
Resumen ejecutivo

Las economías en desarrollo y transición enfrentan nuevas tendencias de gran importancia en el entorno mundial, que afectan no solo la forma como operan los sistemas de educación terciaria sino también a su propósito mismo. Entre las dimensiones de cambio más críticas cabe destacar los efectos convergentes de la globalización, la importancia creciente del conocimiento como principal motor del crecimiento económico y la revolución de la información y de la comunicación. La acumulación del conocimiento y su aplicación, que se han convertido en factores preponderantes del desarrollo económico, determinan cada vez más la ventaja competitiva de un país en la economía mundial. Cuando se conjugan la potencia creciente de las computadoras, el descenso de los precios del hardware y del software, el progreso de las tecnologías inalámbricas y satelitales y la reducción de los costos de las telecomunicaciones, se observa que prácticamente se han eliminado las barreras de tiempo y espacio con respecto al acceso e intercambio de la información.

Estos cambios implican tanto amenazas como oportunidades. Lo positivo es el papel de la educación terciaria en la construcción de economías de conocimiento y sociedades democráticas el que es más fuerte que nunca. De hecho, la educación terciaria es fundamental no solo para crear la capacidad intelectual de la cual dependen la producción y la utilización del conocimiento, sino también para promover las prácticas del aprendizaje continuo necesarias para actualizar en forma permanente los conocimientos y destrezas individuales. Otro factor favorable es la aparición de nuevos tipos de instituciones terciarias y formas de competencia, que instan a las instituciones tradicionales a cambiar sus modos de operación y prestación de servicios, así como a aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (ICT, por su sigla en inglés). Sin embargo, el aspecto negativo consiste en que esta transformación tecnológica conlleva el peligro real de acrecentar la brecha digital entre las naciones y dentro de éstas.

Incluso a medida en que aparecen nuevos retos y oportunidades, la mayoría de los países en desarrollo y transición se ven en la urgente

necesidad de sortear las dificultades que surgen de la inadecuada respuesta a problemas que desde mucho tiempo atrás vienen enfrentando los sistemas de educación terciaria. Entre tales retos se destaca la necesidad de ampliar la cobertura de la educación terciaria con financiamiento sostenible, reducir las desigualdades de acceso y resultados, resolver problemas de calidad y pertinencia y flexibilizar estructuras de gobierno y prácticas de gestión rígidas.

Objetivos y hallazgos del informe

El Banco Mundial ha apoyado de manera activa los esfuerzos de varios países para emprender reformas en el ámbito de la educación terciaria. No obstante, hay quienes opinan que el Banco no ha respondido a cabalidad ante la creciente demanda por parte de los países de intervenciones en la educación terciaria y que, en especial en aquellos más pobres, los programas de préstamos al subsector no están a la altura de la importancia que los sistemas de educación terciaria tienen para el desarrollo económico y social. Se suele considerar al Banco Mundial como un organismo que presta apoyo exclusivamente a la educación básica; que aboga de forma sistemática por la reasignación del gasto público de la educación terciaria hacia la educación básica; que promueve la recuperación de costos y la expansión del sector privado; y que disuade a los países de bajos ingresos a considerar cualquier inversión en capital humano avanzado. Dadas estas percepciones los rápidos cambios que tienen lugar en la esfera global y la persistencia de los problemas tradicionales de la educación terciaria en los países en desarrollo y transición, obligan a replantear de manera urgente las políticas del Banco Mundial y sus prácticas en el subsector de la educación terciaria.

Este informe describe cómo la educación terciaria contribuye a construir la capacidad de participación de un país en una economía cada vez más basada en el conocimiento, y se exploran políticas alternativas de educación terciaria que podrían impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Se examinan, entre otros, los siguientes interrogantes: ¿cuál es la importancia de la educación terciaria para el desarrollo económico y social? ¿Cuáles políticas deben poner en marcha los países en desarrollo y en transición para beneficiarse al máximo de la contribución potencial de la educación terciaria? ¿Cómo pueden contribuir a este proceso el Banco Mundial y otros organismos de apoyo al desarrollo?

Este informe se basa en el trabajo de investigación y análisis que el Banco tiene en marcha sobre la dinámica de las economías del conocimiento y el desarrollo científico y tecnológico. A la luz de estos trabajos, puede observarse cómo los países pueden adaptar y modelar sus sistemas de educación terciaria para confrontar la combinación de retos nuevos

y antiguos con buenos resultados, teniendo en cuenta la importancia cada vez mayor de las fuerzas internas e internacionales del mercado de la educación terciaria. Así mismo, se analizan las razones que deben justificar la necesidad de un respaldo público continuo a la educación terciaria, así como el papel adecuado del Estado en favor del crecimiento económico basado en el conocimiento. Por último, se revisan las lecciones aprendidas de la experiencia reciente del Banco Mundial en materia de apoyo a la educación terciaria, incluidas las formas de minimizar el impacto político negativo de las reformas, y se ofrecen recomendaciones para las actuaciones futuras del Banco en este dominio.

Si bien en este informe se amplían muchos de los temas planteados en el primer documento de política del Banco Mundial sobre la educación terciaria, *La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia (1994)*, se hace especial énfasis en las siguientes nuevas tendencias:

- el papel emergente del conocimiento como principal motor del desarrollo económico;
- la aparición de nuevos proveedores de educación terciaria en un contexto de “educación sin fronteras”;
- la transformación que han sufrido los modelos de prestación del servicio de educación terciaria y sus patrones institucionales, como resultado de la revolución de la información y la comunicación;
- la aparición tanto de fuerzas de mercado en la educación terciaria como de un mercado global de capital humano avanzado;
- el incremento de solicitudes de los países clientes del Banco Mundial en procura de apoyo financiero y técnico para la reforma y el desarrollo de la educación terciaria; y
- el reconocimiento de la necesidad de establecer una visión equilibrada e integral de la educación como un sistema holístico, que no solo incluya la contribución de la educación terciaria en la creación de capital humano sino también en sus dimensiones cruciales tanto humanísticas como de construcción de capital social, y su papel como un importante bien público global.

En síntesis, los principales mensajes de este documento son:

- el progreso social y económico se logra primordialmente mediante el desarrollo y aplicación del conocimiento;
- la educación terciaria es necesaria para crear, divulgar y aplicar el conocimiento de una manera eficaz, y para construir capacidad tanto técnica como profesional;
- los países en desarrollo y transición corren el riesgo de marginarse aún más de una economía mundial altamente competitiva debido a que sus sistemas de educación terciaria no están lo suficientemente preparados para capitalizar la creación y utilización del conocimiento;

- el Estado tiene la responsabilidad de establecer un marco favorable que impulse a las instituciones de educación terciaria a ser más innovadoras y a responder mejor a las necesidades de una economía del conocimiento globalmente competitiva, así como a las nuevas exigencias del mercado laboral en términos de capital humano avanzado; y
- el Grupo del Banco Mundial puede ayudar a sus países clientes a beneficiarse de la experiencia internacional y a movilizar los recursos necesarios para mejorar la eficacia y la capacidad de respuesta de sus sistemas de educación terciaria.

Políticas de educación terciaria en el marco de la estrategia de desarrollo del Banco Mundial

Como muestra el presente estudio y se especifica a continuación, los programas de apoyo a la educación terciaria se ajustan al marco y a las metas estratégicas del Banco Mundial.

Reducir la pobreza mediante el crecimiento económico

La educación terciaria ejerce una influencia directa en la productividad nacional, la cual determina en gran parte el nivel de vida y la capacidad de un país para competir en la economía mundial. Las instituciones de educación terciaria son coherentes con las estrategias de crecimiento económico basado en el conocimiento, así como de reducción de la pobreza, ya que contribuyen a: i) capacitar a una fuerza laboral calificada y adaptable, de alto nivel, que incluye a científicos, profesionales, técnicos, profesores de educación básica y secundaria, y futuros dirigentes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil; ii) generar nuevos conocimientos; y iii) construir la capacidad de acceder al conocimiento global y adaptarlo al uso local. Las instituciones de educación terciaria son únicas en cuanto a su capacidad de integrar y crear sinergia entre las tres dimensiones citadas. La transformación y el crecimiento sostenibles en el plano económico general no son posibles sin la contribución a la creación de capacidades que un sistema educativo terciario innovador es capaz de hacer. Este corolario resulta particularmente cierto en los países de bajos ingresos cuya capacidad institucional es débil y su capital humano limitado.

Reducir la pobreza mediante estrategias de redistribución y empoderamiento

La educación terciaria es coherente con las dimensiones de oportunidad y empoderamiento descritas en el *Informe sobre el desarrollo mundial*

(*World Development Report 2000/2001*). El acceso a la educación terciaria puede abrir mejores oportunidades de empleo e ingresos a los estudiantes con menos recursos, y contribuir así a reducir los niveles de desigualdad social. La ética, los valores, conocimientos, normas y actitudes que las instituciones de educación terciaria pueden transmitir a los estudiantes son parte del capital social necesario para construir sociedades civiles saludables y culturas socialmente cohesivas.

Alcanzar las metas de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio

Es poco probable que un país en desarrollo pueda acercarse a las metas de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio (*Millenium Development Goals o MDG, por su sigla en inglés*) relativas a la educación, a saber: escolarización universal en primaria y eliminación de las desigualdades de género en primaria y secundaria, sin un sólido sistema de educación terciaria. Ésta constituye el andamiaje del resto del sistema educativo por su papel en la capacitación de docentes y directivos de centros educativos, la participación de especialistas de las instituciones de educación terciaria en el diseño curricular, la investigación educativa y el establecimiento de criterios de admisión que incluyan en el contenido y los métodos de enseñanza y aprendizaje en la escuela secundaria. Un argumento similar se aplica a la contribución de la educación médica pos-secundaria, en especial a la capacitación que reciben los médicos, epidemiólogos, especialistas en salud pública y administradores hospitalarios con miras a cumplir las MDG relativas a la salud básica.

El Estado y la educación terciaria

La investigación sobre la dinámica del desarrollo impulsado por el conocimiento ha puesto de manifiesto la convergencia de cuatro factores favorables, a saber: el régimen institucional y de incentivos macroeconómicos, la infraestructura de tecnologías de la información y la comunicación (ICT), el sistema nacional de innovación (NIS, por su sigla en inglés) y la calidad de los recursos humanos del país. La contribución de la educación terciaria es vital en relación con el sistema nacional de innovación y con el desarrollo del recurso humano.

En este contexto, hay tres consideraciones importantes que justifican el apoyo sostenido del gobierno a la educación terciaria: las externalidades, el tema de la equidad y el rol de la educación terciaria como cimiento y soporte del sistema educativo en general.

Externalidades

La inversión en educación terciaria genera beneficios externos que son vitales para el desarrollo económico y social impulsado por el conocimiento. Puede haber falta de inversión privada en la educación terciaria porque los individuos no reciben todos los beneficios de la educación. Unos pocos ejemplos pueden ilustrar de qué forma la educación beneficia a la sociedad en general.

Las innovaciones tecnológicas y la difusión de las innovaciones científicas y técnicas incrementan la productividad; la mayor parte de éstas son producto de la investigación básica y aplicada que adelantan las universidades. De la aplicación de dichas innovaciones depende en gran parte el progreso de los sectores de la agricultura, la salud y el medio ambiente, en particular. El fortalecimiento de las destrezas de los trabajadores que da como resultado la elevación de su nivel educativo, así como el mejoramiento cualitativo que permite a la fuerza laboral utilizar la nueva tecnología, también impulsar la productividad.

La educación terciaria facilita la construcción de nación al promover una mayor cohesión social, confianza en las instituciones sociales, participación democrática y diálogo abierto, al igual que la valoración de la diversidad en términos de género, etnicidad, religión y clase social. Además, las sociedades pluralistas y democráticas dependen de la investigación y del análisis que fomentan en particular las ciencias sociales y las humanidades. En el campo de la salud, una población más saludable también aprovecha mejor los beneficios sociales y la educación superior es indispensable para capacitar a los profesionales de este sector.

Equidad

Las imperfecciones de los mercados de capital limitan la capacidad de los individuos para obtener préstamos suficientes para acceder a la educación terciaria, impidiendo así la participación de grupos con méritos académicos suficientes pero en desventaja económica. Aunque más de sesenta países ofrecen programas de créditos educativos, el acceso a estos recursos viables con frecuencia se limita a una minoría de estudiantes. Así mismo, los estudiantes de recursos limitados, es decir, aquellos que necesitan ayuda financiera de manera más urgente, tienen escaso acceso a dichos créditos. Son muy pocos los países en que estos programas nacionales llegan a más del 10% de la población estudiantil, y tales excepciones las constituyen países ricos como Australia, Canadá, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. De otra parte, los créditos educativos, cuando los hay, no siempre están disponibles para toda la gama de disciplinas y programas académicos.

Apoyo a otros niveles del sistema educativo

La educación terciaria desempeña un papel clave como soporte de la educación básica y secundaria, mediante el refuerzo de las externalidades económicas que se producen en estos niveles inferiores. Es necesario fortalecer la educación terciaria con el fin de que la calidad de la educación básica mejore de manera sostenida. La oferta de profesores calificados y de directivos escolares, la capacidad para diseñar currículos, la investigación sobre enseñanza y aprendizaje, el análisis económico y la gestión, al igual que muchos otros componentes del desarrollo de la educación básica, se ven perjudicados cuando los sistemas de educación terciaria son débiles. Este desarrollo requiere adoptar un enfoque integral, junto con una distribución equilibrada de las asignaciones presupuestales, a fin de garantizar que los países inviertan adecuadamente en todos los niveles educativos teniendo como mira el cumplimiento de las metas de desarrollo para el milenio.

Al analizar los beneficios públicos que brinda la educación terciaria, es importante llamar la atención sobre los efectos conjuntos derivados de la complementariedad entre ésta y los niveles inferiores del sistema educativo, como ya se ha dicho, así como entre la formación universitaria de pregrado y la de posgrado. Si bien muchos de los programas de educación universitaria de pregrado y profesional pueden ofrecerse en instituciones separadas (un ejemplo de ello son los de administración de empresas y derecho), las actividades que implican costos altos, como la investigación básica y diversos tipos de capacitación especializada de posgrado, se organizan de manera más eficaz en combinación con programas de pregrado. La interdependencia en la financiación de disciplinas, programas y niveles de formación tiene efectos externos favorables que son valiosos pero difíciles de cuantificar. Además hay ciertas economías de escala que justifican el apoyo público a programas costosos, como las ciencias básicas, que representan prácticamente monopolios naturales.

Determinación de los niveles de inversión adecuados

A pesar de las dificultades metodológicas para medir los efectos externos, los importantes beneficios públicos registrados indican que el costo de no realizar una inversión suficiente en la educación terciaria puede ser muy alto para cualquier país. Éste puede incluir: disminución de la capacidad para competir con eficacia en las economías regional y global, aumento de la brecha económica y social, descenso de la calidad de vida, deterioro de la salud y disminución de la expectativa de vida, incremento del gasto público en programas de bienestar social impres-

cindibles y debilitamiento de la cohesión social. No es posible lograr una transformación y un crecimiento sostenibles en los diversos campos de la economía si no existe un sistema de educación terciaria innovador que contribuya a construir la capacidad de absorción necesaria para que la inversión del sector privado y los recursos de los donantes produzcan un impacto productivo y duradero.

Al mismo tiempo, el desarrollo de un sistema educativo holístico supone adoptar un enfoque integral en materia de asignación de recursos. Para garantizar que los recursos presupuestales se distribuyan en forma equilibrada y que la inversión en los tres subsectores educativos siga una secuencia adecuada al nivel de desarrollo educativo, el patrón de crecimiento económico y la situación fiscal del país, se pueden utilizar ciertos lineamientos generales. A la luz de la experiencia de los países industrializados que han destacado el papel de la educación como pilar del crecimiento económico y de cohesión social, convendría asignar al rubro correspondiente a la educación, en términos de inversión global, entre 4 y 6% del producto interno bruto (PIB). En ese contexto, el gasto en educación terciaria representaría entre 15 y 20% de todo el gasto en educación pública. Es posible que los países en desarrollo que destinan más del 20% de su presupuesto de educación al sector de la educación terciaria, en especial aquellos que no han logrado una cobertura universal de la educación primaria, estén distorsionando la asignación de sus recursos, favoreciendo así un sistema universitario elitista y desatendiendo la educación básica y secundaria. Así mismo, los países que gastan más del 20% de su presupuesto para educación terciaria en rubros no educativos como por ejemplo los subsidios estudiantiles, posiblemente estarán dejando de invertir en materiales pedagógicos, equipos, recursos bibliotecarios y otros insumos esenciales para un aprendizaje de calidad.

El papel cambiante del Estado: liderazgo a través de la creación de un marco favorable y de incentivos adecuados

A medida que disminuye la participación directa de los gobiernos en la financiación y la prestación del servicio de educación terciaria, son menos dependientes del modelo tradicional de control estatal para ejecutar sus reformas. En su lugar pueden promover cambios a través del establecimiento de líneas generales de acción y de estímulos a las instituciones de educación terciaria en un contexto de políticas coherentes, un marco regulatorio favorable y la existencia de incentivos financieros adecuados.

1. Los países y las instituciones de educación terciaria que deseen beneficiarse de las nuevas oportunidades que ofrece la economía del conocimiento y la revolución de la información y la comunicación deben tomar la iniciativa en promover innovaciones y reformas

significativas dentro de un marco de políticas coherentes. Aunque no hay un modelo único válido para todos los países, un requisito común parece ser el de tener una visión clara del desarrollo a largo plazo de un sistema de educación terciaria integral, diversificado y bien articulado. La movilidad estudiantil se puede fomentar creando sistemas abiertos que valoren la experiencia previa pertinente, que reconozcan las equivalencias de estudios y títulos, la transferencia de créditos académicos, los esquemas de intercambio educativo, el acceso a becas nacionales y créditos educativos, y un marco amplio de formación permanente y cualificaciones profesionales.

2. El marco regulatorio debe respaldar en lugar de limitar la innovación en las instituciones públicas, así como las iniciativas del sector privado de ampliar el acceso a una educación terciaria de buena calidad. Las normas para el establecimiento de nuevas instituciones, incluidas las privadas y las virtuales, deben restringirse a requisitos mínimos de calidad y no deben constituir barreras para el acceso al mercado. Otras necesidades de reglamentación deben ser la implantación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (evaluación, acreditación, exámenes nacionales, clasificación de las instituciones por nivel de calidad y publicación de información), controles financieros a los que deben someterse las instituciones públicas y legislación sobre derechos de propiedad intelectual.
3. Si bien en la mayoría de los países la financiación pública sigue siendo la principal fuente de apoyo a la educación terciaria, han variado las modalidades de asignación de los recursos y éstos se complementan cada vez más con recursos no públicos. Estos dos cambios suponen tener en cuenta nuevas fuerzas de mercado hasta el momento poco comunes en la financiación de instituciones públicas. En el sector público se han diseñado nuevas estrategias de financiación con miras a generar ingresos a partir de activos institucionales, movilizar recursos adicionales provenientes de los estudiantes y sus familias, y fomentar las donaciones de terceros. Numerosos gobiernos también han impulsado la creación de instituciones privadas como un método eficaz para aliviar las presiones al erario y satisfacer una demanda contenida.

Apoyo del Banco Mundial a la educación terciaria

En los años setenta y ochenta el apoyo del Banco Mundial dirigido a proyectos de educación terciaria era en buena parte fragmentario y con énfasis en el establecimiento de nuevos programas o en medidas aisladas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza e investigación. Dichos proyectos crearon en ciertas ocasiones oasis académicos 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 este subsector, han brindado información crucial sobre las formas más productivas para apoyar la innovación y las reformas de la educación terciaria. A continuación se reseñan tres lecciones vitales derivadas de los proyectos mencionados.

Las reformas integrales pueden ser más eficaces que las intervenciones fragmentarias. Las intervenciones integradas en un sistema amplio de reformas basado en una estrategia global de cambio son más productivas que los esfuerzos aislados. La financiación de las reformas, en especial la introducción de tasas de matrícula y la expansión del sector privado de la educación terciaria, son difíciles de poner en práctica a menos que también se adopten políticas de equidad que permitan a los estudiantes en desventaja 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 propios. 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 complementarias, como ocurrió en China, Indonesia, República de Corea y Túnez, han demostrado ser esenciales para garantizar un cambio estructural sostenible.

Es vital tener en cuenta las dimensiones políticas de las reformas. Hasta comienzos de los años noventa, se prestaba escasa atención a la economía política de las reformas de la educación terciaria, 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 funcionarios del alto gobierno. 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. El lanzamiento y la ejecución de las reformas de educación terciaria han producido mejores resultados cuando los encargados de tomar las decisiones han logrado crear consenso entre los diferentes integrantes de la comunidad de educación terciaria.

Idear incentivos positivos para propiciar el cambio puede ser crucial. 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 administración de Sistemas de Información para la Gestión (MIS, por su sigla en inglés). Fondos competitivos e incentivos bien diseñados estimulan mejor el desempeño de las instituciones de educación terciaria y pueden ser medios poderosos de transformación e innovación, como lo demuestran los resultados favorables que han generado los proyectos en Argentina, Chile, la República Árabe de Egipto, Guinea e Indonesia.

Directrices para el apoyo futuro del Banco en educación terciaria

La inversión en educación terciaria es un pilar importante de las estrategias de desarrollo que se centran en la construcción de economías y sociedades democráticas fundamentadas en el conocimiento. En esto el Banco Mundial puede desempeñar un papel esencial al facilitar el diálogo sobre políticas e 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 políticas y el intercambio de conocimientos

Las propuestas de reforma que pueden afectar tanto a las prácticas establecidas como a los intereses arraigados siempre se encuentran con la férrea resistencia y oposición de los grupos más afectados por la redistribución del poder y de los recursos implícita en la reforma en cuestión. 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. Con frecuencia este objetivo se puede lograr mediante el intercambio de información y el trabajo analítico que favorezca el diálogo nacional y el establecimiento de objetivos, así como mediante la realización de actividades de preparación de proyectos destinados a crear consenso entre las partes interesadas durante las fases de diseño y evaluación inicial de los proyectos. El Banco puede reunir en la misma mesa a interlocutores que en condiciones normales no dialogarían ni trabajarían juntos. 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 políticas 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.

La ventaja comparativa del Banco Mundial con relación a otros organismos donantes en lo que se refiere al apoyo al diálogo sobre políticas en los países clientes se debe a dos factores interrelacionados. En primer lugar, el Banco tiene acceso a experiencias mundiales que puede compartir con las contrapartes interesadas y los diversos interlocutores. En segundo lugar, puede vincular la reforma de la educación terciaria a una reforma más amplia en la esfera económica. 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 el contexto de las finanzas públicas del país, en lugar de centrarse en intervenciones aisladas de apoyo a instituciones específicas en el sector educativo.

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 y gran variedad de itinerarios formativos;
- fortalezcan la capacidad de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología en áreas específicas relacionadas con las prioridades del país para desarrollar sus ventajas comparativas;
- mejoren la calidad y la pertinencia de la educación terciaria;
- fomenten la creación de mecanismos de equidad (becas y créditos educativos) con el propósito de ampliar las oportunidades de los estudiantes con pocos recursos;
- creen sistemas de financiamiento sostenibles que estimulen la capacidad de respuesta y la flexibilidad de las instancias 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 administración y la buena gestión de los asuntos públicos, y el uso eficiente de los recursos existentes; y

- consoliden y amplíen las capacidades en materia de tecnologías de la información y la comunicación para cerrar la brecha digital (complementando iniciativas globales del Banco Mundial como la Red de Aprendizaje para el Desarrollo Global, la Universidad Virtual Africana, la Red de Desarrollo Global y World Links).

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 de gestión 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; y
- ser sensible a las consideraciones políticas de carácter local que afectan la reforma de la educación terciaria.

Las circunstancias políticas y económicas del país, tanto en el ámbito macroeconómico como en el de la educación terciaria, determinan el tipo de prioridades y la combinación de intervenciones más adecuadas a cada caso. Tanto el nivel de ingresos como el tamaño del país y su estabilidad política son factores importantes. 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: i) necesidad del cambio (relevancia de los temas y urgencia de la reforma), y ii) voluntad de reforma, que se refleja en el compromiso del gobierno de poner en marcha un cambio significativo y en su capacidad de movilizar a los principales grupos interesados en favor de la agenda de reforma.

En los países donde la reforma es urgente, la elección del instrumento de préstamo más adecuado se debe guiar por las siguientes consideraciones:

- se prefiere utilizar los préstamos adaptables a programas (APL, por su sigla en inglés) en los países con un marco estratégico y expectativas de estabilidad política, ya que facilitan la adopción de un enfoque sistémico duradero. En caso necesario, la primera fase del APL se puede dedicar a consolidar el marco estratégico de las reformas y a crear consenso entre las partes;

- se puede dar apoyo financiero directo al presupuesto nacional cuando se trata de programas destinados al sector educativo en general, en aquellos países donde la agenda de reforma para la educación terciaria constituya una de las principales prioridades y donde haya un claro compromiso por parte de los grupos implicados en apoyar las reformas propuestas;
- los préstamos de asistencia técnica (TAL, por su sigla en inglés) o los préstamos de aprendizaje e innovación (LIL, por su sigla en inglés) son adecuados en países en los que exista un interés del gobierno por iniciar un cambio del sector de la educación terciaria, pero sin condiciones suficientes para poner en marcha la reforma (es decir, cuando hay una clara necesidad, pero escasa voluntad política o consenso político). Los países pueden usar los TAL para contribuir a formular una estrategia de reforma integral y establecer un consenso nacional en torno a la misma. Los LIL se pueden utilizar para ejecutar proyectos piloto de innovación que luego puedan replicarse a gran escala;
- los préstamos y garantías de la Corporación Financiera Internacional (CFI) destinados a apoyar instituciones privadas pueden ampliarse para complementar los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en aquellos países que hayan establecido un marco regulatorio favorable y los incentivos adecuados para fortalecer la educación terciaria privada. Los préstamos del BIRF para la educación terciaria privada podrían destinarse de manera prioritaria a intervenciones sistémicas para la acreditación y el mejoramiento de la calidad (con financiación competitiva) o para la creación de esquemas de créditos educativos destinados al sector privado en general.

La mayor parte de las alternativas reseñadas interesan directamente a los países de ingresos medios. Es necesario distinguir a estos efectos entre tres grupos de clientes del Banco Mundial: países en transición, países de bajos ingresos y pequeños Estados. Todos ellos operan bajo condiciones especiales que se deben tratar según ópticas y prioridades diferentes.

- Las principales opciones para mejorar la educación terciaria en los países en transición de Europa del Este y Asia Central incluyen introducir currículos más flexibles y menos especializados, promover programas y cursos más cortos, crear un marco regulatorio más adaptable y establecer sistemas de financiación pública que ayuden a las instituciones a responder a las demandas del mercado en materia de calidad y diversidad. Otras opciones importantes comprenden mejorar el acceso ofreciendo ayuda financiera a los estudiantes, buscar participación externa en la gestión de los asuntos públicos y profesionalizar la administración universitaria. Se necesita la inversión pública para fortalecer la capacidad de innovación académica y administrativa, ampliar la oferta de

cursos en las distintas instituciones y crear programas acordes con las nuevas áreas de aprendizaje basados en la demanda.

- Los lineamientos para el desarrollo de la educación terciaria en los países de bajos ingresos deben tener en cuenta tres prioridades: i) construir la capacidad para administrar y mejorar los sistemas de educación básica y secundaria, incluida la capacidad para ofrecer formación permanente al personal docente y directivo; 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 con objetivos específicos en los campos de la formación e investigación avanzadas, en áreas seleccionadas que ofrezcan ventajas comparativas para el desarrollo económico del país. En los países que dependen de los créditos de apoyo a estrategias de reducción de la pobreza (PRSC, por su sigla en inglés), el énfasis debe ponerse en la búsqueda de medidas de racionalización de recursos que garanticen un desarrollo equilibrado de todo el sector educativo, así como en una contribución eficaz de la educación terciaria al programa educación para todos del respectivo país, en especial mediante las instituciones de capacitación de docentes, así como en la función de construcción de capacidad que tiene la educación terciaria para fomentar el logro de las otras metas de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio, para el desarrollo de la agricultura, del sistema de salud y del medio ambiente, y para facilitar la diversificación de la economía.
- Con relación a las necesidades de la educación terciaria en los pequeños Estados, las principales prioridades son: i) alianzas subregionales con otros pequeños Estados vecinos para establecer una universidad regional en red; ii) instituciones de educación terciaria centradas estratégicamente especializadas en atender una proporción limitada de los requerimientos de la nación en términos de habilidades humanas cruciales; iii) alianzas negociadas mediante franquicias entre el gobierno nacional y proveedores externos de educación terciaria; y iv) prestación del servicio de educación a distancia por parte de un proveedor internacional reconocido como resultado de un acuerdo específico con las autoridades gubernamentales.

Fomentar un marco favorable de 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 (“fuga de cerebros”) que conlleva una pérdida

de la capacidad 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 adecuada 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 la comunicación, incluido internet. El Banco Mundial se sitúa en una posición única para establecer con sus socios de la comunidad internacional un marco favorable a la creación de los bienes públicos globales cruciales para el futuro de la educación terciaria.

La fuga de cerebros. Para manejar el problema de la “fuga de cerebros” pueden adoptarse las siguientes medidas: i) aumentar la acreditación de diplomas conjuntos entre instituciones 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 las 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.

Marco internacional de aseguramiento de la calidad. Además del apoyo ofrecido, a través de componentes de acreditación, como parte de los proyectos en países específicos, el Banco Mundial se propone contribuir a establecer un marco internacional de calificaciones en colaboración y consulta con los donantes y las asociaciones profesionales especializadas, así como a través del Fondo de Donaciones para el Desarrollo (DGF, por su sigla en inglés). 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, y ii) apoyo a las iniciativas globales de aseguramiento de la calidad sobre una base temática.

Barreras comerciales. 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 permitir por ello que estos mecanismos constituyan barreras rígidas para el ingreso al mercado. 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 han sido acreditados por una agencia reconocida internacionalmente: i) condiciones mínimas con respecto a la infraestructura, las instalaciones y el personal; ii) in-

formación adecuada, transparente y precisa sobre las políticas, 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; y iv) calidad y estándares académicos comparables, incluido el pleno reconocimiento, en el país de origen del estudiante, de los grados y calificaciones expedidas por proveedores extranjeros de un país en desarrollo.

Derechos de propiedad intelectual. El Banco Mundial espera cumplir el papel de intermediario en el establecimiento y mantenimiento de alianzas para la difusión de información entre casas editoriales, universidades de naciones avanzadas e instituciones de educación terciaria de los países en desarrollo. Esta decisión se alinea con el reciente anuncio del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) de ofrecer todos sus cursos de forma gratuita por internet o con el acuerdo también reciente de seis de las principales editoriales de revistas médicas para conceder acceso gratuito a sus publicaciones a más de seiscientas instituciones en los sesenta países más pobres.

Cerrar la brecha digital. Como parte de su compromiso estratégico respecto a los bienes públicos globales, el Banco Mundial se propone contribuir a reducir la brecha digital que existe entre los países industrializados y los países en desarrollo. Con este fin apoyará la inversión en infraestructura de tecnologías de la información y la comunicación para la educación terciaria en países individuales o inclusive en múltiples países, como es el caso de la Iniciativa Científica Milenio (MSI, por su sigla en inglés).

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 sostenido.