEDUC, www.mineduc.cl; UNESCO, 2011 (consulta: 29 de septiembre de 2012).

⁴ Estrictamente hablando, los grupos de edad relevantes para cada uno de los niveles educativos debieran ser 5-13, 14-17 y 18-23 años. Sin embargo, por la disponibilidad de información se utilizan como proxis los grupos 5-14, 15-19 y 20-24 años.

Tabla 9. Chile. Evolución de la matrícula de los diferentes niveles educativos, 1980-2009

Nivel educativo	1980	1990	2000	2009	TCA 1980-2009
Básica	1,754,075	1,991,171	2,355,594	2,028,454	0.5
Media	624,450	719,819	822,946	979,108	1.6
Superior	116,962	249,482	452,177	876,243	7.2
Total	2,495,487	2,960,472	3,630,717	3,883,805	1.5

Nota: no se incluye educación preescolar.

Fuente: MINEDUC, en: www.mineduc.cl; UNESCO, 2011 (consulta: 29 de septiembre de 2012).

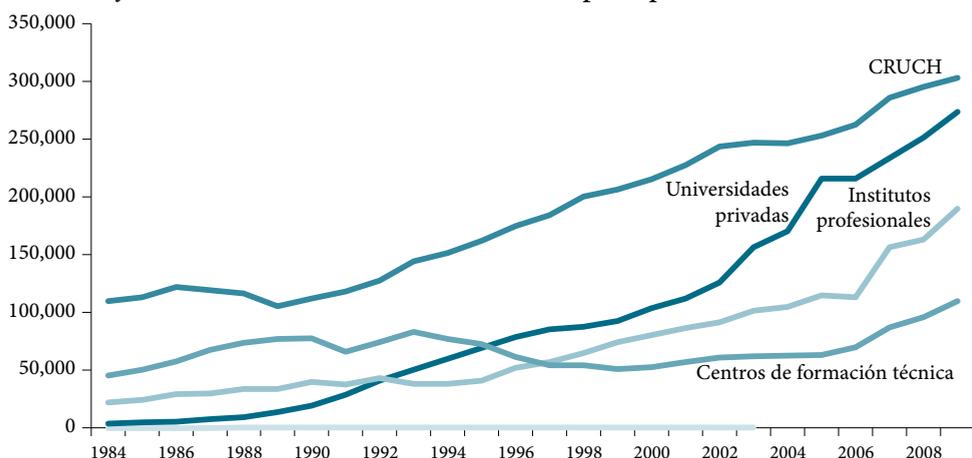
Todas las IES acceden a fondos de origen público, algunas con asignaciones directas, otras a través de los bonos educativos que el gobierno entrega por cada alumno matriculado con alto puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Estos bonos, o *vouchers*, han sido parte central de la estrategia educativa para ampliar la cobertura, pues ésta determina los montos de recursos públicos a los que acceden las instituciones educativas; y aunque en teoría debieran contribuir a elevar la calidad, ello no ha sucedido de manera sistemática. La idea subyacente en esta estrategia es que subsidiando la demanda en lugar de la oferta, se fomenta la competencia entre las IES, se premia la calidad y se castiga la ineficacia e ineficiencia de las escuelas, ya que son las familias las que deciden a dónde enviar a sus hijos de acuerdo con énfasis, especialización o desempeños diferenciados por su percepción de calidad y satisfacción como usuarios (Munteanu *et al.*, 2010).

La privatización de la educación sin duda ha sido exitosa para la ampliación de la cobertura; sin embargo, los logros en materia de calidad no son tan evidentes debido a las fallas de los mecanismos de mercado para expulsar a las IES de mala calidad, lo cual no ha recibido suficiente atención dentro de la política educativa. De acuerdo con Mizala (2007), esto se debe a que: 1) la calidad de la educación no es observable directamente, por lo que se generan asimetrías de información entre las escuelas (oferentes) y las familias (demandantes). Si esto no se resuelve generando información

fácil de interpretar por las familias que les permitan comparar entre escuelas, los proveedores de mala calidad subsistirán; 2) existen atributos a los que las familias le otorgan mayor importancia que a la propia calidad de la enseñanza para seleccionar la escuela a la que asistirán sus hijos, como la distancia entre el establecimiento educativo y el hogar, los valores que enseñan, el estatus social que les proporciona y otros. Si estos criterios familiares predominan y las instituciones educativas no mejoran, las instituciones de mala calidad podrán subsistir; 3) cuando el tamaño del mercado es pequeño en zonas rurales y en comunidades semiurbanas, las instituciones de mala calidad sin competencia podrán subsistir.

La asignación del financiamiento público se da a través de dos modalidades: aportaciones directas dirigidas a la oferta educativa, e indirectas, que subsidian a la demanda. Dentro del primer tipo se tienen las aportaciones fiscales directas (AFD) que se asignan principalmente a las universidades del CRUCH por criterios históricos en 95 por ciento y criterios de desempeño en 5 por ciento, incluyendo un sistema de becas universitarias que cubre cerca del 12 por ciento de la matrícula del país. Dentro de los esquemas indirectos que subsidian la demanda, destacan, en primer lugar, las aportaciones fiscales indirectas (AFI), que son bonos por estudiante que se entregan a cada IES con una alta matrícula, considerando a los alumnos con resultados sobresalientes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU),

Gráfica 2. Chile. Evolución de la matrícula por tipo de IES, 1984-2009



Fuente: MINEDUC, en: www.mineduc.cl (consulta: 29 de septiembre de 2012).

que son aproximadamente 15 por ciento de la matrícula de nuevo ingreso a nivel nacional. En segundo lugar, los préstamos estudiantiles para pagos de colegiaturas (aranceles) provienen del Fondo Solidario y del Crédito con Aval del Estado (CAE) (OCDE, 2011). En el caso del primero, los beneficiarios son los estudiantes matriculados en las universidades del CRUCH, mientras que el segundo está dirigido a los alumnos de todas las IES, siempre que estén acreditadas (Brunner, 2007).

El gasto que destinó la sociedad chilena a la educación fue del 6.9 por ciento del PIB en 2008, lo que representa un incremento significativo con respecto a lo que se gastaba en 1990, pero prácticamente lo mismo que se destinaba en 2000. Esta cifra es mayor que el

promedio de la OCDE, que es alrededor del 6 por ciento del PIB. De esos recursos, 4.2 puntos porcentuales los aporta el sector privado y 2.7 puntos el sector público, lo cual equivale al 39 por ciento del gasto sectorial. Los fondos públicos asignados a la educación representan casi el 19 por ciento del gasto público total, con una tendencia creciente si se considera que en 1990 era de 11 por ciento y en 2000 de 16.2 por ciento. Por su parte, lo destinado a la enseñanza superior con respecto al gasto dentro del sector, tanto público como privado, alcanzó el 29 por ciento en 2008 contra 17.9 y 23.5 por ciento respectivamente al inicio de la anterior y presente década; y con respecto al PIB fue de 1.7 por ciento en 2008 y 1.2 por ciento en 2000 (Brunner, 2008: 10) (Tabla 10).

Tabla 10. Chile. Indicadores de gasto educativo, 1990-2008

	1990	2000	2008
Gasto en educación como % del PIB	3.9	6.8	6.9
Privado	2.4	3.9	4.2
Público	1.5	2.9	2.7
Gasto público en educación como % del gasto público total	11.0	16.2	18.8
Gasto en educación superior como % del gasto en educación	17.9	23.5	29.0
Gasto en educación superior como % del PIB	0.7	1.6	2.0
Privado	n.d.	1.2	1.7
Público	n.d.	0.4	0.3

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio de Educación, Indicadores de la Educación en Chile, varios números.

Las IES públicas han establecido colegiaturas que son las más elevadas de América Latina, con un promedio de 3 mil 140 dólares por año académico. Esta cifra es alta incluso cuando se compara con las de muchas naciones desarrolladas. Con las colegiaturas de las IES privadas pasa algo similar, pues en términos relativos son de las más elevadas del mundo. Si se ponderan con referencia al PIB per cápita, promedian 32 por ciento de éste, sólo superadas por las de Estados Unidos, en donde llegan a ser 42 por ciento. Así, aun cuando los subsidios públicos son parte importante de los ingresos de muchas IES, en la mayoría de ellas, independientemente de si es pública o privada, el pago de colegiaturas es la vía principal para allegarse de recursos.

La competencia por las subvenciones gubernamentales indirectas implica una competencia de las IES por atraer a los estudiantes, y para ello es importante mejorar sus indicadores de desempeño institucional y el *marketing* para ser elegidas por el mayor número de jóvenes posible. Si bien las IES deberían promover mejoras cualitativas así como una mayor eficacia y eficiencia para lograr sus fines educativos, el hecho de que una fracción importante de los subsidios directos se entreguen de manera discrecional, con base en criterios que tienen que ver con la diversa naturaleza e historia de las instituciones, genera fuerzas que actúan en sentido contrario al logro de indicadores de calidad.

Es innegable que se han alcanzado logros muy relevantes en la ampliación de la matrícula y la cobertura; sin embargo, al contrario a lo que se esperaría, se fue conformando un sistema que excluye de los servicios educativos a muchos jóvenes, ya sea porque no les da posibilidades reales de acceso o porque los orilla a desertar antes de finalizar sus estudios, generando un fenómeno de segregación social que relega a los grupos de menores ingresos hacia las IES de menor calidad, y a los grupos socioeconómicos de mayor ingreso hacia las IES de mayor calidad. Por otra parte,

los distintos niveles en que las IES logran acceder a recursos fomenta la existencia de grandes asimetrías entre las que atienden a uno u otro grupo social, sobre todo en lo que se refiere a infraestructura educativa, gasto por estudiante y logros académicos, reforzándose las brechas de calidad entre instituciones. La interacción de estas fuerzas y la exclusión de los quintiles más pobres y de ciertas regiones geográficas como beneficiarios de la educación superior tiende a perpetuar los altos niveles de desigualdad social que hoy en día caracterizan a Chile (Zapata y Tejada, 2009). Por sectores de ingresos, en la última década la cobertura se incrementó de 4 a 15 por ciento para los de bajos ingresos, mientras que para los de altos ingresos pasó de 40 a 70 por ciento. La persistente desigualdad social que hace crecer la percepción de mala calidad educativa y el creciente endeudamiento de las familias, terminó por generar, en mayo de 2011, un movimiento estudiantil convocado por la Confederación de Estudiantes de Chile, conformada por las asociaciones de estudiantes de las universidades del CRUCH. El movimiento creció con la participación de los estudiantes de educación secundaria (que repitieron acciones y demandas similares al Pingüinazo de 2006, que diera origen al Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la educación), así como con la participación de padres de familia, profesores y universidades de otros sistemas (Grez, 2015).

REFLEXIONES PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO

Uno de los grandes consensos en materia de desarrollo hace referencia al rol protagónico de la educación superior; sin embargo, para que la relación entre educación superior y desarrollo se materialice, es necesario que el grueso de la población acceda a sus beneficios, y para ello se deben generar espacios suficientes que aseguren el acceso a la población en edad de estudiar. Es claro que no es suficiente que la población

acceda a las IES, pues además se requiere garantizar su permanencia y egreso, así como buenos niveles de aprendizaje de acuerdo con los objetivos plasmados en los programas educativos. Para ello, tanto el acceso como los rendimientos escolares deben considerar las diferencias socioeconómicas que existen en la población; y las IES deben garantizar que lo que se enseña y aprende en la escuela corresponda a las necesidades de los mercados laborales y de las vocaciones de los alumnos. Al favorecer su inserción laboral y su realización como seres humanos, la educación tiene un efecto en la vida adulta, independientemente de la etapa de la vida en la que se obtenga (Martínez Rizo, 2006; Aguilar y Castañeda, 2010).

Las experiencias de Corea del Sur y Chile ilustran la existencia de múltiples vías para alcanzar metas en materia de cobertura, aunque no todas conduzcan a los resultados de reconocimiento de calidad y bienestar deseados. Una constante parece ser que el logro de la cobertura total difícilmente se alcanza sin la contribución del sector privado, sobre todo en países en desarrollo, en donde la inmensidad de las necesidades sociales vuelve insuficientes los escasos recursos públicos disponibles. Sin embargo, es evidente que la participación del sector privado como oferente de educación superior, no garantiza servicios educativos de buena calidad si no se implementan instancias reguladoras que inhiban el funcionamiento de IES de mala calidad. La transparencia que se requiere a las IES públicas no parece ser igual para aquellas privadas que de manera creciente reciben recursos públicos en las sociedades latinoamericanas. En Chile, el número de IES y sedes de éstas creció rápidamente bajo el impulso de la privatización, la mayoría de ellas con un tamaño reducido, dificultando la supervisión y los controles de calidad a las autoridades educativas (Cox, 1996). En Corea la experiencia de desarrollar pocas IES de gran tamaño, tanto por la vía de la regulación como de la competencia en el mercado, ha permitido mantener sistemas de supervisión y

seguimiento más efectivos con mejores resultados en estándares de calidad.

Otro problema visible en los sistemas educativos privatizados, es que tienden a generar inequidad cuando no se acompañan de programas compensatorios de becas y créditos educativos accesibles a toda la población, particularmente para los jóvenes de bajos ingresos; y cuando no se implementan medidas para controlar las tendencias alcistas de las colegiaturas. La competencia no regulada entre actores desiguales es inequitativa por naturaleza y termina excluyendo a quienes tienen desventajas de inicio. Una lección importante de ambas experiencias, es que el desarrollo de la cobertura de la educación superior no se resuelve simplemente con destinar mayores recursos. Esto es condición necesaria pero no suficiente, pues se requiere que los recursos sean bien asignados y utilizados con eficacia y eficiencia, para lo cual es menester que se coloquen los incentivos correctos y se establezcan mecanismos e instancias regulatorias adecuadas, así como sistemas de evaluación y supervisión eficaces.

El problema de la baja calidad en el sistema educativo de Chile se relaciona también con la ausencia de mecanismos adecuados para hacer llegar los recursos públicos a quienes más los necesitan y garantizar un uso socialmente eficiente de los mismos. En contraposición, los coreanos avanzaron de manera importante en procesos de asignación que premian el desempeño y castigan la simulación. Las diferencias en materia de cobertura y calidad entre las IES chilenas y coreanas, no se pueden asociar únicamente a los procesos de privatización implementados; el factor cultural y los valores arraigados en cada una de estas sociedades han sido fundamentales. La gran valorización social que la sociedad coreana da al éxito educativo, ha ejercido una influencia positiva incentivando el esfuerzo escolar de los jóvenes y el esfuerzo económico de las familias para cubrir los costos que genera la educación de sus hijos. También ha asegurado

un reconocimiento al trabajo de los profesores que se traduce en remuneraciones dignas y lo mismo ocurre con los administradores de las IES, quienes reciben incentivos económicos si logran posicionar (*branding*) a sus instituciones en los *rankings* internacionales de las mejores universidades (Chapleo, 2010).

Una visión económica plantearía que la educación eleva la productividad laboral, fomenta el crecimiento económico y conduce de manera automática al desarrollo social. Sin embargo, una visión de bienestar plantearía que la educación es una vía clara para la formación integral del ser humano, forja cohesión social, proporciona satisfacción y realización plena a las personas, que a su vez sienten la necesidad de que otros tengan vivencias similares, mejorando con ello las relaciones entre compañeros, familia y comunidad. Ello favorece la prosperidad de la sociedad, pues la sensación de plenitud y de estar bien consigo mismo es la meta principal del ser humano (Delors, 1996).

REFLEXIONES FINALES PARA EL CASO DE MÉXICO

Para muchos fines, el ambiente de innovación de la gestión y administración pública es lo que permite que, ante recursos escasos, la idea de asignar recursos adicionales a la educación superior sea parte de un ejercicio de corresponsabilidad entre la sociedad, el gobierno y los universitarios (Bryson *et al.*, 2009; O'Leary y Vij, 2012). El amplio estudio de Mendoza (2002) es ilustrativo de cómo, a partir de los noventa, la planificación universitaria en México empezó a orientarse por el enfoque evaluador, sin duda virando hacia un enfoque de planificación y gobernanza crecientemente sustentado en resultados (Delbecq *et al.*, 2013). Este fue el sustrato teórico y social del enfoque CEPAL-UNESCO que tuviera fuerte influencia en la reorientación de las políticas educativas para América Latina en materia de equidad de oportunidades y compensación de diferencias,

la disminución de las brechas entre instituciones y la heterogeneidad entre las regiones.

El Estado evaluador se organizó a partir de esa década con base en una mayor capacidad de regulación e intervención para replantear la nueva forma en que debían ser la gestión y la administración pública frente a generaciones de ciudadanos y contribuyentes con mayor capacidad crítica; pero también para replantear y satisfacer las nuevas condiciones que la educación superior debía reunir como política activa de una estrategia de crecimiento con equidad; es decir, que eleve las oportunidades de acceso de los jóvenes a la educación y que garantice que la educación que reciban sea de la mayor calidad posible (Mungaray y López, 1996).

El sistema de educación superior en México enfrenta grandes desafíos: por un lado, su cobertura es aún limitada, pues deja sin acceso a estudios de este nivel a cerca del 70 por ciento de la población en edad de estudiar, gran parte de la cual se concentra en los grupos sociales de menores ingresos. La eficiencia terminal sigue siendo baja según un estudio realizado por la SEP (2012), en donde se calcula que ésta es de apenas 57.2 por ciento como promedio nacional, y fluctúa entre 11.2 y 62.9 por ciento en las IES públicas, dependiendo del subsistema, y 90 por ciento en las IES privadas.

El esfuerzo social de ampliar la cobertura en México, dado el tamaño de la población actualmente excluida, requiere generar espacios educativos cuantiosos. En un contexto de finanzas públicas limitadas, y a la luz de los aciertos y limitaciones de las experiencias coreana y chilena, parecería razonable fomentar una mayor participación del sector particular, a través de mejores mecanismos y adecuadas instancias regulatorias que garanticen una buena educación y compensen las tendencias a la inequidad en sistemas con alta participación de este sector de la educación. Establecer controles efectivos al ingreso y salida de instituciones, programas de aseguramiento de la calidad, sistemas de becas y créditos educativos accesibles a todos, es

algo que se debe aprender de las experiencias analizadas.

No se trata de que el sector particular desplace al sector público, sino de que lo complemente con criterios de acreditación de la calidad similares a los que actualmente prevalecen para la educación superior pública. En México hay experiencias universitarias que duplicaron su matrícula en menos de una década, reorganizaron su estructura administrativa y académica, adoptaron políticas de racionalización del gasto y asignaron los recursos con mayor eficiencia (Ocegueda *et al.*, 2010). Ello demuestra que prioridades bien orientadas en instituciones públicas, siempre permitirán hacer más con lo mismo. El apoyo actual o futuro a las IES particulares con recursos públicos debe hacerse con criterios y condiciones similares a las mejores prácticas públicas y particulares existentes en México, e inhibirse cuando su operación castigue a los jóvenes el derecho a una educación de calidad seriamente acreditada.

De especial relevancia es dar continuidad y fortalecer las políticas de asignación de recursos públicos que toman en cuenta el desempeño institucional. En este rubro se ha avanzado mucho en México con la implementación de fondos concursables que complementan el subsidio ordinario de las IES públicas y que son otorgados con criterios de desempeño. No obstante, aún permanecen prácticas inadecuadas en la asignación de otros fondos en los que no necesariamente recibe más quien mejor ha hecho las cosas (Mungaray *et al.*, 2016). Por ello es fundamental enviar señales correctas que orienten las prácticas institucionales al otorgar apoyos adicionales a las IES que mejores resultados entregan a la sociedad; y castigar con menores o cero asignaciones adicionales a quienes no cumplen con las expectativas que de ellas se espera (Aguilar y Castañeda, 2010).

Los retos de la cobertura, calidad y equidad en la educación superior no son solamente un asunto de políticas específicas para el sector, sino de modificación de reglas del

juego para todos los actores sociales involucrados. No parece fácil cambiar el incentivo en la asignación de los recursos públicos como un tema relacionado con la capacidad de negociación de los grupos políticos, para que se convierta en un tema vinculado con el desempeño de las IES y sus esfuerzos por coadyuvar al cumplimiento de las metas de la política nacional. Los jóvenes que acuden a instituciones públicas y particulares de educación superior, vigentes o por crearse, deben tener el mismo derecho de cursar una educación en un programa acreditado por su buena calidad y estar vinculados a oportunidades laborales similares como parte de su aprendizaje.

México es un país heterogéneo con diferencias regionales marcadas en niveles de desarrollo, problemas, necesidades y potencialidades. Para que el diseño de políticas educativas nacionales sea posible, es necesario considerar la gran variedad cultural e institucional existente en cada contexto local (Moctezuma, 2008). En esta tarea los gobiernos de los estados deben articular y coordinar a las IES ubicadas en sus espacios territoriales para que actúen como un verdadero sistema de educación superior, en la misma dirección que persigue la política de Estado.

Algunas naciones se han apoyado preponderantemente en la inversión pública, otras han buscado la participación mayoritaria del sector particular, algunas más han buscado una complementariedad entre ambas fuentes de financiamiento. Los resultados obtenidos son diferentes, casi siempre con avances relevantes en lo que a cobertura se refiere. En consecuencia, la investigación y debate sobre los criterios y niveles de la calidad son parte de la agenda a futuro, pues los efectos favorables de la educación sobre el desarrollo no provienen únicamente del acceso de la población a las escuelas, sino, y sobre todo, de la calidad con que se ofrece el servicio educativo, que es, a fin de cuentas, el ingrediente más importante que permite impulsar y mejorar la productividad, la distribución del ingreso y la prosperidad social.

REFERENCIAS

- AGUILAR Camín, Héctor y Jorge Castañeda (2010), *Un futuro para México*, México, Punto de Lectura.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2012), “Estadísticas de la educación superior”, México, ANUIES, en: www.anui.es.mx (consulta: 15 de febrero de 2012).
- BAKER, Robynand y Andy Begg (2003), “Change in the School Curriculum: Looking to the future”, en John Keeves y Ryo Watanabe (coords.), *International Handbook of Education Research in the Asia-Pacific Region*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, vol. 11, pp. 541-554.
- BRUNNER, José Joaquín (coord.) (1993), *Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Santiago de Chile, CEDES.
- BRUNNER, José Joaquín (coord.) (2007), *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*, Santiago de Chile, CINDA.
- BRUNNER, José Joaquín (2008), “El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada”, *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, vol. 13, núm. 2, en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772008000200010&script=sci_arttext (consulta: 23 de junio de 2016).
- BRYSON, John, Barbara Crosby y John Bryson (2009), “Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a way of Knowing: The contribution of actor-network theory”, *International Public Management Journal*, vol. 12, núm. 2, pp. 172-207.
- CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CHAPLEO, Chris (2010), “What Defines Successfully University Brands?”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23, núm. 2, pp. 169-183.
- COX, Christian (1996), “Higher Education Policies in Chile in the 90s”, *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 1, pp. 29-43.
- DELBECCO, André, John Bryson y Andrew Van de Ven (2013), “University Governance: Lesson from an innovative design for collaboration”, *Journal of Management Inquiry*, vol. 22, núm. 4, pp. 382-392.
- DELORS, Jacques (1996), *La educación encierra un tesoro*, París, Santillana/UNESCO.
- Gobierno de Chile-Ministerio de Educación (MIN-EDUC) (2011), “Información sobre educación”, en: <http://www.mineduc.cl/servicios/informacion-sobre-educacion/> (consulta: 29 de septiembre de 2012).
- Gobierno de Corea del Sur-Korean Ministry of Education (MEST) (2012), “Statistics of Education in Korea”, en: <http://english.mest.go.kr> (consulta: 8 de diciembre de 2012).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011), *Sistema Nacional de Información Educativa*, en: www.snie.sep.gob.mx (consulta: 15 de diciembre de 2015).
- Gobierno de México-Secretaría de Educación Pública (2012), *Estudio de la eficiencia terminal de las IES mexicanas*, en: www.ses.sep.gob.mx (consulta: 4 de diciembre de 2015).
- GREZ Toso, Sergio (2015, 8 de junio), “Chile: el movimiento estudiantil sacude el escenario político”, *Viento Sur*, en: <http://vientosur.info/spip.php?article10169> (consulta: 11 de julio de 2016).
- KIM, Sunwoong y Ju-Ho Lee (2006), “Changing Facets of Korean Higher Education: Market competition and the role of the state”, *Higher Education*, vol. 52, núm. 3, pp. 557-587.
- LEVY, Daniel (2011), “Public Policy for Private Higher Education: A global analysis”, *Journal of Comparative Policy Analysis, Research & Practice*, vol. 13, núm. 4, pp. 383-396.
- MARTÍNEZ Rizo, Felipe (2006), “La educación básica en México y Corea del Sur: lecciones para las políticas públicas”, *Tratlántica de educación*, núm. 1, pp. 118-131.
- MENDOZA Rojas, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- MIZALA, Alejandra (2007), *La economía política de la reforma educacional en Chile*, Santiago de Chile, CIEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos, núm. 36.
- MOCTEZUMA Hernández, Patricia (2008), “Política pública, reorganización institucional y elección por calidad en la educación superior de Baja California”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, pp. 355-380.
- MUNGARAY, Alejandro y Romualdo López (1996), “Introduction to the Latin America Challenges and Perspectives in the Nineties”, *Higher Education Policy*, vol. 9, núm. 1, pp. 3-9.

- MUNGARAY, Alejandro, Marco Tulio Ocegueda, Patricia Moctezuma y Juan Manuel Ocegueda (2016), “La calidad de las universidades públicas estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLV, núm. 1, pp. 67-93.
- MUNTEANU, Corneliu, Ciprian Ceobanu, Claudia Bobălcă y Anton Oana (2010), “An Analysis of Customer Satisfaction in a Higher Education Context”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 23, núm. 2, pp. 124-140.
- NEAVE, Guy y Frans Van Vaught (1994), *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Madrid, Gedisa.
- O’LEARY, Rosemary y Nidhi Vij (2012), “Collaborative Public Management: Where have we been and where are we going”, *American Review of Public Administration*, vol. 42, núm. 5, pp. 507-522.
- OCEGUEDA, Juan Manuel, Alejandro Mungaray y Víctor Alcántar (2010), “Saneando las finanzas universitarias en la UABC. Un análisis de la experiencia 2002-2009”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIX, núm. 1, pp. 87-102.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Education at a Glance 2011*, París, OCDE.
- OSBORNE, Stephen (2010), “Delivering Public Services: Time for a new theory”, *Public Management Review*, vol. 12, núm. 1, pp. 1-10.
- RUIZ Durán, Clemente (1997), *El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento*, México, ANUIES.
- SORENSEN, Eva y Jacob Torfing (2011), “Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector”, *Administration & Society*, vol. 43, núm. 3, pp. 842-868.
- TÜNNERMANN, Carlos (2003), *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, México, UNAM.
- UNESCO (2011), *Compendio mundial de la educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Montreal, UNESCO.
- VALENTI, Giovana y Alejandro Mungaray (1997), “Introducción”, en Alejandro Mungaray y Giovana Valenti (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, pp. 7-21.
- WAISSBLUTH, Mario, Cesia Arredondo, Valentina Quiroga y Soledad Diez (2010), “Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 47, pp. 5-46.
- ZAPATA, Gonzalo e Ivo Tejeda (2009), “Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. Consideraciones y proposiciones”, *Revista Calidad de la Educación*, núm. 31, pp. 192-209.