

---

---

## 5

# El apoyo del Banco Mundial a la educación terciaria

*Es imposible tener un sistema educativo completo sin un sistema de educación superior adecuado y sólido... En ningún momento insinúo que la educación primaria y la secundaria no sean esenciales para el desarrollo... [pero esto] no es suficiente. Se debe contar con centros de excelencia, de aprendizaje y de capacitación si se ha de avanzar respecto al problema de la pobreza y el progreso en los países en desarrollo... La clave... es la educación superior, y no solo en lo tecnológico, sino formando personas con suficiente sabiduría para poder utilizar bien esta tecnología.*

James D. Wolfensohn, Presentación del Informe del Grupo de expertos sobre educación superior y sociedad, 1º de marzo de 2000

**E**n el cumplimiento permanente de su mandato de ayudar a los países en desarrollo y transición a reducir la pobreza y mejorar su nivel de vida mediante el crecimiento sostenible y la inversión en la gente, el Banco Mundial ha renovado y profundizado su compromiso de fortalecer la educación terciaria para contribuir al desarrollo económico y social en el mundo entero. Por medio de alianzas eficaces con otras instituciones multilaterales, gobiernos nacionales, ONG y el sector privado, el Banco Mundial aspira a aplicar sus recursos financieros y su amplia base de conocimiento en un empeño cada vez mayor en los sectores de la educación terciaria, la ciencia y la tecnología, para crear los cimientos de economías y sociedades democráticas, basadas en el conocimiento. En este capítulo se analiza la experiencia del Banco en los últimos años, apoyando a las reformas de educación terciaria de países en desarrollo y transición, y se ofrece un marco de referencia para el desarrollo de la educación terciaria.

## **Evaluación de la experiencia reciente del Banco Mundial en educación terciaria, 1995–2001**

Desde 1963, cuando el Banco Mundial inició los préstamos para el sector educativo, ha desempeñado un papel destacado en respaldo a los empeños de los países por ampliar la educación terciaria y mejorar la calidad de sus instituciones y programas. Entre 1992 y 1998 el promedio de los préstamos otorgados con destino a la educación terciaria fue de 481 millones de dólares por año. En la actualidad, el Banco se encuentra respaldando proyectos de educación terciaria, o proyectos con componentes afines, en 28 países (Apéndice D, la relación correspondiente por país; Apéndice E, un resumen del trabajo analítico del Banco Mundial sobre educación terciaria; Apéndice F, representaciones gráficas de la distribución de los préstamos y Apéndice G, las descripciones de los proyectos y lecciones aprendidas). A continuación se describen los tipos generales de intervención, acompañados de algunos ejemplos de objetivos específicos:

- elaboración de la visión, planeación estratégica y construcción de consenso a escala nacional e institucional;
- reformas financieras (por ejemplo, asignación de recursos presupuestales, fondos de financiación competitiva, costos compartidos, créditos estudiantiles, becas);
- reformas al gobierno y la administración de los sistemas y de las instituciones (creación de organismos encargados de políticas, fusiones y federaciones, adopción de sistemas de créditos académicos, sistemas de información para la gestión);
- mejoramiento de la calidad (fortalecimiento de los programas vigentes, sistemas de evaluación y acreditación, innovaciones en los contenidos y formas de entrega de los programas, innovaciones en la organización académica, infraestructura de información y comunicación);
- diversificación institucional (establecimiento o fortalecimiento de institutos politécnicos o técnicos);
- desarrollo de ciencia y tecnología (desarrollo estratégico, capacidad de seguimiento y evaluación; reforma de los mecanismos de asignación de recursos; fomento de la investigación en áreas prioritarias; desarrollo tecnológico conjunto entre los sectores público y privado; capacidad de utilización de metrología, estándares y ensayos de calidad; derechos de propiedad intelectual).

En los años setenta y ochenta el apoyo del Banco Mundial dirigido a proyectos de educación terciaria era en buena parte fragmentario y con muy poco énfasis en el establecimiento de nuevos programas o en medidas de mejoramiento de la calidad de las actividades de enseñanza e investigación. Dichos proyectos crearon en ciertas ocasiones oasis aca-

démicos muy bien equipados que, con el tiempo, tendían a volverse insostenibles. En raras ocasiones fue el Banco capaz de ofrecer a la educación terciaria el tipo de apoyo integral y a largo plazo que se requiere para construir instituciones eficaces y diseñar reformas exitosas.

Un estudio interno de la experiencia en la ejecución de proyectos de educación terciaria adelantado en 1992 y una evaluación de las intervenciones recientes y en curso en el subsector, han brindado información crucial sobre formas más productivas para apoyar la innovación y las reformas de la educación terciaria. Las lecciones más destacadas referentes a la eficacia relativa de los diferentes métodos de apoyo a la reforma y desarrollo de la educación terciaria se pueden agrupar bajo tres temas generales:

- estrategia amplia de intervención y compromiso sostenido de apoyo a reformas a largo plazo
- dimensiones políticas y de la reforma
- papel de los incentivos positivos en el fomento del cambio<sup>1</sup>.

### *Necesidad de un enfoque sistemático y sostenido*

Un compromiso amplio y sostenido a largo plazo es una importante variable predictiva de los resultados. Las medidas de políticas y las inversiones, que se integran en un amplio programa de reforma basado en una visión y una estrategia globales con miras al cambio, tienden a producir frutos positivos. Por ejemplo, la puesta en marcha de un proyecto actualmente en curso en Argentina se ha visto beneficiado gracias a que ha ido acompañado de un programa de reforma bien articulado, sancionado además por una nueva ley de educación superior. El programa de reforma promueve la introducción de mecanismos de evaluación internos y externos, que comprenden un sistema nacional de acreditación, una mayor autonomía para las universidades públicas en el manejo de los recursos humanos y financieros, el apoyo a las mejoras de calidad a lo largo y ancho del sistema universitario, el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación Superior y de las universidades públicas, y una nueva fórmula de asignación de recursos.

Incluso en los aspectos técnicos relacionados con el mejoramiento de la calidad se hace necesario un enfoque amplio, que refleje la relación mutua entre los programas académicos y las instituciones de educación terciaria. Los diversos componentes institucionales del subsector de la educación terciaria, tanto público como privado, constituyen un sistema. Por consiguiente, se debe tener en cuenta la forma como se relacionan entre sí no solo los programas y las instituciones, sino también éstos con el sistema completo de educación terciaria. Por ejemplo, una enseñanza de alta calidad en ingeniería, medicina, agricultura y cien-

cias aplicadas requiere de una capacitación previa sólida en ciencias naturales, matemáticas e inclusive humanidades (cuya importancia para el desarrollo económico es percibida como menos obvia, lo cual hace que éste sea un campo menos atractivo cuando se trata del apoyo de los donantes). La capacitación científica avanzada y la investigación exigen buenos programas de pregrado, además de un sistema de educación terciaria amplio y diversificado, de manera que los programas de pregrado y de posgrado no compitan por la escasa cantidad de profesores calificados y los exiguos recursos financieros. Los centros de excelencia no se pueden mantener si además deben asumir la responsabilidad de atender y complacer la demanda social creciente alrededor de la educación terciaria.

Las intervenciones integradas en un sistema amplio de reformas basado en una estrategia global de cambio son más productivas que los empeños aislados. La financiación de las reformas, en especial la introducción de cobro de matrícula y la expansión del sector privado de la educación terciaria, son difíciles de poner en práctica a menos que también se adopten medidas de apoyo financiero que permitan a los estudiantes con pocos recursos acceder a los programas y sufragar sus costos. Al mismo tiempo tales reformas implican efectuar una descentralización significativa del control estatal sobre asuntos que afectan los costos institucionales, así como idear incentivos para que las instituciones se comprometan a ahorrar costos y generar ingresos. Los esquemas de créditos educativos pueden funcionar bien en la parte técnica y a la vez fallar si no fomentan un mayor grado de eficiencia y rentabilidad en la educación terciaria.

El caso de Venezuela es una buena ilustración de los problemas que pueden surgir en la implementación de esquemas. Allí el Banco Mundial apoyó la reforma de Fundayacucho, la entidad pública encargada de los créditos educativos, con un proyecto diseñado para aumentar la cobertura, mejorar la sostenibilidad financiera del organismo y perfeccionar la eficiencia de su gestión. Aunque la operación constituyó un gran éxito desde el punto de vista de los desembolsos, su impacto real fue limitado debido a que el proyecto no formaba parte de una reforma global de financiación de la educación terciaria. Una operación semejante, llevada a cabo en Jamaica, ha producido un efecto más positivo, en la medida que la reforma de la Oficina de Créditos educativos ha respaldado esfuerzos paralelos tendientes a mejorar la situación financiera del sistema de educación terciaria mediante la aplicación cada vez mayor de costos compartidos en la Universidad de las Indias Occidentales y la Universidad Tecnológica.

El hecho de optar por una reforma integral no significa que todos los aspectos deban ejecutarse en una operación única. Un manejo secuencial permite responder y ajustarse a los retos a medida que éstos se vayan

presentando. Las iniciativas a largo plazo a través de una serie de operaciones sucesivas y complementarias, como ocurrió en China, Indonesia, la República de Corea y Túnez, ha demostrado ser esencial para garantizar un cambio estructural sostenible.

En China, por ejemplo, los proyectos han incluido intervenciones en los diferentes niveles de la educación terciaria con modalidades que han fortalecido al subsector en general. El Banco Mundial empezó por apoyar, dentro del marco del Cuarto Plan de Modernización de China de 1980, las universidades nacionales de primera categoría, instituciones cuyos programas de investigación y capacitación se habían visto interrumpidos por la Revolución Cultural. El financiamiento ofrecido por el Banco Mundial facilitó la construcción o rehabilitación de laboratorios y bibliotecas universitarios, la actualización de programas de enseñanza e investigación con la ayuda de expertos científicos extranjeros y el mejoramiento de las calificaciones profesionales del profesorado académico mediante una capacitación realizada en el exterior. Los siguientes proyectos abordaron las necesidades de las universidades provinciales y de otros tipos de instituciones de educación terciaria. Más adelante, el enfoque se orientó hacia el apoyo a las políticas y mecanismos de asignación de recursos a escala nacional y, enseguida, hacia el fortalecimiento de las instituciones más importantes dedicadas a la capacitación e investigaciones científicas avanzadas.

De igual manera, el Banco Mundial ha financiado múltiples proyectos del subsector de educación terciaria en Indonesia y República de Corea, dentro del contexto de una estrategia gubernamental integrada para una ampliación cuantitativa sin perjudicar la calidad de la enseñanza e investigación. Estos proyectos se centraron en promover mejoras de la calidad, especialmente en el sector privado; en fomentar el desarrollo regional y en fortalecer las capacidades de investigación y capacitación a escala nacional en el sector público mediante una mejor articulación con el sector privado. La cooperación sostenida con el gobierno indonesio ha conducido a un cambio de paradigmas en la forma de administrar y financiar el sistema de educación terciaria de este país. De manera semejante, en Túnez se han ejecutado dos proyectos sucesivos y complementarios de amplia intervención en el sector, que han contribuido a obtener mejoras sustanciales.

### *Dimensiones políticas*

Hasta comienzos de los años noventa, se prestaba escasa atención a los aspectos políticos de las reformas de la educación terciaria. Las intervenciones del Banco se realizaron bajo el supuesto de que lo único que se requería para lograr un cambio exitoso era un programa de reforma técnicamente sólido y el respaldo de los altos funcionarios del gobier-

no. Sin embargo, en el momento de la puesta en marcha de la reforma la realidad política demostraba ser más fuerte que la visión tecnocrática. En muchos países grupos de interés de todo tipo han sido resistentes a las propuestas y proyectos de reforma. Por ejemplo, a finales de los años 1980 y principios de los 1990, algunos préstamos de ajuste a la educación en países del África subsahariana incluyeron medidas sobre reformas de la educación terciaria encaminadas a frenar los gastos, el aumento del número de estudiantes y los subsidios correspondientes. La experiencia de estas operaciones no fue nada alentadora. Los programas de reforma propuestos, que con frecuencia implicaban un número excesivo de condiciones que nunca se concretaban, encontraron la oposición de varios grupos de interés e incluso provocaron violentos disturbios estudiantiles.

El lanzamiento y ejecución de las reformas a la educación terciaria han obtenido mejores resultados cuando las autoridades han lanzado campañas eficaces de comunicación social y logrado construir un consenso entre los diferentes miembros de la comunidad de la educación terciaria. Mozambique presenta un buen ejemplo de ello. Bajo los auspicios de una comisión nacional para la reforma, se preparó y discutió un plan estratégico sobre educación superior por prensa, radio y televisión. Gracias a las amplias consultas efectuadas en todas las provincias, en las que participaron estudiantes, representantes de la sociedad civil, profesores, investigadores y empleadores, se llevó el plan propuesto a las partes interesadas. Aunque el ejercicio de emprender una amplia consulta a escala nacional no siempre funciona bien, el hecho de no intentarlo es una garantía segura de fracaso.

El diálogo sobre políticas y reformas de educación terciaria, las consultas con las partes interesadas y la construcción de consenso no son actividades aisladas, que sirvan únicamente en la fase inicial de una reforma. Por el contrario, a medida que van evolucionando las condiciones del país en cuestión, es preciso mantener y renovar la atención en las dimensiones políticas de la reforma de la educación terciaria. El no hacerlo puede exponer el proyecto a un compromiso limitado e incluso a la reversión de las políticas de reforma como resultado de la celebración de elecciones, los cambios de gobierno o la sustitución de dirigentes importantes. En Hungría y Senegal, por ejemplo, el Banco cumplió un papel fundamental en su apoyo a un desarrollo amplio de la visión y la consulta a escala nacional, y la reforma estuvo acompañada de un préstamo. Sin embargo, en ninguno de esos países se mantuvo en alto el impulso de la consulta, y algunas de las medidas de la reforma fueron abandonadas e incluso revertidas después de que se dieron ciertos cambios políticos y que aparecieron nuevos actores con una agenda diferente. Los casos de estos países ilustran otra lección importante sobre el aspecto político: cuando se están poniendo en marcha reformas pro-

fundas es difícil promover todos los cambios de manera simultánea. Las experiencias del Banco también subrayan la importancia de las medidas de seguimiento, destinadas a compartir una visión continua con las nuevas autoridades, agentes y partes interesadas, a fin de asegurar la sostenibilidad de las reformas.

### *Importancia de los incentivos*

El hecho de utilizar incentivos en lugar de decretos de cumplimiento obligatorio para fomentar el cambio influye significativamente en los resultados, ya que las instituciones y los actores tienden a responder mejor y más rápido a estímulos constructivos. La experiencia del Banco Mundial ha sido positiva con este tipo de instrumentos tales como los fondos competitivos, los mecanismos de acreditación y la introducción de sistemas de información para la gestión.

*Fondos competitivos.* Fondos competitivos bien diseñados estimulan mejor el desempeño de las instituciones de educación terciaria y pueden ser medios poderosos de transformación e innovación. El Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria de Argentina (FOMECA) ha instado a las universidades a que se comprometan en la planeación estratégica para el fortalecimiento de los programas existentes y la creación de nuevos programas universitarios de tipo interdisciplinario. En el seno de las universidades, las facultades que nunca habían trabajado en equipo comenzaron a cooperar en el diseño y puesta en marcha de proyectos conjuntos. En Indonesia, una serie de proyectos del Banco Mundial iniciados en 1993 han logrado con éxito estimular en la comunidad académica la aceptación de nuevos paradigmas sobre educación terciaria. En Egipto, el Fondo Educativo de Ingeniería fue una pieza clave para la introducción de licitaciones públicas y evaluaciones entre pares, en referencia con la asignación de los recursos de inversión pública. El Fondo promovió de modo eficaz la transformación de los programas tradicionales de ingeniería en programas más aplicados, complementados por estrechos vínculos con la industria.

Requisitos fundamentales para el funcionamiento eficaz de los fondos competitivos, además de constituir uno de sus beneficios significativos, son la transparencia y la objetividad, mediante la definición de criterios y procedimientos claros y la creación de comités de evaluación y selección independientes. En países cuya comunidad académica es relativamente pequeña o aislada, se aconseja aprovechar un conjunto regional o internacional de revisores pares a fin de reducir el riesgo de autosuficiencia y la evaluación subjetiva realizada por un grupo limitado de colegas nacionales. Por ejemplo, la utilización de un grupo de expertos extranjeros es una práctica de vieja data en los Países Bajos. El nuevo Fondo Competitivo de Jordania ha fijado directrices pormenorizadas,

descritas en un manual de operaciones y basadas en la revisión de pares internacionales para los proyectos de interés nacional. En Chile, una segunda ola de reformas a la educación terciaria es apoyada por un fondo competitivo para la diversificación (el desarrollo del sector no universitario) y el mejoramiento de la calidad de todas las instituciones terciarias. Brasil, México y Venezuela están fomentando, por medio de mecanismos de financiación competitiva, la formación de capital humano avanzado en ciencia y tecnología. En todos estos casos figuran los expertos internacionales pares de manera prominente.

En algunos casos puede ser justificado abrir varias ventanas financieras con diferentes criterios o establecer mecanismos compensatorios destinados a crear un espacio equitativo entre instituciones débiles y fuertes. En Indonesia se diseñaron diferentes ventanas para las universidades de acuerdo con su capacidad institucional real. Tal como se describe más adelante con mayores detalles en la sección "Cómo facilitar el diálogo sobre políticas y los conocimientos compartidos", en el proyecto más reciente sobre educación terciaria de China se les exige a las universidades de primera categoría la formación de una alianza con una universidad de una provincia de escasos recursos como una de las condiciones para competir. En Egipto, el fondo competitivo correspondiente al proyecto de Reforma educativa de ingeniería abrió una ventana especial para la asistencia técnica destinada a ayudar a las facultades de ingeniería menos experimentadas a preparar propuestas bien formuladas. También en Egipto, las propuestas incluyeron un acuerdo de alianza entre una universidad más sólida y una de menos desarrollo lo cual generaba puntos adicionales en la evaluación. En Chile, se abrió recientemente una ventana especial destinada a proporcionar fondos a las universidades que requieran asistencia en planeación estratégica y formulación de subproyectos.

*Mecanismos de acreditación.* Los sistemas de aseguramiento de calidad son instrumentos necesarios para la diversificación de los sistemas de educación terciaria. El Banco Mundial ha apoyado la formación de estos sistemas a escala nacional en varios países. Aunque, en algunos casos, el Banco ha ayudado a establecer programas de acreditación específicos y limitados, la estrategia general ha sido la de cambiar de rumbo hacia sistemas globales que cubran el panorama total de la educación terciaria y coincidan con la práctica internacional en lo referente al establecimiento de estándares, evaluación y acreditación. En Indonesia, por ejemplo, el Banco Mundial apoyó la instauración de mecanismos de acreditación en un proyecto encaminado a mejorar los estándares de capacitación de los profesores de las instituciones públicas. El proyecto comenzó con un programa experimental cuya finalidad era definir un conjunto de normas para la evaluación de todas las instituciones de capacitación de profesores y establecer una línea de base para el desa-

rrollo institucional. Pequeños auxilios para planeación estratégica se pusieron a disposición de las cinco instituciones participantes en el plan piloto, con el fin de que llevaran a cabo una autoevaluación, la cual fue posteriormente evaluada y validada por agentes externos. El estudio experimental resultó ser muy útil en cuanto generó la aceptación de la acreditación como mecanismo adecuado para mejorar la calidad y pertinencia de la capacitación a profesores. Asimismo, el Banco respaldó el establecimiento del Consejo de Acreditación Nacional de la Educación Superior de Indonesia.

En ocasiones, los conjuntos de intervenciones y medidas pueden reforzarse mutuamente. En Argentina, Chile, Indonesia y Rumania, por ejemplo, solo los programas evaluados por el sistema nacional de aseguramiento de calidad son elegibles para competir por financiamiento para la innovación y el mejoramiento de la calidad. Brasil lleva una larga y exitosa tradición de apoyo a sus programas universitarios utilizando un sistema similar.

*Sistemas de información para la gestión:* Varios proyectos de educación terciaria apoyados por el Banco Mundial han facilitado la implantación o desarrollo de sistemas de información para la gestión a escalas nacional e institucional, partiendo de la base de que ni el Estado ni las instituciones en forma individual pueden formular ni poner en marcha ninguna reforma sin utilizar herramientas de monitoreo y gestión. En Argentina, un proyecto financiado por el Banco ayudó a establecer una red Intranet y una red de acceso al internet entre todas las universidades públicas, así como entre éstas y el mundo exterior. Para todas las dimensiones de gestión académica se desarrollaron programas de software, que luego se combinaron en un sistema de información integrado que ofrece información en el ámbito de cada institución individual y consolida esta información en un programa ejecutado por las autoridades nacionales de educación terciaria, para efectos de seguimiento y planeación. Aunque muchas universidades se mostraron cautelosas al principio, terminaron acogiendo con entusiasmo estas innovaciones dado que les ayudaron a invertir en tecnologías modernas de información y comunicaciones, además de que les proporcionaron herramientas de gestión útiles.

*Dificultades relacionadas con reformas sensibles políticamente.* El Banco no ha tenido tanto éxito en el apoyo a la puesta en marcha de reformas sensibles políticamente, por ejemplo, las referentes a los presupuestos negociados para las fórmulas de financiación, la reducción de subsidios y la introducción del pago de derechos de matrícula. En varios países, como Argentina y Túnez, el gobierno no ha podido cumplir el compromiso adquirido en el momento de la preparación del proyecto, de adoptar una fórmula de financiación transparente. En Senegal, las autoridades recientemente se retractaron de su compromiso de conformar el

programa de becas de modo que éste asegurase que únicamente fuesen elegibles los estudiantes calificados por motivos sociales y académicos. En Hungría, el gobierno revirtió su decisión de cobrar derechos de matrícula a estudiantes repitentes.

## **Lineamientos para el apoyo del Banco en el futuro**

*Son enormes los adelantos que se han logrado en la educación en el curso de los últimos cincuenta años. No obstante, quedan aún inmensos retos por delante. El éxito principal ha sido el acceso, pero todavía una gran cantidad de personas, en especial niñas y mujeres, siguen excluidas en todos los niveles de la educación. Muchas se matriculan pero aprenden muy poco. El resultado de esto es que hay demasiadas personas en los países en desarrollo que no cuentan con las habilidades básicas para sobrevivir, ni mucho menos con las habilidades avanzadas necesarias para defenderse y aun menos las habilidades avanzadas para programas, en este mundo nuestro, complejo y competitivo. Los retos consisten en mejorar la calidad de la enseñanza y la pertinencia del aprendizaje, y en ofrecerles a todos, incluidos aquellos a quienes es más difícil llegarles, una buena educación. La medida del éxito a largo plazo para los países en desarrollo será el grado al cual alcancen el sistema y una cultura de aprendizaje permanente.*

Estrategia para el sector educativo (Banco Mundial, 1999a)

En el contexto de la estrategia de educación holística formulada por el Banco Mundial en 1998, la inversión en la educación terciaria constituye un pilar importante de las estrategias de desarrollo cuyo énfasis está en la construcción de economías y sociedades democráticas basadas en el conocimiento. En esto el Banco Mundial puede desempeñar un papel esencial al facilitar el diálogo sobre reformas y el intercambio de experiencias, respaldar las reformas mediante préstamos para programas y proyectos y promover una estructura que favorezca la producción de bienes públicos globales cruciales para el desarrollo de la educación terciaria.

### ***Facilitar el diálogo sobre reformas e intercambiar experiencias***

En muchos países las relaciones entre el gobierno y el sector universitario, así como entre las instituciones públicas y privadas de educación terciaria, suelen ser tensas, si no abiertamente conflictivas. Los intentos de realizar reformas de la educación terciaria suelen generar gran controversia. Las propuestas que tienden a afectar las prácticas estableci-

das y los intereses creados siempre enfrentan resistencia y oposición por parte de los grupos que se pueden ver más afectados por la redistribución de poder y riqueza.

En circunstancias adecuadas, el Banco puede desempeñar un papel catalizador al fomentar y facilitar el diálogo sobre políticas relativas a las reformas de la educación terciaria. El Banco puede reunir en la misma mesa a interlocutores que en condiciones normales no dialogarían ni trabajarían juntos. Por ejemplo en Bangladesh y en Kenya el Banco apoyó la organización de talleres donde por primera vez, participaron tanto las universidades públicas como privadas. En Bolivia, el Banco asesoró a las universidades públicas y al gobierno para desarrollar un diálogo constructivo alrededor de los factores relacionados con el mejoramiento de la calidad y la acreditación.

El Banco Mundial también puede compartir información sobre una gran variedad de experiencias nacionales e institucionales que puede nutrir el debate en cualquier país y brindar puntos de referencia objetivos, para analizar la situación local y evaluar las diferentes opciones de reformas que ameriten tomarse en consideración. Con este tipo de diálogo se puede contribuir a formular una visión global a largo plazo del sistema de educación terciaria del país y a que cada institución prepare su plan estratégico de cambio e innovación dentro del marco de esta visión global.

La ventaja comparativa del Banco Mundial con relación a otros organismos donantes y agencias multilaterales en lo que se refiere al apoyo al diálogo sobre reformas en los países clientes proviene de dos factores interrelacionados. En primer lugar, el Banco tiene acceso a experiencias mundiales que puede compartir con los equipos de contraparte y los diversos interlocutores interesados. En segundo lugar, el carácter integral del trabajo que realiza el Banco le permite adoptar un enfoque sistémico que enlaza asuntos sectoriales dentro del marco global de desarrollo y del contexto de las finanzas públicas del país, en lugar de centrarse en intervenciones aisladas de apoyo a instituciones específicas.

Las evaluaciones sociales son una herramienta que el Banco Mundial puede utilizar para identificar los intereses de varios grupos interesados y abordar los asuntos que se puedan prestar a mayor controversia. Las primeras evaluaciones sociales a proyectos de educación terciaria se realizaron en Indonesia, Jordania, China y Chile. En Indonesia, el análisis del ambiente social llevó a las universidades de las islas remotas a buscar la participación de jóvenes académicos que acababan de regresar de estudios de posgrado en el exterior en los ejercicios de autoevaluación, que antes habían sido realizados únicamente por miembros de la planta de profesores con mayor antigüedad. La evaluación social también identificó la necesidad de crear vínculos más directos con los empleadores de los egresados de las universidades. En Jordania,

cuando en 1998 se le propuso llevar a cabo una evaluación social a las siete universidades que preparaban un nuevo proyecto con el Banco, la mayoría se mostró renuente a emprender esa actividad, ya que no existía en la cultura académica realizar consultas sistemáticas a estudiantes y profesores. Sin embargo, una institución, la Universidad de Estudios Aplicados Al-Balqa' (BAU), que se había constituido recientemente como una federación de veinte *community colleges*, se mostró entusiasmada con la propuesta. La BAU tenía como mandato reformar y modificar totalmente los veinte *community colleges* que la conformaban y los cuales se encontraban en un estado de deterioro total. Los funcionarios de la universidad consideraron que la evaluación social constituía un medio de someter a prueba su propuesta de reforma ante las partes interesadas. Se consultó metódicamente a estudiantes, padres de familia, profesores universitarios, empleadores y dirigentes comunitarios, y los resultados de la evaluación fueron muy valiosos por cuanto confirmaron las aspiraciones de las personas consultadas y permitieron preparar instrumentos adecuados para la reforma, los cuales integraban cuidadosamente los asuntos referentes a acceso, género, percepciones internas y expectativas de los empleadores.

En China, inicialmente el organismo de contrapartida había planeado para el nuevo proyecto de reforma de la educación terciaria incluir únicamente a las universidades de mejor desempeño –instituciones acaudaladas– que funcionaban en ambientes económicos pujantes y casi todas ellas ubicadas a lo largo de la costa. El proyecto dejaba por fuera tanto a las instituciones de menor desempeño y aquellas ubicadas en zonas remotas y en desventaja económica. China no constituye un caso típico, dado que las instituciones beneficiarias que reciben créditos y préstamos responden directamente por los reembolsos; por tanto, las universidades que funcionan a pérdida y necesitan modernización no son buenas candidatas para los préstamos y, por tanto, tienden a quedar aún más rezagadas. Los interesados entrevistados en la etapa de la evaluación social del proyecto, tales como estudiantes de niveles secundario y terciario de la educación, padres de familia, comunidad académica y grupos minoritarios (muchos de ellos localizados en zonas desfavorecidas), así como comités educativos de las aldeas, mostraron su preocupación por la falta de apoyo a las universidades de bajo desempeño ubicadas en zonas menos favorecidas pues se agravarían las desigualdades sociales y económicas regionales. Estos puntos de vista, expresados de manera vehemente, se tuvieron en cuenta para el diseño final del proyecto, incorporando un criterio de selección que exigía a las universidades acaudaladas y de buen desempeño establecer alianzas de apoyo con las universidades más pobres. Los fondos para financiar las actividades orientadas a reformar las universidades desfavorecidas provendrían de los gobiernos locales, de los ministerios interesados o de la universidad principal participante.

Las campañas de mercadeo social y comunicaciones también contribuyen a conseguir el compromiso de los diferentes grupos interesados que actúan en el ámbito de la educación terciaria. En Chile, un extenso estudio efectuado con estos grupos motivó al gobierno a aceptar una estrategia explícita de comunicaciones que apoyaba la preparación de un proyecto nuevo con el Banco Mundial en el que se incluía a un grupo de estudiantes como parte del equipo de preparación.

La interacción entre los grupos interesados en un país y otros países que enfrentan retos similares puede ayudar a superar la oposición a las reformas propuestas. Una gira de estudio a Uganda que se organizó para funcionarios y directivos universitarios de Guinea, como parte de un proyecto financiado por el Banco Mundial, causó un impacto positivo considerable. Lo que aprendieron de primera mano los guineanos sobre las reformas de gestión en la Universidad Makerere los animó a actuar con mayor celeridad en la programación de actividades institucionales generadoras de ingresos y a estrechar los vínculos de la universidad con la industria. Los seminarios del Banco Mundial realizados recientemente en el sur del Asia, Europa Oriental, África, América del sur y Centroamérica en los que participaron varios países vecinos, han causado también efectos reveladores e inducido a los países a aceptar con mayor facilidad las reformas que ya se han emprendido en otros países de sus respectivas regiones.

### *Respaldar las reformas mediante préstamos para programas y proyectos*

Al apoyar la ejecución de reformas de la educación terciaria, el Banco Mundial otorga prioridad a los programas y proyectos que puedan producir resultados e innovaciones positivas, en la medida en que:

- incrementen la diversificación institucional (aumento del número de instituciones no universitarias y privadas) para ampliar la cobertura sobre una base financiera viable y para establecer un marco de formación continua con múltiples puntos de acceso ( construcción de gran variedad de itinerarios formativos desde la educación secundaria a la terciaria, mecanismos de articulación entre los distintos segmentos de la educación terciaria, reconocimiento de la pertinencia de la experiencia académica y profesional y capacidad para desarrollar un sistema de educación a distancia)
- fortalezcan la capacidad de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en áreas específicas relacionadas con las prioridades del país para el fortalecimiento de sus ventajas comparativas
- mejoren la calidad y la pertinencia de la educación terciaria

- fomenten la creación de mecanismos de equidad (becas y préstamos educativos) con el propósito de ampliar las oportunidades de los estudiantes en desventaja
- creen sistemas de financiamiento sostenibles que estimulen la capacidad de respuesta y la flexibilidad de las instituciones de educación terciaria
- fortalezcan la capacidad de gestión con medidas tales como la introducción de sistemas de información a fin de mejorar el proceso de rendición de cuentas, la gestión, y el uso eficiente de los recursos existentes
- consoliden y amplíen las capacidades en materia de tecnologías de la información y de la comunicación, con el fin de reducir la brecha digital y así complementar las recientes iniciativas globales del Banco Mundial, tales como la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo, la Universidad Virtual de África, la Red Global de Desarrollo y World Links (Apéndice H).

Este menú de áreas prioritarias no se aplica por igual a todos los países ni en todo momento. El énfasis relativo y la mezcla de intervenciones adecuadas para cualquier país, van ligados a sus circunstancias políticas y económicas tanto al nivel macroeconómico como de la educación terciaria. El nivel de ingresos del país, su tamaño y el grado de estabilidad política, además del hecho de que se pueda encontrar en una situación de posconflicto, son factores importantes que se deben tener en cuenta. El conocimiento que pueda tener el Banco Mundial sobre los principales retos que enfrente un sistema de educación terciaria en determinado país y sobre los recientes acontecimientos del sector, afecta la capacidad de esta institución de ofrecer un apoyo verdaderamente útil.

Al establecer las prioridades para la combinación adecuada de servicios de préstamo y otros servicios no financieros en un país específico, el Banco se guiará por los siguientes criterios (Cuadro 5.1):

- La necesidad y urgencia del cambio, según la gravedad de los problemas que esté enfrentando el sistema de educación terciaria del país. Por ejemplo, en los países que estén presenciando un crecimiento rápido de instituciones privadas de baja calidad, el establecimiento de un sistema de acreditación y evaluación ocuparía una alta prioridad.

**Cuadro 5.1 Prioridades para la participación del Banco Mundial**

| <i>Necesidad del cambio</i> | <i>Disposición favorable a la reforma</i> |                                   |
|-----------------------------|---|-----------------------------------|
|                             | <i>Baja</i>                               | <i>Alta</i>                       |
| Alta                        | Nivel bajo de diálogo y préstamos         | Nivel alto de diálogo y préstamos |
| Baja                        | Nivel bajo de diálogo                     | Nivel alto de diálogo             |

- Una disposición favorable a la reforma, que se refleje en el compromiso del gobierno de ponerla en marcha y en su capacidad de movilizar a los interesados principales para que apoyen la agenda de dicha reforma. Un indicio evidente del estado de preparación adecuado para la reforma es el haber concluido un ejercicio de construcción de consenso y formulado una visión nacional del futuro de la educación terciaria.

En los países en los que la reforma es urgente, la elección del instrumento de préstamo se debe guiar por las siguientes consideraciones: en el momento de definir las necesidades de cambio en un país, conviene distinguir entre reformas de primera y segunda generación. Las primeras, que abordan problemas centrales de los sistemas de educación terciaria (financiación, eficiencia, equidad y aseguramiento de la calidad), corresponden a los pasos iniciales que se toman para pasar de una forma anterior de hacer las cosas hacia un enfoque más adecuado. Estos pasos pueden incluir, por ejemplo, el cambio de un sistema de admisiones abiertas a uno de acceso selectivo; la introducción de costos compartidos mediante el pago de derechos de matrícula y la reducción de subsidios en instituciones que anteriormente no cobraban nada; la instauración de acreditación y evaluación en sistemas no regulados antes; la transformación de becas en créditos educativos; la creación de instituciones no universitarias junto con universidades tradicionales; la adopción de un sistema de créditos académicos y el inicio de la aplicación de fórmulas transparentes de asignación de recursos.

Las reformas de segunda generación las emprenden los países que ya han resuelto muchos de sus problemas básicos, pero que necesitan realizar ajustes finos a sus reformas de primera generación mediante un paso adicional o para corregir efectos no proyectados originalmente. Estas reformas no son menos importantes que las de primera generación y también ameritan el apoyo del Banco Mundial. Ejemplos de reformas de segunda generación comprenden la ampliación de la elegibilidad de un programa de créditos educativos a todas las instituciones de educación terciaria de un sistema diversificado, introduciendo mecanismos flexibles de articulación y transferencia de créditos entre instituciones, y estableciendo mecanismos de evaluación basados en competencias para los cursos en línea. En Chile, por ejemplo, se está poniendo en marcha una estructura de aprendizaje permanente y se están estudiando nuevos mecanismos de financiación tales como créditos educativos aplicables a todo tipo de instituciones de educación terciaria. En Corea el gobierno lanzó hace poco tiempo un plan de inversiones a siete años para instituciones de educación terciaria por un valor de 1,2 mil millones de dólares, denominado Brain Korea 21 (Cerebro Corea 21). En esencia, el plan es un nuevo esquema de financiación basado en incentivos, que ofrece a las instituciones fondos de contrapartida en forma competitiva

y selectiva, para inducirlas a que se destaquen en la capacitación sobre investigación de punta en áreas tales como la biotecnología e informática. En Brasil, Chile, México y Venezuela se están ofreciendo incentivos a la capacitación sobre investigación a nivel internacional, por medio de mecanismos altamente competitivos, a través de la Iniciativa Científica Milenio (MSI, por su sigla en inglés), que también reciben el apoyo del Banco Mundial (Apéndice I).

La mayoría de las alternativas que se definen en este capítulo podrían ser adecuadas para los países de ingresos medianos. Conviene establecer ciertas distinciones respecto a tres grupos de clientes del Banco Mundial, como mínimo: países en transición, países de bajos recursos y pequeños Estados. Estos clientes enfrentan condiciones especiales que requieren no solo de un enfoque estratégico distinto sino también de un conjunto de prioridades diferente.

### *Países en transición*

Cuando se encontraban bajo el régimen del socialismo de *Estado*, muchos países de Europa Oriental y Central alcanzaron altas tasas de participación, niveles educativos envidiables y una producción pionera en investigación. Los logros de la educación terciaria fueron particularmente notables en matemáticas, ciencias naturales e ingeniería. Sin embargo, la introducción de principios de mercado en la organización económica a la hora de la transición produjo una marcada *reducción* de la financiación pública a instituciones de educación superior, y academias científicas. La demanda de ingenieros y técnicos, sobre todo en las industrias militares, mostró un declive significativo, y el interés en los campos de estudio que cuentan en una economía de mercado (como economía, administración, contaduría, mercadeo y derecho) mostró un alza considerable. Como dato interesante, con el ritmo acelerado del cambio social y tecnológico se aceleró también el tiempo de obsolescencia de las habilidades personales y se deterioró la eficacia de la estrategia de hiperespecialización que había caracterizado a la educación terciaria en el sistema socialista. La demanda de habilidades más amplias tales como el análisis crítico, la capacidad de resolver problemas y el trabajo en equipo aumentó en gran proporción.

En las economías en transición las instituciones de educación superior, universidades y academias científicas luchan por ajustarse a estas nuevas realidades. Entre las estrategias de adaptación que utilizan las instituciones se encuentran la reasignación de recursos de las áreas de estudio tradicionales a las más nuevas, la simplificación de los currículos y la creación de programas de capacitación modulares, que buscan una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de los estudiantes y del mercado, así como una diversificación de las fuentes

de financiación. Muchas instituciones terciarias participan en actividades comerciales como investigación aplicada, servicios de consultoría y venta de servicios de capacitación a empresas privadas, con lo cual contribuyen a desarrollar una educación terciaria que responda mejor a las necesidades de la economía y del mercado laboral. Aunque algunas universidades y centros de investigación han logrado buenos resultados como entes innovadores y emprendedores, muchos de ellos no han logrado superar la inercia institucional.

Entre los asuntos relacionados con las políticas públicas a escala nacional una prioridad urgente es el tema de la creciente desigualdad causada por la ampliación de las matrículas con pago de derechos. Entre las barreras a la reforma se encuentran principalmente el gobierno interno de las instituciones, los débiles vínculos con la comunidad, la escasez de recursos para la innovación y la insuficiente coherencia de las políticas públicas en el área de la educación terciaria.

Si se pretende lograr que las economías en transición puedan tener los recursos humanos necesarios para avanzar en el conocimiento y aplicarlo al crecimiento económico es preciso dar una respuesta eficaz a los asuntos mencionados en el párrafo anterior. Las principales alternativas de que se dispone para mejorar la educación terciaria comprenden la introducción de currículos más flexibles y menos especializados, el fomento de programas y cursos de duración más corta, la transformación del marco regulatorio en un sistema menos rígido y la aplicación de métodos de financiación pública que animen a las instituciones a responder a las exigencias de calidad y diversidad del mercado. Otras alternativas importantes son ampliar el acceso mediante la ayuda financiera a los estudiantes, participación externa en el gobierno de las instituciones y la profesionalización de la administración de las universidades. Se requiere inversión pública para construir la capacidad necesaria para las innovaciones académicas y administrativas, con el fin de ampliar la oferta de programas y cursos, así como a crear nuevos programas que respondan a las áreas de aprendizaje que dicta una demanda en constante evolución.

### *Países de bajos recursos*

Más de 2.3 mil millones de personas, 53% del total de la población del mundo en desarrollo, viven en los 79 países más pobres en los que el ingreso anual per cápita es inferior a 885 dólares. Estos países, la mitad de los cuales está ubicada en el África subsahariana, son susceptibles de financiación especial en condiciones muy favorables por parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Banco Mundial. Sus gobiernos buscan formas de ofrecer acceso a la educación terciaria a

más de doce millones de estudiantes, aproximadamente 0,5 por ciento del grupo de edad elegible. De este número, 70% se halla en los 42 países en los que el ingreso anual promedio per cápita es inferior a 400 dólares. Este grupo de países muy pobres va a tener muchas dificultades para obtener un estándar aceptable de educación terciaria, incluso con costos mínimos aproximadamente de 1.000 dólares por estudiante por año, para dicho estándar. Para los encargados de diseñar las políticas en los países más pobres se hace cada vez más problemático establecer formas sostenibles de aumentar el acceso a la educación terciaria. Sin embargo, la ampliación de la educación terciaria constituye un medio fundamental para promover la construcción de capacidad institucional (especialmente en agricultura y salud), combatir la pobreza y aumentar la equidad social.

Los países de bajos ingresos también enfrentan muchos desafíos en lo referente a políticas públicas sobre ciencia y tecnología: deben asegurar un nivel mínimo de entendimiento público sobre la ciencia entre los ciudadanos necesario para tomar decisiones informadas; crear canales para prestar la asesoría correcta sobre asuntos científicos a las autoridades legislativas y de gobierno; negociar y cumplir con los tratados internacionales en materia de ciencia y tecnología; y construir la capacidad institucional local suficiente para aprovechar la ciencia y la tecnología con miras a resolver los problemas económicos y sociales más esenciales.

Una orientación adecuada para el desarrollo de la educación terciaria se debe centrar en tres áreas prioritarias complementarias entre sí: i) construir la capacidad técnica para administrar y mejorar los sistemas de educación básica y secundaria, incluso la capacitación y entrenamiento permanente de profesores y directores de escuelas y colegios; ii) elevar el número de profesionales y técnicos calificados combinando instituciones públicas y privadas no universitarias de manera eficaz con relación a los costos; y iii) efectuar inversiones de destinación específica en formación e investigación avanzadas en áreas seleccionadas que ofrezcan ventajas comparativas para el desarrollo económico del país.

*Construir capacidad institucional para mejorar la educación básica y secundaria.* Si un país pretende satisfacer las necesidades de ampliación de cobertura y de mejoramiento de la calidad educativa en todo el sistema de educación y garantizar que los graduados de la escuela secundaria se encuentren bien preparados para acceder al nivel terciario, se hace esencial formar muy bien a los docentes. Las universidades y otras instituciones de capacitación cumplen una función crucial en la preparación de los profesores, no solo en su formación inicial, sino también mediante programas de desarrollo profesional concebidos como parte de un proceso de aprendizaje continuo y permanente. Las instituciones de capacitación deben ofrecer formas innovadoras de integrar la teoría de la enseñanza con la práctica en las aulas y la investigación aplicada simple y, además, propor-

cionar apoyo continuo a las redes de escuelas y docentes en relación con los problemas concretos de aprendizaje de los estudiantes. El sistema de educación terciaria debe también capacitar a los directores de escuelas y colegios en habilidades de liderazgo. Para complementar la tarea de mejorar las prácticas pedagógicas e impulsar el cambio profundo sostenido que se necesita en la cultura escolar, se debe capacitar a los directores en estrategias básicas de pensamiento así como en habilidades organizativas, gerenciales y educativas. Para conseguir una plena eficacia, las políticas de capacitación de docentes y directores deben ir respaldadas por una remuneración adecuada y por incentivos de ascenso profesional. En muchos países de bajos recursos, como consecuencia de condiciones de administración pública poco atractivas y de una frecuente rotación del personal, es muy débil la capacidad institucional del Ministerio de Educación y de sus dependencias regionales, al igual que la de los organismos nacionales más importantes como, por ejemplo, los encargados de la elaboración de currículos y la producción de textos. Las instituciones de educación terciaria pueden desempeñar un papel fundamental ofreciendo servicios de capacitación apropiados.

*Desarrollar instituciones no universitarias.* Con cierta frecuencia, la brecha de las calificaciones observada en el sector moderno de la economía en países de bajos ingresos refleja la falta de disponibilidad de mandos medios y especialistas técnicos, en contraposición a la oferta de gerentes, ingenieros o científicos de alto nivel. Los países de bajos ingresos deben pensar en establecer o ampliar una red de instituciones de educación terciaria especializada con programas de dos o tres años, por ejemplo, institutos técnicos o *community colleges* en donde se capacite a técnicos y otros especialistas. Elaborando currículos que se adapten a las necesidades de las economías locales y construyendo vínculos estrechos con la industria local, estas instituciones especializadas pueden también contribuir al desarrollo económico subregional. Debido a la duración más corta de los estudios y a la buena eficiencia interna que suele caracterizar a estos programas, los costos de capacitación en estas instituciones suelen ser menores que los de las universidades. Estas instituciones pueden ofrecer acceso a la educación terciaria, a costos menores, a un segmento más grande de la población elegible. En muchas partes del mundo los proveedores privados han contribuido de manera eficaz al desarrollo de estas instituciones no universitarias.

*Invertir en áreas estratégicas de formación e investigación avanzadas.* Con el fin de fortalecer la competitividad y proteger los intereses nacionales en áreas económicas cruciales, los países de bajos ingresos deben pensar en concentrarse en el desarrollo estratégico de unas cuantas disciplinas específicas y de elevar su calidad de acuerdo con normas internacionales. Las disciplinas mencionadas se deben escoger de acuerdo con su pertinencia directa a la posibilidad de crecimiento económico

del país e integrarse en un enfoque coordinado multisectorial, orientado a desarrollar un sistema de innovación a escala nacional. Estudios recientes sobre los factores que determinan la capacidad innovadora de orden nacional destacan la importancia de la especialización en “disciplinas y campos coherentes con las oportunidades de innovación que surjan en el ambiente local” (Stern, Porter y Furman, 2000: 8). Los programas de posgrado en áreas prioritarias se deben fijar preferiblemente al nivel regional, con el fin de aprovechar los escasos recursos disponibles y empleando economías de escala. Para efectos de la construcción de capacidad, el apoyo de los donantes al desarrollo o fortalecimiento de estos programas no se debe limitar al desembolso inicial del capital, sino que debe incluir asimismo la financiación (en forma decreciente) de un mantenimiento a largo plazo y de incentivos que atraigan y conserven a los profesionales calificados.

Este enfoque de tres componentes se debe complementar con los siguientes elementos:

- *Materiales de enseñanza, textos y equipos de calidad*, puestos a disponibilidad de los estudiantes en el aula o mediante préstamos de la biblioteca, para asegurar una educación siempre actualizada y aprovechar al máximo su potencial
- *Universidades abiertas o virtuales y programas de educación a distancia* que utilicen los módulos de cursos existentes en países industrializados, obtenidos a través de tarifas preferenciales negociadas con el fin de reducir al mínimo los costos de las disciplinas principales
- *Instrucción en computación* a todos los estudiantes de nivel terciario, para aumentar la capacidad de recuperación de información, la comunicación, la libertad académica y la productividad individual para así construir la capacidad general e institucional del país
- *Tecnología de la información*, facilitada por políticas de telecomunicaciones de apoyo al nivel nacional, encaminada a mejorar el acceso al conocimiento global
- *Cursos intensivos de humanidades* para transmitir la cultura y los valores locales.

Inclusive cuando las circunstancias económicas y financieras de un país de bajos ingresos hagan difícil la preparación de un crédito de la Agencia Internacional de Fomento en un momento determinado, el Banco Mundial debe continuar comprometido con el sector de la educación terciaria para fomentar un enfoque sistemático del desarrollo educativo y ayudar a formular una estrategia de reforma educativa de la educación terciaria, tal como se ha hecho en Tanzania y Uganda y como se está llevando a cabo actualmente en Pakistán. Los siguientes instrumentos se pueden utilizar para ofrecer un apoyo eficaz previo a un crédito de la AIF, o en remplazo de éste: i) trabajo analítico en asociación con

grupos beneficiarios específicos; ii) participación continua en el diálogo sobre políticas a escalas nacional y regional; y iii) asistencia técnica mediante auxilios del Fondo de Desarrollo Institucional (FDI).

### *Pequeños Estados*

Los pequeños Estados, definidos como aquellos cuya población es igual o inferior a un millón de habitantes, se ven abocados a una serie de retos, en su empeño por desarrollar sus recursos humanos calificados que requieren para apoyar su crecimiento económico y desarrollo social. En primer lugar, estos Estados rara vez pueden reunir suficientes recursos para fundar y sostener incluso una sola universidad de orden nacional. Para lograr una tasa de matrícula relativamente modesta en educación terciaria, del 10% del grupo pertinente de edades, un país de 1 millón de habitantes tendría que matricular aproximadamente a cinco mil estudiantes, a un costo anual calculado de alrededor de 5 millones de dólares. En segundo lugar, las economías pequeñas no pueden absorber muchos egresados, lo cual produce una alta tasa de desempleo para los graduados y una significativa fuga de cerebros. En tercer término, los pequeños Estados por lo regular carecen de ciudadanos debidamente capacitados que puedan impartir la enseñanza correspondiente al rango básico de disciplinas universitarias. La disponibilidad de personal representa un problema crónico, y acudir a la contratación internacional constituye una solución demasiado costosa.

Para los pequeños Estados se proponen los siguientes enfoques:

- Alianzas subregionales con pequeños Estados vecinos, con el fin de establecer una red universitaria semejante a la que han creado la Universidad de las Indias Occidentales, la Universidad del Pacífico Sur y la Universidad del Océano Índico. Las economías de habla portuguesa de la región atlántica de África (São Tomé y Príncipe, Cabo Verde y las Azores) recientemente empezaron la concertación de una acción conjunta en este mismo sentido. Una nueva iniciativa importante en África es la introducción por parte del Consorcio Africano de Investigación Económica (AERC, por su sigla en inglés) de un programa de doctorado en economía por colaboración, que aprovecha las fortalezas de varias universidades y se apoya en el éxito de un programa anterior de maestría en colaboración. Este acontecimiento podría tener importantes implicaciones en la capacitación doctoral en otros campos.
- Instituciones de educación terciaria con un enfoque estratégico que cumplan un número limitado de requisitos en cuanto a habilidades humanas cruciales para el crecimiento económico de la nación (por ejemplo, en turismo y finanzas internacionales) y busquen ofrecer esa capacitación en el ámbito competitivo internacional.

**Cuadro 5.2 Asuntos importantes y opciones de políticas por grupos de países**

| <i>Asuntos importantes y opciones</i>   | <i>OCDE</i> | <i>De ingresos medianos</i> | <i>En transición</i> | <i>De bajos ingresos</i> | <i>Pequeños Estados</i> |
|---|-------------|-----------------------------|----------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>ASUNTOS IMPORTANTES Y SITUACIÓN DEL PAÍS</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| <b>Cobertura</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| Sistema diversificado   | X           | XX                          | XX                   | XXX                      | XX                      |
| Sistema aún no diversificado  | XX          | XXXX                        | XXX                  | XXXX                     | XXX                     |
| <b>Equidad</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| Costos compartidos pero sin auxilios estudiantiles  | n.a.        | XXX                         | XXX                  | XXXX                     | XXXX                    |
| Requerimiento de pago de derechos de matrícula para estudiantes de bajo rendimiento             | n.a.        | XXXX                        | XXXX                 | XXXX                     | n.a.                    |
| <b>Calidad</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| Sistema de acreditación en operación  | X           | XX                          | XX                   | XX                       | XXXX                    |
| No hay sistema de acreditación  | XXX         | XXXX                        | XXX                  | XXXX                     | n.a.                    |
| <b>Pertinencia</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| Sistema diversificado   | XX          | X                           | XX                   | XX                       | XX                      |
| Sistema aún no diversificado  | X           | XXX                         | XXX                  | XXXX                     | XXX                     |
| <b>Financiación</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| Costos compartidos  | X           | XX                          | XX                   | XX                       | XX                      |
| Financiación pública insuficiente   | XX          | XXXX                        | XXXX                 | XXXX                     | XXXX                    |
| <b>Eficiencia interna</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| Acceso con base en la selección   | X           | X                           | XX                   | XX                       | X                       |
| Acceso abierto  | XX          | XXXX                        | n.a.                 | XXXX                     | n.a.                    |
| <b>Gobernabilidad</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| Mecanismos de rendición de cuentas en operación   | XXX         | XX                          | XX                   | XX                       | X                       |
| Autonomía sin rendición de cuentas  | XX          | XXXX                        | XXXX                 | XXXX                     | XXXX                    |
| <b>OPCIONES DE POLÍTICAS</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| <b>Formulación de la visión estratégica</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| Si aún no se ha puesto en marcha ninguna reforma  | XXX         | XXX                         | XXX                  | XXXX                     | XXXX                    |
| Si han tenido lugar reformas de primera generación  | X           | X                           | X                    | XX                       | XX                      |
| <b>Diversificación institucional</b>  |             |                             |                      |                          |                         |
| Programas de corta duración   | XX          | XXXX                        | XXX                  | XXXX                     | XXX                     |
| Universidades abiertas o virtuales  | X           | XX                          | XX                   | XXX                      | XXXX                    |
| Instituciones privadas  | XXX         | XXX                         | XXXX                 | XX                       | X                       |
| <b>Desarrollo de ciencia y tecnología</b>   |             |                             |                      |                          |                         |
| Capacidad de formulación, seguimiento y evaluación de estrategias                               | X           | XXXX                        | XXXX                 | XXXX                     | XXXX                    |
| Fondos competitivos   | X           | XXX                         | XXX                  | X                        | X                       |
| Promoción de la investigación en áreas prioritarias   | X           | XX                          | XX                   | XXXX                     | XXX                     |
| Capacidad de metrología, estándares, comprobación de calidad, derechos de propiedad intelectual | XX          | XXX                         | XXX                  | XX                       | XX                      |

*Continúa en la página siguiente*

**Cuadro 5.2** Continuación

| <i>Asuntos importantes y opciones</i>                                       | OCDE | <i>De ingresos medianos</i> | <i>En transición</i> | <i>De bajos ingresos</i> | <i>Pequeños Estados</i> |
|---|------|-----------------------------|----------------------|--------------------------|-------------------------|
| <b>Mejoramiento de la calidad y pertinencia</b>                             |      |                             |                      |                          |                         |
| Fortalecimiento de programas existentes                                     | X    | XXX                         | X                    | XXX                      | XXX                     |
| Sistema de evaluación y acreditación  | XX   | XXXX                        | XXXX                 | XXXX                     | XXX                     |
| Innovación en el contenido y forma de entrega de programas                  | XX   | XX                          | XXX                  | XX                       | XX                      |
| Innovaciones en la organización académica                                   | XX   | XXX                         | XXX                  | XXX                      | XX                      |
| <b>Aumento de los mecanismos de equidad</b>                                 |      |                             |                      |                          |                         |
| Becas   | X    | X                           | X                    | XX                       | XXXX                    |
| Créditos educativos   | XX   | XXX                         | XXX                  | XX                       | n.a.                    |
| Programas de equidad para grupos vulnerables                                | XX   | XX                          | X                    | XXX                      | n.a.                    |
| <b>Financiación sostenible</b>  |      |                             |                      |                          |                         |
| Fórmula de asignación de recursos   | XXX  | XXX                         | XXXX                 | XX                       | XX                      |
| Costos compartidos  | XXX  | XXX                         | XXX                  | XX                       | XX                      |
| Mobilización de recursos (en el nivel institucional)                        | XX   | XXXX                        | XXXX                 | XXX                      | XX                      |
| <b>Fortalecimiento de la gobernabilidad y de las capacidades de gestión</b> |      |                             |                      |                          |                         |
| Organismo nacional de definición de políticas                               | X    | XXX                         | XXX                  | XXX                      | XX                      |
| Sistema nacional de información para la gestión                             | X    | XX                          | XX                   | XXX                      | X                       |
| Juntas con representación externa   | XX   | XXX                         | XXXX                 | XXX                      | XX                      |
| <b>Desarrollo de la infraestructura de ICT *</b>                            |      |                             |                      |                          |                         |
| Acceso nacional y política de precios                                       | X    | XXX                         | XXX                  | XXXX                     | XXXX                    |
| Apoyo a inversiones de orden institucional                                  | XX   | XX                          | XX                   | XXX                      | XXX                     |

n.a. – no aplica

\* Tecnología de la información y de la comunicación (ICT).

Nota: La gravedad de los problemas está indicada la siguiente manera: X = mínima, XX = baja; XXX = alta; XXXX = máxima

- Alianzas de franquicia negociadas entre el gobierno nacional y proveedores extranjeros de educación terciaria que ofrezcan servicios específicos. El gobierno de Eritrea, por ejemplo, contrató a la Universidad Abierta del Reino Unido en 1998 para la formación de doscientos altos funcionarios públicos en un programa de Grado de Maestría en Administración de Negocios.
- La prestación del servicio de educación terciaria a distancia negociadas entre el gobierno y un proveedor internacional, reconocido. Dado que gran parte del costo de la educación a distancia está compuesta por la inversión inicial en el desarrollo de los materiales del curso, la colaboración con un programa bien establecido podría ser muy rentable para un país pequeño.

### *Adaptar las opciones a las necesidades del país*

Con el fin de ayudarles a los países a definir cuáles deberían ser las reformas a su sistema de educación terciaria, el Cuadro 5.2 presenta un listado inicial de los asuntos más sobresalientes y un menú de opciones de reforma para diferentes categorías de países (los Apéndices J y K ofrecen datos útiles sobre los países seleccionados). En el Cuadro 5.2 se pretende simplemente mostrar algunos ejemplos del rango de prioridades y grados de énfasis que podría tener en cuenta un país al decidir sus políticas. Debido a que distintos países por lo general enfrentan problemas diferentes y de diversos grados de urgencia, las autoridades deben considerar este Cuadro como una generalización que puede ayudar a simplificar los debates y acelerar el diálogo según los cuatro grupos principales de países tratados en este capítulo: los países de ingresos medianos, las economías en transición, los países de bajos ingresos y los pequeños Estados (las referencias a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se suministran únicamente para efectos de comparación).

Por ejemplo, en relación con la cobertura, la falta de diversificación institucional (un sector no universitario subdesarrollado, baja tasa de matrícula en la educación terciaria privada) tiende a constituir una preocupación más seria para los países de ingresos medios y bajos que para los otros grupos. Es probable que estos países necesiten centrarse más en aumentar las matrículas que los países en transición, en los que la norma es un alto nivel de matrículas. Para los países pequeños, en los que es difícil tener un sistema de educación terciaria diversificado como una proposición viable, las opciones de políticas son diferentes. De manera semejante, las opciones para aumentar la diversificación en los países de bajos recursos y pequeños Estados difieren de las de los otros países en razón de los escasos recursos disponibles para aumentar las matrículas. Por consiguiente, los países pequeños y de bajos ingresos tienden a depender más de universidades abiertas y virtuales que los de economías de ingresos medianos y países en transición.

### *Implicaciones operativas*

Los resultados de la experiencia reciente demuestran que el apoyo del Banco Mundial a los países clientes debe:

- Adaptarse a las circunstancias específicas del país
- Fundamentarse en programas estratégicos de planificación en los ámbitos nacional e institucional
- Centrarse en el fomento de la autonomía y la rendición de cuentas
- Propender por el fortalecimiento de la capacidad institucional y el fomento de la fertilización mutua de experiencias regionales significativas

- Aplicarse en forma secuencial, con un horizonte de tiempo acorde con el carácter sostenible de los esfuerzos de mejoramiento de la capacidad institucional
- Ser sensible a las consideraciones políticas de carácter local que afecten la reforma de la educación terciaria.

En aquellos países en los que la reforma es urgente, y de acuerdo con las circunstancias de cada país, se aplicarán los siguientes instrumentos financieros para apoyar la reforma y el desarrollo de la educación terciaria: podrían utilizarse préstamos adaptables programáticos (APL, por su sigla en inglés), créditos para la reducción de la pobreza (PRSC, por su sigla en inglés), préstamos de asistencia técnica, préstamos programáticos, préstamos de aprendizaje e innovación (LIL, por su sigla en inglés), y préstamos y garantías de la Corporación Financiera Internacional (CFI). La escogencia del instrumento de financiación del caso dependerá de las circunstancias específicas:

- Los préstamos adaptables programáticos (APL), son los instrumentos de preferencia para las reformas de la educación terciaria, ya que facilitan la adopción de un enfoque holístico y duradero en comparación con los instrumentos de financiación y proyectos de inversión tradicionales de más corta duración. En países donde ya se haya definido una visión a escala nacional, una agenda coherente de políticas de reforma y se prevé estabilidad política, un APL permitirá establecer con claridad las etapas subsiguientes, así como los indicadores de desempeño brindando así un horizonte de tiempo más amplio y adecuado para el acompañamiento a la reforma de la educación terciaria. Cuando fuere necesario, la primera fase del APL estaría focalizada a consolidar el marco estratégico y construir el consenso entre las partes interesadas. En el contexto del APL se podrían utilizar fondos competitivos en una modalidad de préstamo programático, en forma de subvenciones para los proyectos de mejoramiento de la calidad de las instituciones. Los desembolsos de los recursos se realizarían en proporciones establecidas contra el convenio de apoyo a cada institución y no contra rubros individuales de gasto; y quedan supeditados al cumplimiento de metas preestablecidas por parte de los beneficiarios. Este enfoque tiende a fortalecer el desempeño del proyecto y garantiza la rendición de cuentas alrededor de la reforma ante las partes firmantes del convenio de apoyo.
- Cuando la reforma de la educación terciaria está en los primeros lugares de la agenda gubernamental y, como consecuencia hay empeño del gobierno por construir consenso, por elevar el grado de conciencia pública, y existe un compromiso claro de todos los interesados por adelantar las reformas propuestas, los recursos del Banco se pueden canalizar a través de un apoyo directo al presupuesto nacional (apoyo programático) que requiere el gobierno para adelantar sus propuestas.

- En los países de bajos ingresos comprometidos con préstamos de apoyo a la estrategia de reducción de la pobreza (PRSC), la asistencia a la educación terciaria se centraría en tres dimensiones: i) medidas de racionalización de los recursos para asegurar un desarrollo equilibrado de todo el sector educativo; ii) eficaz contribución de la educación terciaria al Programa Educación para Todos del país, especialmente por medio de instituciones de formación de docentes y; iii) el papel de construcción de capacidad de la educación terciaria para fomentar el logro de otras metas de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio (para agricultura, salud y medio ambiente) y facilitar los esfuerzos de diversificación de la economía. Estas tres áreas de intervención se completarían con un plan específico de apoyo para la construcción de capacidad institucional, dirigido a un pequeño número de programas de posgrado, en áreas bien definidas y que representen ventajas comparativas para el país
- Cuando hay interés del gobierno por iniciar cambios en el sector de la educación terciaria, pero sin condiciones técnicas o políticas para su puesta en marcha es preferible utilizar préstamos de asistencia técnica (TAL). Los países podrían hacer uso de los TAL, cuando requieren formular una estrategia de reforma integral y establecer un consenso nacional en torno a la misma. Los LIL se deben utilizar para ejecutar proyectos piloto de innovación que luego puedan replicarse a gran escala. En Chile se está utilizando un LIL para probar nuevos tipos de incentivos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, dentro del marco de la Iniciativa Científica Milenio (MSI, por su sigla en inglés). Esto, por tanto, prepara el camino para el lanzamiento de una operación a gran escala que incorpore los resultados de la experiencia piloto. La experiencia de Chile ha logrado efectos positivos indirectos en los proyectos de ciencia y tecnología de Brasil, México y Venezuela.
- En los países que han instaurado un marco positivo, tanto regulatorio como de incentivos, para fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada, los préstamos y garantías de la CFI que apoyan de forma individual a las instituciones privadas complementan de manera eficaz los otros esquemas de apoyo del Grupo del Banco Mundial al sector. En Argentina, por ejemplo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que forma parte del mencionado Grupo, ha apoyado el lanzamiento de mecanismos de evaluación y acreditación para asegurar la calidad educativa en instituciones tanto públicas como privadas, como parte de la reforma global de la educación terciaria, mientras que la CFI ha financiado a varias universidades privadas con programas ya acreditados. En conformidad con el propósito y enfoque de las operaciones recientes realizadas en el Sur de Asia y en América Latina (véase el Apéndice G), las operaciones de la CFI en el sector de la educación terciaria podrían incluir el apoyo al estableci-

miento de nuevas instituciones privadas, el fortalecimiento de las instituciones privadas existentes (mediante su ampliación, la introducción de nuevos programas y el mejoramiento de su pertinencia y calidad), al igual que el desarrollo de planes de créditos educativos para facilitar el acceso a las instituciones privadas (CFI, 2001). En la actualidad, en India, la CFI, en cooperación con el Citibank y la NIIT, una de las firmas sobre educación en tecnología de la información más grande reconocidas del país, está ayudando a crear el primer programa privado de créditos educativos a gran escala del país, con un fondo que asciende a 90 millones de dólares. El programa de créditos educativos de la NIIT permitirá atender una necesidad urgente, ya que muy pocas instituciones financieras indias ofrecen actualmente préstamos. En otras partes del mundo, el financiamiento del BIRF destinado a las instituciones de educación terciaria privadas está orientado a intervenciones sistémicas para el mejoramiento de la calidad y acreditación mediante fondos competitivos y el establecimiento de esquemas de créditos educativos para el sector privado, utilizando como base el actual modelo operativo de financiación del BIRF en México.

### *Fomento de un marco propiciador para los bienes públicos globales*

La globalización y el crecimiento de una oferta educativa sin fronteras han creado desafíos para la educación terciaria en todos los países, que con frecuencia van más allá del control de cualquier gobierno nacional. Entre esos desafíos hay que destacar la aparición de nuevas formas de fuga de capital humano que conlleva una pérdida de la capacidad institucional local en campos críticos para el desarrollo; la ausencia de un sistema de acreditación internacional y de un marco de calificaciones adecuado; la carencia de una legislación apropiada sobre las actividades de proveedores extranjeros de educación terciaria; la falta de normas claras sobre la propiedad intelectual que se deben aplicar a los programas de educación a distancia y a los programas por internet; y la existencia de barreras para acceder a las tecnologías de la información y de la comunicación, incluido internet, (la "brecha digital"). El Banco Mundial goza de una posición privilegiada en cuanto al trabajo con sus socios de la comunidad internacional, como organizaciones multilaterales, donantes bilaterales y fundaciones, para establecer un marco favorable a la creación de los bienes públicos globales cruciales para el futuro de la educación terciaria<sup>2</sup>.

Esta sección hace un breve análisis de los asuntos referentes a los bienes públicos mundiales que son importantes para la educación terciaria, y esboza las medidas que puede tomar el Banco Mundial al respecto.

*Fuga de cerebros.* Una de las consecuencias inevitables de una economía mundial cada vez más integrada y de una sociedad de conocimiento con vínculos internacionales es la mayor movilidad de los recursos humanos calificados a lo largo y ancho del mundo. La circulación de capital humano ha sido estudiada por muchos economistas, quienes consideran que dicha circulación promueve el bienestar global y representa un cierto grado de eficiencia en el mercado laboral mundial. Sin embargo, para los países en desarrollo esta movilidad se suele considerar una amenaza al bienestar nacional y un uso ineficiente de los recursos públicos nacionales, una pérdida de los fondos asignados específicamente a la formación de ciudadanos para el mercado local y de capacidad institucional local para satisfacer las necesidades de desarrollo. La salida de capital humano de los países en desarrollo, conocida comúnmente como fuga de cerebros, constituye un fenómeno plurifacético cuyas únicas causas no son simplemente las fuerzas del mercado y las posibilidades de empleo. Su origen estriba en las motivaciones y cálculos que se hacen las personas altamente calificadas, quienes deciden dejar su familia, su comunidad y su patria, y que se complica por la existencia de factores complejos de atracción y empuje (*push*). Entre los motivos que entran en juego en las decisiones de los ciudadanos que han recibido una buena formación y desean estudiar o trabajar en el exterior se incluyen el grado de protección y garantía a los derechos individuales que perciben en su propio país, los ingresos y beneficios ligados a los empleos locales, el nivel de servicios sociales básicos disponibles o deseados, el grado de estabilidad en las instituciones locales, la cantidad y tipo de reconocimiento concedido a los profesionales meritorios y el ambiente específico laboral y comunitario, así como las oportunidades de crecimiento profesional.

Típicamente quienes deciden emigrar son los estudiantes más pudientes, los que están mejor preparados y se pueden costear los estudios en el exterior con sus propios recursos. Ésta constituye una preocupación únicamente cuando se puede perder la contribución potencial a la capacidad local. Más problemática aún es la pérdida de capital humano de individuos formados con fondos públicos locales. Esto representa una doble pérdida para la economía local: la pérdida no solo de los recursos humanos capacitados al nivel local sino de la inversión del Estado en el capital humano.

En los países a los que preocupa la disminución de capital humano de alto nivel, los gobiernos, instituciones y empleadores han utilizado tanto intervenciones positivas y negativas como incentivos encaminados a persuadir a las personas calificadas de que se queden en el país pero, por lo general, los resultados han sido apenas marginales. Ejemplos de estas intervenciones son las bonificaciones salariales para profesiones susceptibles de producir la "fuga de cerebros"; paquetes especiales de reinserción

para estudiantes graduados que han terminado sus estudios en el exterior; boletos aéreos de regreso y embarque de efectos personales gratuitos; así como garantía de salarios a corto plazo para profesionales emigrantes que deseen regresar al país y vínculos contractuales con las instituciones que los emplean para personas que salen a estudiar al exterior. Corea, Taiwan (República de China) y Turquía han puesto en marcha, con buenos resultados, programas destinados a recuperar a miles de expertos que han dejado su país. Se les ha planteado a los países de bajos ingresos gravar con un «impuesto de partida» a los profesionales que se hayan beneficiado de una educación local altamente subsidiada y que deseen salir del país para emplearse en el exterior. Algunos gobiernos les imponen a los profesionales que quieren salir del país pero que tienen obligaciones monetarias, como por ejemplo, créditos educativos que reembolsen su deuda en su totalidad antes de permitirseles salir del país.

Para manejar el problema de la “fuga de cerebros” pueden adoptarse las siguientes medidas: i) aumentar la acreditación de diplomas conjuntos entre instituciones de educación terciaria extranjeras y nacionales; ii) incluir en las becas financiadas por donantes partidas para la compra de equipos y materiales mínimos necesarios para el retorno de los académicos y para viajes de actualización de conocimientos; iii) enviar a los beneficiarios de becas preferiblemente a instituciones seleccionadas de la más alta calidad en otros países en desarrollo que posean una sobreoferta de mano de obra calificada, como la India; y iv) crear un ambiente de trabajo local favorable para los investigadores y especialistas nacionales.

La emigración de capital humano no siempre constituye una pérdida neta para el país. Los emigrantes intercambian nuevos conocimientos y habilidades cuando mantienen contacto con sus países de origen y sirven de enlace informativo, además de que contribuyen al desarrollo nacional compartiendo sus conocimientos. En la actualidad, la diáspora de eruditos nacionales puede contribuir a forjar nuevas alianzas con instituciones de nivel terciario del exterior y facilitar el flujo de conocimientos de regreso a los países de origen. Ahora más que nunca, los medios de comunicación electrónica facilitan a los colegas del ámbito intelectual y profesional el mantenerse en contacto trascendiendo la distancia y el tiempo. Esta interconexión profesional y social facilita no solo la circulación de ideas sino también la de capital humano calificado.

Pese a los posibles beneficios que ofrecen las instituciones terciarias y centros de investigación, éstos con frecuencia corren el riesgo de que ocurra una fuga de su capital humano de más alto nivel. La pérdida de personal clave puede incluso generar una real crisis en algunas instituciones. Sin embargo, las dificultades pueden dar pie a un ímpetu que propulse los cambios constructivos necesarios en la organización y mejore la remuneración de profesores e investigadores, así como las condiciones de

trabajo y el clima intelectual para desarrollar conocimientos e incrementar la productividad. La pérdida de personal clave, por más dolorosa que sea, puede motivar a los gobiernos a planificar un uso más eficiente de los recursos humanos calificados. Otro requisito crucial para estimular a las personas de altas calificaciones a quedarse en el mercado laboral local es el de otorgarles una plena e irrestricta libertad académica.

Ahora que las naciones industriales deben encarar los problemas de la longevidad de su población y, en muchos casos, la compresión de la fuerza laboral, muestran una propensión cada vez mayor a contratar mano de obra calificada proveniente de países en desarrollo. Es importante que los organismos donantes, bancos de desarrollo y gobiernos de países ricos no contribuyan directamente a la fuga de cerebros en sus proyectos de asistencia al desarrollo, en especial los de apoyo a la educación terciaria. Aunque los estudios e investigaciones realizadas en el exterior son cruciales para el desarrollo intelectual y profesional en muchos campos, los organismos donantes deben actuar de manera cautelosa, y evitar propiciar indiscriminadamente el financiar estadias por muchos años de los profesores y estudiantes locales en instituciones de educación terciaria ubicadas en países industrializados. Los componentes de los programas y proyectos que incluyen actividades de desarrollo de personal con base en estudios de posgrado a largo plazo en un país de altos ingresos, tienden a ser vulnerables a la deserción de este personal. Hay pruebas cada vez mayores de que en los cursos de corta duración en el exterior se da una menor probabilidad de producir la fuga de capital humano.

Con programas de estudios de posgrado conjuntos o tipo *sandwich*, pasantías de corta duración y cursos intensivos, se puede reducir el riesgo de deserción del personal, dado que apoyan y alimentan unos vínculos más estrechos con la institución de sede. Otra estrategia atenuante sería la de incluir, como parte de la financiación de becas para estudios en el extranjero, recursos para la adquisición de un mínimo de equipos y materiales que necesiten los académicos, así como para los gastos de viaje, que les permitan realizar visitas periódicas de regreso a la institución anfitriona del exterior, con el fin de actualizar en forma habitual las habilidades y conocimientos requeridos<sup>3</sup>.

Utilizar instituciones de capacitación de buen nivel en otros países en desarrollo con excedentes de oferta de mano de obra calificada, puede también servir de incentivo contra la fuga de capital humano y como estrategia para los programas financiados por el gobierno cuya finalidad sea la de construir y retener la capacidad local. Por ejemplo, al amparo de un proyecto reciente del Banco Mundial en Eritrea, la Universidad de Asmara estableció un vínculo estrecho con universidades de la India para el desarrollo de su personal en forma eficiente y con un bajo riesgo de "fuga de cerebros".

Una dimensión preocupante del problema de la “fuga de cerebros”, aunque ocasional, es la ligereza con la que se contrata capital humano proviniendo de países de bajos ingresos con capacidades institucionales débiles por parte de los gobiernos de los países industrializados. Países tan diversos como Jamaica, Senegal y Tanzania, que acusan una inminente necesidad de docentes bien capacitados para la educación primaria y secundaria, han perdido a muchos de sus profesores calificados ante la agresiva contratación de países europeos que deben llenar las vacantes que deja su planta de profesores al retirarse. El riesgo de que los países industriales actúen con mayor intensidad en sus prácticas de reclutamiento para compensar su fuerza laboral reducida hace que esta situación se torne aún más apremiante. El Banco Mundial puede trabajar conjuntamente con la OCDE, la OIT y los gobiernos de los países en desarrollo afectados por la fuga de cerebros para ayudar a encontrar formas de apoyar y proteger profesiones que son cruciales para los objetivos del desarrollo.

*Aseguramiento de calidad.* La proliferación de proveedores virtuales de programas de educación terciaria en el ámbito mundial, la mayor movilidad de profesionales a través de fronteras transnacionales y la ausencia de infraestructuras y capacidad de aseguramiento de calidad en muchos países en desarrollo, urgen a establecer un marco internacional mínimo de requisitos comunes, el cual ya está siendo desarrollado en algunas regiones del mundo. Por ejemplo, las políticas sobre educación terciaria de las economías en transición de Europa Oriental se han beneficiado de los esfuerzos internacionales de fomento, movilidad, empleabilidad y competitividad, emprendidos en Europa a raíz de la Declaración de Bolonia de 1999, la Declaración de Praga de 2001 y la Convención de Salamanca de 2001. En Sudamérica, los ministros de Educación de los países del Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) establecieron un marco de acreditación mínimo para facilitar la circulación de profesionales entre los países miembros dentro de su mercado laboral común.

Además del apoyo brindado a los proyectos de acreditación en distintos países, el Banco Mundial contribuirá al logro de la meta de establecer un marco internacional de calificaciones, por medio de consultas con asociados de la comunidad de donantes y asociaciones profesionales especializadas, así como a través del Fondo de Donaciones para el Desarrollo DGF (por su sigla en inglés) que maneja el propio banco. Con tal fin se considerarán dos conjuntos de iniciativas complementarias: i) asistencia técnica y financiera a grupos de pequeños países que deseen establecer un sistema regional de aseguramiento de la calidad en lugar de sistemas nacionales independientes, como sucede en América Central con apoyo del gobierno alemán (los seis países hispanohablantes que participan en esta iniciativa son Costa Rica, El Salvador,

Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), y ii) apoyo a las iniciativas globales de aseguramiento de la calidad sobre una base temática, semejantes a las tareas que actualmente desarrolla la Federación Mundial de Educación Médica, que busca establecer un conjunto de normas internacionales para la formación médica.

Con el flagelo de la epidemia de HIV/Sida que azota a comunidades e instituciones por igual y que afecta negativamente la capacidad institucional local, el Banco Mundial debe ayudar a promover el papel crucial de liderazgo de las instituciones terciarias en cuanto a entender cuál es el impacto de la enfermedad, recolectar datos, e investigar, además de educar a las comunidades acerca de los riesgos y opciones de su tratamiento. Por otra parte, el Banco puede ayudar a moderar los efectos de la tragedia trabajando con las instituciones terciarias en la realización de programas de sensibilización sobre el tema, currículos adecuados para el manejo de la epidemia, prácticas administrativas sensibles a las necesidades de vinculación a la comunidad.

*Barreras comerciales.* En años recientes, la Organización Mundial del Comercio (OMC) encabezó una campaña internacional para reducir las barreras comerciales nacionales. La inclusión en estas negociaciones de un número importante de bienes y servicios despierta actualmente inquietudes no solo entre los funcionarios públicos sino en el seno de la comunidad académica, especialmente en los países en desarrollo, respecto a que las normas de la OMC sobre bienes y servicios comercializables se podrían extender progresivamente a los servicios de educación terciaria. La amenaza de una mayor competencia por parte de proveedores virtuales y otros no tradicionales, está haciendo que algunos gobiernos asuman posiciones proteccionistas en contra de los proveedores extranjeros.

En este contexto, el Banco Mundial trabajará, en los ámbitos tanto internacional como nacional, para ayudar a definir reglas de conducta y garantías apropiadas diseñadas para proteger a los estudiantes de las ofertas de baja calidad y de los proveedores fraudulentos, sin por ello permitir que estos mecanismos constituyan barreras rígidas para el ingreso al mercado de educación terciaria de los países. Los gobiernos, los entes encargados de la expedición de licencias y las instituciones de educación terciaria podrían aplicar los siguientes criterios para evaluar a los proveedores extranjeros que aún no hayan sido acreditados por una agencia reconocida internacionalmente: i) condiciones mínimas con respecto a la infraestructura, las instalaciones y el personal académico; ii) información adecuada, transparente y precisa sobre la misión, los programas de estudio y los mecanismos de retroalimentación de los proveedores extranjeros, incluidos mecanismos de reclamo y apelación; iii) alianzas para el desarrollo de capacidades entre proveedores extranjeros e instituciones locales; iv) calidad y estándares académicos com-

parables, incluido el pleno reconocimiento, en el país de origen de los grados y calificaciones expedidas por proveedores extranjeros en un país en desarrollo; y v) preservación de la cultura nacional.

*Derechos de propiedad intelectual.* Otro tema, relacionado con lo anterior, que afrontan las instituciones de educación terciaria de los países en desarrollo son los derechos de propiedad intelectual sobre programas y cursos en línea, así como sobre el acceso a bibliotecas y fuentes de información digitales. El debate actual incluye dos puntos de vista contrarios. De un lado, muchas universidades de países industrializados favorecen la imposición de normas comerciales estrictas para proteger la propiedad intelectual de cursos y materiales digitales, dado que la universidad o sus profesores son los autores intelectuales. Del otro lado están los partidarios del enfoque de considerar estos insumos como bienes públicos, posición basada en la reciente iniciativa anunciada por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) de ofrecer todos sus cursos de forma gratuita por internet.

El Banco Mundial espera cumplir el papel de intermediario en el establecimiento y mantenimiento de alianzas para la difusión de información digitalizada entre casas editoriales, universidades de naciones avanzadas e instituciones de educación terciaria de los países en desarrollo. Esta decisión se alinea con el acuerdo reciente de seis de las principales editoriales de revistas médicas para conceder acceso gratuito a sus publicaciones a más de seiscientos instituciones en los sesenta países más pobres y acceso de bajo costo a otros treinta países de bajos ingresos (Galbraith, 2201).

*Cerrar la brecha digital.* El documento sobre el marco estratégico de 2001, que esboza los lineamientos estratégicos del Banco Mundial enuncia al acceso a las tecnologías digitales como una prioridad con la que el Banco se encuentra comprometido, puesto que considera el acceso a ellas como un bien público global. Muchos países en desarrollo, especialmente las naciones de bajos ingresos y los pequeños Estados, no cuentan con suficientes recursos como para construir su infraestructura de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y, por otra parte, carecen del apalancamiento económico y político para negociar el acceso bajo condiciones favorables con las empresas multinacionales de telecomunicaciones. La Organización Internacional del Trabajo advirtió en su Informe Mundial sobre el Empleo de 2001 que los países más pobres no serán capaces de «aprovechar rápidamente las ventajas que podrían aportar las nuevas tecnologías en cualquier momento. Esta es una dinámica preocupante y constituye el argumento más contundente para no dejar que sean solamente los mercados los que dicten el rumbo de la revolución de las comunicaciones» (OIT, 2001). Desde el lado positivo, la experiencia de Bangalor, en la India, muestra que una infraestructura sólida de telecomunicaciones e información puede estimular un cre-

cimiento en el empleo, no solo mediante una industria local de tecnología de la información, sino también a través de la exportación de sus servicios para empresas y organismos extranjeros.

Como parte de su compromiso estratégico con los bienes públicos globales, el Banco Mundial se propone contribuir a cerrar la brecha digital, que existe entre los países industrializados y los países en desarrollo, apoyando la inversión en infraestructura de TIC para la educación terciaria en sus países clientes ya sea en forma individual o en el marco de múltiples países, de la forma como está sucediendo en América Latina con la Iniciativa Científica Milenio, en el África subsahariana y con la Universidad Virtual Africana.

En conclusión, el Banco aspira a aplicar su extensa base de conocimientos y recursos financieros a intensificar sus esfuerzos relacionados con el sector de la educación terciaria. Al incrementar su capacidad para responder con flexibilidad a las nuevas exigencias de las sociedades del conocimiento, las instituciones de educación terciaria aumentarán su contribución a la reducción de la pobreza, gracias a los efectos económicos de largo plazo y a los beneficios asociados al bienestar generados por un crecimiento económico sostenido.

## Notas

1 El Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial adelantó un estudio de los proyectos de educación terciaria iniciados en las décadas del ochenta y noventa, y terminados a más tardar en el año 2000. El estudio confirma lo importante que es tener en cuenta las dimensiones políticas de las reformas y fundamentarse en incentivos positivos para inducir el cambio en los sistemas de educación terciaria. El estudio no mostró una clara correlación entre la globalidad de las reformas y los resultados. Sin embargo, la muestra no incluyó algunas de las operaciones de educación terciaria más recientes (por ejemplo, las de Argentina, Chile e Indonesia), que respaldan un conjunto global de reformas y que, hasta el momento, parecen haber producido resultados alentadores. Por otra parte, muchos de los proyectos analizados en el ejercicio del OED se centraron más en el tema de la modernización que en las reformas mismas. Un entendimiento más completo de los enfoques globales y de su eficacia solo será posible después de que otros proyectos de reforma se hayan terminado y evaluado en su totalidad.

2 Entre los organismos de fomento se encuentran la UNESCO, la OCDE, la Unión Europea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (Adea) y la Red de los países del Norte para investigación sobre educación y capacitación en los países pobres (NORRAG, por su sigla en inglés).

3 De este enfoque ha sido pionero el Programa Alemán de Intercambio Académico (DAAD, por su sigla en alemán) en África Oriental.