

Construcción de sociedades

de conocimiento: nuevos retos
para la educación superior*



RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

La confrontación entre las nuevas tendencias del entorno global y las economías en vías de desarrollo y de transición afecta no sólo la configuración externa de estas últimas y sus modos de operación, sino que toca también el fundamento de los sistemas de educación superior. Entre los aspectos más críticos del cambio pueden encontrarse los impactos convergentes de la globalización, la importancia cada vez mayor del saber como motor del crecimiento y la revolución tecnológica en el ámbito de la información y de la comunicación. La acumulación y la aplicación del saber se han convertido en factores clave dentro del desarrollo económico y desempeñan un papel cada vez más central en la ventaja competitiva que pueda tener un país dentro de la economía globalizada. La combinación de un poder cada vez mayor de la informática, de los precios en constante caída del *hardware* y del *software*, de las cada vez más competitivas tecnologías de retransmisión vía radio y satélite y de los costos en constante revisión a la baja en materia de telecomunicaciones, han hecho todo menos eliminar las fronteras de espacio y de tiempo para el acceso a la información y el intercambio de datos.

Pero de esos nuevos desafíos nacen a la vez nuevas oportunidades y nuevos peligros. Viendo el lado positivo, el papel de la educación superior en la construc-

ción de las economías basadas en el saber y de las sociedades democráticas es hoy en día más relevante que nunca. En efecto, se puede afirmar que la educación superior reviste una importancia fundamental en la creación de la nueva infraestructura intelectual responsable de la producción y la utilización del saber y en el fomento de las prácticas del aprendizaje para toda la vida, que son imprescindibles para que cada individuo lleve a cabo, de forma personal, una puesta al día de sus propios conocimientos y habilidades. Otra consecuencia favorable consiste en el surgimiento de nuevos tipos de instituciones de educación superior y de nuevas formas de competencia que animan a las instituciones tradicionales a cambiar sus modos de operación y de entrega del saber y a sacar partido de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Pero toda medalla tiene su envés, y una de las consecuencias negativas de dicho cambio tecnológico estriba en el peligro real de una fractura cada vez mayor entre naciones, e incluso dentro de las naciones, en cuanto a la adopción o no de las tecnologías digitales.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los países en vías de desarrollo y de transición sigue luchando con las dificultades producidas por sucesivas respuestas inadecuadas a los problemas de sus respectivos sistemas de educación superior. Entre esos retos sin resolver encontramos el desarrollo sustentable de la cobertura de la educación superior, la reducción de las desigualdades de acceso y, en cuanto a eficiencia terminal, el mejoramiento de la calidad y de la presencia de las instituciones de educación superior en el plano nacional e internacional y la introducción

* Este texto es el "Resumen ejecutivo" extraído del Reporte del Banco Mundial, *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. La versión completa se encuentra en Education Group. Human Development network, www1.worldbank.org/education/pdf/tertiary%20education%20paper%204-10.pdf

de estructuras de gobierno y de prácticas de gestión eficaces.

Propósito del presente informe

Si bien el Banco Mundial no ha dejado de apoyar activamente los intentos de reforma del sistema de educación superior en numerosos países, la impresión general es que dicho organismo no ha prestado suficiente atención a la demanda creciente de mediación en el ámbito de la educación superior y que la política crediticia aplicada en dicho subsector no se corresponde totalmente con su importancia en el desarrollo económico y social, sobre todo en los países que pertenecen a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Se suele pensar que el Banco sólo apoya, en el ámbito de la educación, proyectos relacionados con la enseñanza primaria y que aboga siempre por la redistribución de los gastos del sector público destinados a la educación superior hacia la educación básica, fomentando, de este modo, la privatización de la educación superior mediante políticas de recuperación de costos y de ampliación del sector privado y desalentando incluso la simple idea de invertir en la formación de capital humano a nivel superior dentro de los países de bajos ingresos. Por ello, nos parece urgente llevar a cabo una revisión de trabajos anteriores sobre políticas relacionadas con la educación superior, a la luz de los cambios en el entorno mundial a los que aludimos arriba, y de la persistencia de los problemas tradicionales de la educación superior en las naciones en vías de desarrollo y de transición.

El propósito principal de este Informe sobre la Educación Superior consiste en examinar el papel de la educación superior en la construcción de la capaci-

dad que tiene un país de integrarse mejor dentro una economía cada vez más basada en el saber y en buscar nuevas políticas que permitan mejorar el crecimiento económico y reducir los niveles de pobreza. Este documento intenta responder estas tres preguntas: 1) ¿Cuál es la importancia de la educación superior para el desarrollo económico y social?; 2) ¿Cuál debe ser la posición de los países en vías de desarrollo y de transición para sacar partido, de la forma más provechosa posible, a la contribución potencial de la educación superior?; y 3) ¿Cómo pueden las agencias de desarrollo, y, más específicamente el Banco Mundial, apoyarlos en este proceso?

En el presente informe se hace una revisión de cómo los países pueden adaptarse y moldear sus sistemas de educación superior con el fin de enfrentar exitosamente la combinación de los viejos y nuevos desafíos en el contexto actual, caracterizado por un incremento cada vez mayor de las fuerzas del mercado a nivel interno e internacional. También se estudia el fundamento para seguir ofreciendo ayudas públicas a la educación superior y cuál debe ser el papel del Estado en el respaldo al crecimiento económico impulsado por el saber. Saca fruto de las experiencias recientes del Banco Mundial con respecto al apoyo a las reformas de la educación superior y formula recomendaciones estratégicas para la intervención del Banco en el futuro. En resumen, los mensajes contenidos en este documento son los siguientes:

- El progreso en los ámbitos social y económico se logra mediante el fomento y la aplicación del saber;
- La educación superior es imprescindible tanto para la creación, la difusión

- y la aplicación eficientes del saber como para la construcción de las aptitudes técnicas y profesionales;
- Los países en vías de desarrollo y de transición corren el riesgo de verse marginados en el seno de una economía mundial muy competitiva porque sus sistemas de educación superior carecen de una preparación adecuada para sacar provecho de la creación y del uso del saber;
 - El Estado tiene la responsabilidad de crear un marco que aliente a las instituciones de educación superior a ser más innovadoras y más responsables para con las necesidades de una economía mundial basada en el saber y con los requisitos en cuanto a capital humano de formación avanzada que formula el mercado laboral en constante transformación;
 - El Grupo del Banco Mundial puede apoyar a las naciones que son sus clientes a hacer uso de la experiencia internacional y a movilizar los recursos que se requieren para mejorar la eficiencia de sus sistemas de educación superior.

Ajuste con la estrategia de conjunto del Banco

El Informe sobre Educación Superior que se propone aquí, el cual tiene como fundamento una investigación y un análisis realizados actualmente por el Banco de las dinámicas propias de las economías basadas en el saber y del desarrollo de la ciencia y la tecnología, se inserta en el marco estratégico global del Banco de la manera siguiente:

Reducción de la pobreza mediante crecimiento económico. La educación superior ejerce una influencia directa

sobre la productividad nacional, la cual a su vez determina los estándares de vida y la capacidad que muestra un país determinado para competir en el proceso de globalización. Las instituciones de educación superior respaldan las estrategias de crecimiento económico impulsado por el saber y de reducción de la pobreza mediante: 1) la formación de una fuerza laboral capacitada y versátil, incluyendo en dicha categoría a científicos de alto nivel, profesionales, técnicos, profesores para la educación primaria y secundaria, así como futuros miembros del gobierno, prestadores de servicio civil y directores de empresas; 2) la generación de nuevos conocimientos, y 3) la capacidad de acceder a las reservas existentes de conocimientos globales y de adaptarlos para su uso a nivel local. Las instituciones de educación superior son las únicas capaces de integrar y crear una sinergia entre estas tres dimensiones. La transformación y el crecimiento sostenibles en todos los sectores de la economía no se pueden concebir sin la contribución de un sistema de educación superior capaz de construir habilidades, sobre todo en países de bajos ingresos, cuya capacidad institucional suele ser reducida y que cuentan con un capital humano limitado.

Reducción de la pobreza mediante la redistribución y la atribución de poder

La educación superior apoya las medidas sobre oportunidades y atribución de poder esbozadas en el Informe sobre Desarrollo Mundial del año 2000. El acceso a la educación superior ofrece posibilidades para conseguir un mejor empleo y mejores oportunidades salariales para estudiantes desfavorecidos, ayu-

dando por lo tanto a combatir la desigualdad. Las normas, los valores, las actitudes, la ética y los conocimientos que las instituciones de educación superior pueden impartir a sus estudiantes constituyen el capital social necesario para construir sociedades civiles prósperas y culturas unidas desde una perspectiva social.

Fortalecimiento del sistema educativo en su totalidad

Las instituciones de educación superior desempeñan un papel fundamental para la educación primaria y secundaria. No cabe duda que ningún país podría realizar progresos significativos con vista a lograr las Metas de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals o MDG) en el rubro de la educación temprana —es decir, la matrícula a nivel primario de todos los niños en edad escolar y la eliminación de las desigualdades genéricas entre los estudiantes que cursan la educación primaria y secundaria—, sin un sistema de educación superior fuerte. El apoyo de la educación superior al resto del sistema educativo se da mediante: 1) la formación de profesores y de directores de planteles; 2) la participación de especialistas que provienen de instituciones de educación superior en la planeación de currícula y en la investigación sobre educación, 3) la aplicación de criterios de admisión que influyen en los contenidos y los modos de enseñar y de aprender en la educación secundaria. Los mismos argumentos se pueden aplicar también a la contribución de la educación superior en relación con el mundo de la medicina, especialmente por lo que respecta a la formación de médicos, de epidemiolo-

gistas, de especialistas en salud pública y de administradores de hospitales en cuanto al logro de las Metas de Desarrollo del Milenio en el ámbito de la salud.

Las diferencias y similitudes con respecto al Informe sobre Políticas para la Educación Superior de 1994. Aunque el presente informe retoma de forma más amplia muchos de los temas desarrollados en la primera recomendación emitida por el Banco Mundial en relación con la educación superior (titulado Educación superior: las lecciones de la experiencia), enfatiza nuevos aspectos como los siguientes:

- El papel fundamental del saber como motor del desarrollo económico;
- El surgimiento de nuevos proveedores de educación superior en una modalidad educativa "sin fronteras";
- La transformación de los modelos de entrega del conocimiento y de las pautas organizativas en la educación superior como resultado de la revolución en el mundo de la información y de las comunicaciones;
- La influencia cada vez mayor de las fuerzas del mercado en la educación superior y la aparición de un mercado global para el capital humano de formación avanzada;
- Las demandas cada vez mayores por parte de los países clientes del Banco Mundial de ayuda económica para la reforma de la educación superior y el desarrollo; y
- El reconocimiento de la necesidad de una visión equilibrada y comprensiva acerca de la educación como un sistema holístico que incluye no sólo la contribución del capital humano de la educación superior, sino también sus dimensiones de crítica humanística y

de constructora de capital social, sin olvidar su papel como un bien público global de gran relevancia.

Fundamentos para el apoyo gubernamental a la educación superior

Las investigaciones sobre las dinámicas del desarrollo impulsado por el saber han permitido identificar cuatro factores esenciales: que un país tenga un sistema de incentivación macroeconómica y un régimen institucional; que presente una buena infraestructura de tecnologías de información y de comunicaciones; su sistema de innovación nacional y la calidad de sus recursos humanos. El papel de la educación superior es fundamental por lo que respeta al sistema de innovación nacional y el desarrollo de los recursos humanos.

En este contexto se justifica un apoyo gubernamental constante para la educación superior, y esto por tres razones.

La primera es que el dinero invertido en la educación superior sirve para generar beneficios externos más amplios, vitales para el desarrollo económico y social impulsado por el conocimiento, que incluyen entre otros las ganancias que produzcan a largo plazo la investigación básica, el desarrollo de tecnologías y los beneficios sociales que procedan de la construcción de sociedades más unitarias. Los individuos aislados no pueden apreciar todos esos beneficios, razón que fomenta situaciones donde las inversiones en la educación superior resultan muy inferiores a lo que realmente se requiere. Una mayor productividad se puede lograr mediante las innovaciones tecnológicas y la difusión de las innovaciones científicas y tecnológicas, muchas de las cuales son

productos de la investigación básica y aplicada que se lleva a cabo en las universidades. En particular, los progresos en los sectores de la agricultura, la salud y el medio ambiente dependen en gran medida de la aplicación de esas innovaciones. La productividad también se ve incrementada por el alto nivel de especialización de la fuerza laboral y por las mejoras cualitativas que hacen que los trabajadores puedan aprovechar las nuevas tecnologías. La educación superior fomenta la construcción de la nación mediante una mayor cohesión social, el establecimiento de la confianza en las instituciones sociales, la participación democrática y el debate abierto, y mediante el aprendizaje de la apreciación de la diversidad (diferencias genéricas, étnicas, religiosas o de clases sociales). Las sociedades plurales y democráticas requieren de los tipos de investigación y de análisis que se fomentan dentro de los programas de ciencias sociales y humanidades. En efecto, son mayores aún los beneficios para la sociedad si se combinan con un mejor funcionamiento y mejores resultados en asuntos de salud pública.

En segundo lugar, las deficiencias en los mercados del capital limitan las posibilidades de los individuos para pedir préstamos que les abran las puertas a la educación superior, restringiendo por lo tanto la participación de ciertos grupos, sin duda meritorios pero menos favorecidos económicamente. A pesar de la existencia, en más de sesenta países, de programas de créditos para estudiantes, el acceso a préstamos asequibles sigue siendo muchas veces reducido para una minoría de estudiantes. Además, dichos préstamos no se atribuyen siempre a aquellos estudiantes con recursos muy limitados que más requerirían de dicha

ayuda económica. A excepción de las economías prósperas como la de Estados Unidos, Canadá, Australia, el Reino Unido o Suecia, son muy pocos los países que cuentan realmente con programas capaces de contemplar a más de 10% de la población estudiantil. Hay que tomar en cuenta también que cuando y donde dichos programas existen, los préstamos para los estudiantes no abarcan necesariamente todos los programas académicos y las disciplinas que las instituciones ofrecen.

La tercera razón estriba en el hecho de que la educación superior desempeña un papel fundamental en el apoyo a la educación primaria y secundaria, reforzando con ello las repercusiones económicas producidas por los niveles inferiores de educación. Es imprescindible, por lo tanto, mejorar la educación superior para lograr un progreso sustancial en la educación primaria. La oferta de profesores titulados y de directores de escuelas, la capacidad para esbozar planes de estudios, la investigación sobre docencia y aprendizaje, el análisis económico y la administración educativa, son algunos de los muchos componentes de la educación primaria que se ven entorpecidos por sistemas de educación superior poco sólidos.

Pero este asunto necesita un enfoque sistémico sobre el desarrollo del sector educativo en conjunto y una distribución equilibrada del presupuesto que asegure una inversión nacional adecuada en la educación superior de cada país, sin perder nunca de vista sus avances con respecto a las Metas de Desarrollo del Milenio.

Al examinar con cuidado los beneficios públicos de la educación superior, también conviene subrayar la existencia de efectos corolarios que están relaciona-

dos con la complementariedad entre la educación superior y los niveles inferiores de educación, como se describió arriba, y entre los niveles de licenciatura y de posgrado. Mientras que muchos programas de licenciatura y de educación profesional pueden realizarse en instituciones aisladas, especialmente cuando se trata de programas de formación de bajo costo como los de administración de empresas o de derecho, que son más que nada bienes privados y pueden sin mayor dificultad ser ofrecidos por proveedores pertenecientes al sector privado que cobren a los estudiantes la totalidad de los costos reales de su educación, actividades muy costosas como la investigación básica y varios tipos de formaciones de posgrado son más eficientes si se organizan en combinación con estudios de licenciatura. La enorme cantidad de subvenciones cruzadas entre las distintas disciplinas, los programas y los niveles de estudios vuelve muy difícil la tarea de analizar lo que tienen de "bien público" las instituciones de educación superior, aislándolas de otras actividades. Además, existen consideraciones económicas que justifican el apoyo público para programas muy costosos como las ciencias exactas, que son casi siempre monopolios naturales.

Pero a pesar de las dificultades económicas con las que se enfrenta quien desea medir las repercusiones, la existencia de dichos beneficios públicos significativos muestra que los costos acarreados por una inversión insuficiente en la educación superior pueden ser muy altos. Entre esos costos podemos mencionar la falta de posibilidades para un país de competir en las economías global y regional, un incremento de las desigualdades económicas y sociales, un deterioro de la calidad de vida, en el estado de salud y en

la esperanza de vida, el cual implica un aumento de los recursos públicos que se deberán destinar a programas de bienestar social, y una fuerte baja de los índices de cohesión social. La transformación y el crecimiento sustentables en todos los sectores de la economía no se podrán llevar a cabo sin contribuir a la creación de un sistema de educación superior innovador que ayude a construir la capacidad de absorción que se requiere para que la inversión privada y los recursos de donadores tengan un impacto productivo duradero.

Al mismo tiempo, el desarrollo de un sistema educativo holístico exige también un enfoque sistémico de la asignación de recursos. Algunas directrices pueden ser puestas en práctica para asegurar una distribución equitativa de los recursos presupuestales y una secuencia apropiada de inversión a través de los tres subsectores educativos con respecto al nivel de desarrollo educativo del país, a los índices de crecimiento económico y a la situación fiscal. Si nos basamos en experiencias pasadas de algunos países de la OCDE que han enfatizado el papel de la educación como pilar del crecimiento económico y como factor de cohesión social, parece ser que el porcentaje del Producto Interno Bruto adecuado para la inversión global en el ámbito educativo oscila entre 4 y 6%. En este contexto, el gasto público para la educación superior debería representar entre 15 y 20% del presupuesto general destinado para la educación pública. Los países en vías de desarrollo que dedican más de 20% del total de los recursos asignados para la educación a la educación superior, y sobre todo los que no han alcanzado a cubrir al cien por ciento la matrícula a nivel de la educación primaria, tendrán más probabi-

lidades de padecer una asignación de recursos desequilibrada en la que se prefiere apoyar a un sistema universitario elitista y no se proporcionan los subsidios necesarios para la educación primaria y secundaria. Del mismo modo, los países que consagran más de 20% del presupuesto global asignado para la educación superior en gastos que no presentan una relación directa con la educación, como por ejemplo en apoyos económicos para los estudiantes, probablemente dejarán de invertir en elementos pedagógicos no salariales que son vitales para un aprendizaje de calidad.

La evolución del papel del Estado: guiando a la educación por medio de un marco de referencia favorable y los incentivos adecuados

Aunque el financiamiento público sigue siendo la fuente principal de ayuda económica para la educación superior en la mayoría de los países, se percibe un cambio en los modos de canalizar dicha ayuda y de complementarla cada vez más con recursos privados. Estos dos cambios implican una intervención de las fuerzas del mercado de un modo jamás visto antes en el financiamiento de las instituciones públicas. Se instauraron nuevas estrategias de financiamiento en el sector público con el fin de generar ingresos a partir de los activos institucionales, de movilizar recursos adicionales por parte de los estudiantes y de sus familiares y de fomentar las donaciones de terceras personas. Muchos gobiernos han optado también por alentar la creación de instituciones privadas como una estrategia eficiente para aminorar las presiones sobre el erario público y satisfacer la demanda reprimida.

A medida que su intervención directa en el financiamiento y la oferta de posibilidades para la educación superior disminuye, los gobiernos dejan de depender del modelo tradicional de control gubernamental para la planeación y la aplicación de reformas. En cambio, apoyan el cambio al guiar y alentar a las instituciones de educación superior mediante 1) un marco de referencia coherente en cuanto a las políticas que se proponen, 2) un entorno regulador amigable, y 3) incentivos económicos adecuados.

Los países y las instituciones de educación superior desearios de sacar partido de las nuevas oportunidades que brinda la economía basada en el saber y la revolución de las tecnologías de la información y de las comunicaciones deben adoptar un papel activo en el fomento de innovaciones y en la planeación y puesta en práctica de reformas serias en un marco de referencia coherente sobre políticas. Mientras no se pueda llegar a un proyecto común para todos los países, parece ser un prerrequisito general que se tenga una visión clara del desarrollo a largo plazo de un sistema de educación superior integral, diversificado y bien articulado. En una perspectiva de aprendizaje para toda la vida, la movilidad estudiantil se puede alentar mediante el desarrollo de sistemas abiertos en los que se toma en consideración la experiencia anterior significativa, la equivalencia de los diplomas, la transferencia de créditos, esquemas de intercambio, el acceso a becas nacionales y préstamos para estudiantes, así como un marco de referencia integral con respecto a los títulos obtenidos.

La segunda dimensión significativa en la intervención del gobierno consiste en la creación de un entorno regulador que fomente, en vez de obstaculizarlas, las

innovaciones en las instituciones públicas así como las iniciativas llevadas a cabo por el sector privado con el fin de ampliar el acceso a una educación superior de calidad. Las dimensiones clave de dicha regulación incluyen las normas para la creación de nuevas instituciones (privadas y virtuales). Dichas leyes o normas deberían limitarse a esbozar los requisitos mínimos de calidad y no deberían convertirse en obstáculos para el acceso. Otras consideraciones reguladoras deberían de ser el desarrollo de mecanismos que aseguren la calidad (por ejemplo, mecanismos de evaluación, inspección, exámenes nacionales, establecimiento de listas de resultados y publicación de información), de sistemas de control financiero a los que las instituciones públicas deben someterse y de una legislación sobre asuntos de propiedad intelectual.

EL BANCO MUNDIAL EN APOYO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Importancia de la experiencia reciente del Banco. En los años setenta y ochenta, gran parte de la ayuda que brindó el Banco Mundial a proyectos de educación superior se dio de manera poco sistemática, concentrándose más que nada en el establecimiento de nuevos programas o en medidas específicas para mejorar la calidad de las actividades docentes y de investigación ya existentes. En algunas ocasiones, esos proyectos dieron pie a oasis académicos bien equipados que con el tiempo se volvieron insustentables; pero el Banco rara vez ha sido capaz de ofrecer a la educación superior el tipo de ayuda integral a largo plazo que se necesita para llevar a cabo tentativas de reforma y una construcción institucional efectiva.

Una revisión interna de las experiencias con la puesta en práctica de proyectos relacionados con la educación superior que empezaron en 1992 y una valoración de las intervenciones recientes y en curso en este subsector han permitido llegar a un nuevo enfoque crítico cuyo propósito es formular métodos más productivos de apoyo a las reformas y a las innovaciones en el ámbito de la educación superior. Las tres lecciones fundamentales que se pueden sacar de los proyectos de educación superior pasados y actuales son:

- Las reformas integrales pueden ser más efectivas. Las intervenciones del Banco que se integran en un proyecto más amplio de reforma basado en una estrategia de cambio global tienen más probabilidades de ofrecer resultados positivos. Algunas reformas financieras, y en particular las que están relacionadas con la imposición de tasas de matriculación y la expansión de la educación superior privada, son difíciles de aplicar exitosamente sin llevar a cabo al mismo tiempo medidas de equidad destinadas a apoyar a los estudiantes menos favorecidos para que puedan tener acceso a la educación superior y mantenerse mientras estudian. También requieren de un significativo traspaso de competencias del control gubernamental en los asuntos relacionados con los costos institucionales, así como la aplicación de incentivos para que las instituciones emprendan actividades destinadas a ahorrar en los gastos y a producir ingresos. La preferencia marcada por una ayuda de índole integral no significa, sin embargo, que todos los aspectos de una reforma deberían ser reunidos en

una sola operación. El secuenciamiento puede ser una herramienta útil para responder y adaptarse a los desafíos que están en continua evolución, y la intervención a largo plazo mediante una serie de operaciones complementarias ha demostrado ser una medida fundamental para asegurar el cambio estructural de manera sustentable, como ha sido el caso en China, Corea, Indonesia y Túnez.

- Es de importancia vital prestar atención a los aspectos de la reforma relacionados con la economía política. Hasta principios de los años noventa, se prestó relativamente poca atención a la economía política de las reformas de la educación superior, dando por sentado que un programa de reforma técnicamente bien fundado y un acuerdo con altos funcionarios del gobierno bastarían para introducir cambios graduales. Pero cuando las medidas fueron puestas en práctica, la realidad política muchas veces resultó ser más fuerte que la visión tecnocrática. En muchos países, los programas de reforma propuestos han experimentado la oposición de varios grupos con un mismo interés. La puesta en práctica de reformas de la educación superior ha tenido más éxito cuando las personas que toman decisiones han podido llegar primero a un consenso entre los distintos componentes de la comunidad relacionada con la educación superior.
- La confianza en los incentivos positivos para fomentar el cambio puede ser fundamental. En la medida en la que los proyectos dependen de incentivos positivos más que de decretos preceptivos para estimular los cambios es un factor que influye mucho en sus resul-

tados, pues así las instituciones y los actores tienden a responder de mejor gana a los estímulos constructivos, el Banco Mundial ha tenido experiencias positivas con algunas herramientas para el diseño de políticas, como financiamientos competitivos, mecanismos de habilitación de enseñanza y sistemas de información para la administración. Los financiamientos competitivos bien diseñados estimulan muy satisfactoriamente el buen desempeño de las instituciones de educación superior y pueden ser vehículos muy importantes para el cambio y la innovación, como lo demostraron los resultados positivos arrojados por proyectos llevados a cabo en Argentina, Chile, Indonesia y Egipto.

El marco estratégico para los futuros apoyos del Banco

La inversión en la educación superior es uno de los pilares de las estrategias de desarrollo, poniendo el énfasis en la construcción de economías y sociedades basadas en un saber democrático. A ese respecto, El Banco Mundial puede desempeñar un papel central, actuando de las siguientes formas: *i)* facilitando el diálogo político y el intercambio de conocimientos; *ii)* apoyando reformas por medio de préstamos para programas y proyectos; y *iii)* promoviendo un marco de referencia que permita mejorar el estado de las finanzas públicas globales, elemento crucial para el desarrollo de la educación superior.

Fomentar el diálogo sobre políticas y la distribución del saber. Las propuestas de reforma que tienen altas probabilidades de perjudicar a prácticas ya establecidas e intereses personales siempre son

recibidas con una violenta oposición y una intensa resistencia por parte de los grupos más concernidos por la redistribución del poder y de la riqueza que se pretende llevar a cabo. En circunstancias adecuadas, el Banco puede desempeñar un papel de catalizador, fomentando y facilitando el diálogo sobre políticas relacionadas con las reformas de la educación superior. Esto se puede hacer muchas veces por medio de una puesta en común de la información preferencial y mediante una labor de análisis que apoye el diálogo a nivel nacional y esfuerzos hacia la formulación de las metas futuras, así como por medio de actividades de preparación de proyectos que sirvan para lograr el consenso de los interesados durante la elaboración del proyecto y todas las fases de evaluación del mismo. El Banco puede reunir alrededor de la misma mesa todos los interesados que, de lo contrario, no conversarían ni trabajarían juntos. También está capacitado para fomentar el intercambio de información acerca de una gran variedad de experiencias nacionales e institucionales que puede ser útil para alimentar el debate en cualquier país, ofreciendo puntos de referencia objetivos que sirvan para analizar la situación local y para determinar el alcance y los contenidos de las opciones de políticas que sea aconsejable tomar en cuenta. Este tipo de diálogo puede ayudar para la formulación de una visión a largo plazo sobre el sistema de educación superior como conjunto y para la preparación de planes estratégicos que consideren las necesidades específicas de cada institución.

Si comparamos con otros organismos crediticios, la ventaja que tiene el Banco Mundial en cuanto al apoyo a diálogos sobre políticas en los países que forman

parte de su clientela deriva de dos factores estrechamente vinculados. En primer lugar, el Banco goza de facilidades de acceso a toda una serie de experiencias a nivel mundial que pueden ser comparadas con los homólogos interesados y los accionistas. En segundo lugar, tiene la capacidad de vincular la reforma de la educación superior con una reforma que atañe a toda la economía. La naturaleza global del trabajo llevado a cabo por el Banco le permite adoptar un enfoque sistémico que relaciona los asuntos particulares de cada sector con el marco global de desarrollo y el estado de las finanzas públicas de cualquier país, más que centrarse en intervenciones específicas destinadas para instituciones específicas.

Apoyar las reformas mediante préstamos para programas y proyectos. Con miras a apoyar una verdadera puesta en práctica las reformas de la educación superior, el Banco Mundial da prioridad a programas y proyectos que puedan aportar desarrollos e innovaciones positivas por medio de:

- Una diversificación institucional cada vez mayor (entiéndase, el crecimiento de las instituciones de tipo no-universitario y privadas) con el fin de ampliar la cobertura, partiendo de una base económicamente viable y de establecer un marco de referencia para el aprendizaje duradero que tenga múltiples puntos de entrada y caminos de acceso;
- El fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica y de la capacidad de desarrollo (en áreas escogidas que estén relacionadas con las prioridades del país con respecto al desarrollo de ventajas comparativas);
- El mejoramiento de la importancia y de la calidad de la educación superior;

- El fomento de mecanismos que permitan una mayor equidad (becas y préstamos para estudiantes) con el propósito de crear y de ampliar el acceso y las oportunidades para los estudiantes desfavorecidos;
- El establecimiento de sistemas de financiamiento sustentables que fomenten la responsabilización y la flexibilidad;
- El fortalecimiento de las capacidades de gestión, lo cual incluye también el establecimiento de sistemas de información para directivos, con el propósito de lograr importantes mejoras en cuanto a responsabilidad financiera, administración y gobierno, así como un uso más eficiente de los recursos existentes;
- Mejorar y ampliar la infraestructura en relación con las tecnologías de información y comunicaciones, para así reducir las divisiones en cuanto a la aplicación de las tecnologías digitales (en conjunto con otras iniciativas globales del Banco Mundial que ya existen, como la Red Global de Educación a Distancia, la Universidad Virtual Africana, la Red de Desarrollo Global y Conexiones Mundiales).

Basándose en las lecciones de la experiencia reciente, el apoyo del Banco Mundial a las naciones que acudan a él debería:

- Adecuarse a las circunstancias específicas de cada país;
- Partir de una planeación estratégica que tome en cuenta los niveles nacional e institucional;
- Centrarse en el fomento de la autonomía y de la responsabilidad;
- Tener como meta el mejoramiento de la capacidad institucional y el fomento de la fertilización cruzada con base

en las experiencias regionales más importantes;

- Planearse con miras a un desarrollo cronológico que tome en cuenta la naturaleza basada en el desarrollo a largo plazo que caracteriza los esfuerzos para el mejoramiento de la capacidad, y
- Permanecer abierta a las consideraciones políticas locales en relación con la reforma de la educación superior.

Lo que se puede observar aquí es una vinculación entre el relativo énfasis y la mezcla de intervenciones que se juzgan apropiadas para cada país dado, por un lado, y por el otro su significación para las circunstancias políticas y económicas específicas tanto en el ámbito macroeconómico como en el de la educación superior. Los niveles de ingresos, el tamaño del país y la estabilidad política son factores muy importantes. Al establecer prioridades para lograr la mezcla adecuada de servicios crediticios y no crediticios en cualquier país, el Banco siempre se dejará guiar por los siguientes criterios: *i)* la necesidad del cambio (es decir, la gravedad de los problemas y el carácter más o menos urgente de la reforma), y *ii)* la buena disposición hacia la reforma, tal y como se refleja en el grado de compromiso mostrado por el gobierno en la aplicación de medidas para un cambio positivo y en su capacidad de movilizar a la sociedad a la que gobierna en apoyo a la agenda de la reforma.

En países donde la necesidad de reformas es aguda, la elección de la política crediticia debería basarse en las siguientes consideraciones:

- Reservar los Préstamos de Programa Ajustable (Adjustable Program Loans

o APL) para los países que ya tengan un marco estratégico y expectativas de estabilidad política, pues éstos permiten un enfoque sistémico y holístico en un período más extenso. En caso de que sea necesario, la primera fase del APL puede centrarse en la consolidación del marco estratégico para la reforma y la construcción del consenso entre todos los interesados.

- Ofrecer apoyo presupuestario a los programas educativos sectoriales en países donde la reforma de la educación superior es una prioridad absoluta y donde se puede observar un compromiso claro de todos los interesados para apoyar las reformas propuestas.
- Optar por Préstamos de Asistencia Técnica (Technical Assistance Loans o TAL) o por Préstamos para el Aprendizaje y las Innovaciones (Learning and Innovation Loans o LIL) en los casos en los que el gobierno local muestra cierto interés para dar luz verde al cambio en el sector de la educación superior, pero las condiciones para la puesta en práctica de una reforma no se cumplen por completo (necesidad aguda/ falta de buena disposición política). Los países deberían usar los TAL en apoyo a la formulación de una estrategia de reforma integral y a la construcción de un consenso nacional alrededor de dicha estrategia. Los LIL, en cambio, sirven mejor para poner a prueba las innovaciones antes de que puedan ser reproducidas a mayor escala.
- Hacer uso de las operaciones de la Corporación Internacional de Finanzas (International Finance Corporation o IFC) (préstamos y garantías) para apoyar a las instituciones privadas individuales complementando los préstamos

del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo en países que han logrado establecer marcos de referencia satisfactorios en cuanto a la regulación y los incentivos destinados a promover la educación superior privada.

Pero aunque la mayor parte de las opciones estratégicas que se presentan arriba son significativas para países con ingresos medios, el banco mundial garantiza un trato distintivo para por lo menos tres de los grupos de naciones que se encuentran entre sus clientes: los países en vías de transición, las naciones de bajos ingresos y los países pequeños. Dichos países operan bajo condiciones muy específicas que requieren de un enfoque estratégico y de un establecimiento de prioridades distintos.

- Las opciones más destacadas para mejorar la educación superior en los países en vías de transición de Europa oriental y de Asia central incluyen la introducción de planes de estudio más flexibles y menos especializados, el fomento de programas y de carreras de duración más reducida, la creación de un marco normativo más adaptable y el establecimiento de sistemas de financiamiento público que animan a las instituciones a responder a las demandas del mercado en cuanto a calidad y diversidad. Otras opciones importantes son el aumento de las posibilidades de acceso por medio del otorgamiento de ayudas económicas a los estudiantes, la inclusión de participaciones externas en la administración universitaria y la profesionalización de la misma. Se necesitan inversiones públicas para ir construyendo una capacidad de idear innovaciones en los ámbitos académico

y administrativo, para ampliar el abanico de carreras que se ofrecen en cada una de las instituciones y para crear nuevos programas que cubran las áreas del aprendizaje que la demanda del mercado establece.

- Una estrategia para el desarrollo de la educación superior en los países de bajos ingresos debería de tomar en cuenta tres prioridades: *i)* una capacidad constructiva que permita administrar y mejorar el sistema de educación primaria y secundaria, incluyendo la formación y la actualización docente de los maestros y de los directores; *ii)* la ampliación de la producción de profesionales y técnicos cualificados mediante una combinación rentable de instituciones públicas y privadas de tipo no-universitario, y *iii)* inversiones dirigidas hacia blancos muy específicos, como los campos estratégicos de la formación y la investigación avanzadas en áreas escogidas por su importancia para la ventaja comparativa del país. En países que cuentan con una Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy o PRSP), se debería de poner el énfasis en *i)* medidas de racionalización de los recursos, para asegurar un desarrollo equilibrado de todo el sector educativo, y *ii)* una contribución efectiva de la educación superior al programa nacional de Educación para todos, en especial por medio de las instituciones de formación del profesorado.
- Las prioridades que se dibujan para responder a las necesidades en cuanto a educación superior de los países pequeños son *i)* el establecimiento de vínculos con países vecinos que tengan un tamaño similar, con el fin de crear un sistema universitario que funcione

como red; *ii*) la creación de instituciones de educación superior estratégicamente planeadas que permitan responder a una parte muy acotada de las habilidades que el país más necesita; *iii*) la negociación de relaciones de franquicia entre los gobiernos nacionales y los proveedores externos de educación superior, y *iv*) la oferta, gestionada por el gobierno, de una educación a distancia ofrecida por un proveedor internacional debidamente acreditado.

Fomento de un marco alentador para los bienes públicos globales. La globalización y el crecimiento de la educación sin fronteras ha dado origen a problemas importantes que afectan a la educación superior en todos los países, pero se encuentran muchas veces fuera del control de cualquier gobierno nacional. Entre esos desafíos recientes encontramos nuevas formas de fuga de cerebros como resultado de una pérdida de las capacidades locales en campos que son vitales para el desarrollo, la ausencia de un marco de reconocimiento oficial y de titulación internacional adecuado, la ausencia de una legislación oficialmente reconocida para los proveedores de educación superior del extranjero, la falta de normas claras en asuntos de propiedad intelectual para la administración de los programas de educación a distancia, incluyendo la Internet. El Banco Mundial está en una posición inmejorable para trabajar con sus socios de la comunidad internacional con el fin de promover un marco alentador para los bienes públicos globales cuya importancia es fundamental para el futuro de la educación superior.

El problema de la fuga de cerebros. Se puede pensar en las siguientes medidas: *i*) normas de conducta claras entre los

organismos que ofrecen recursos para facilitar el regreso de los profesionales que fueron formados en el extranjero con un financiamiento externo; *ii*) una importancia cada vez mayor de los diplomas "sandwich", otorgados por varias instituciones en conjunto; *iii*) la incorporación, como parte de las becas otorgadas por organismos, de recursos que permitan comprar el equipo mínimo y los materiales necesarios para los estudiantes que regresen a su lugar de origen, así como fondos destinados a financiar sus viajes realizados con el fin de actualizar sus conocimientos; *iv*) el uso de instituciones de formación altamente calificadas en otros países en vías de desarrollo que cuentan con una gran cantidad de mano de obra especializada (como por ejemplo la India), y *v*) la creación de un entorno laboral favorable a nivel local para los investigadores y expertos nacionales.

Un marco internacional para garantizar la calidad. Además del apoyo que brinda mediante los componentes de acreditación en los proyectos específicos de cada país, el Banco Mundial tiene la voluntad de contribuir a la creación de un marco internacional para el reconocimiento de los títulos; para ello, planea basarse, por un lado, en consultas a los organismos que otorgan recursos y a las asociaciones profesionales especializadas y, por el otro, en las subvenciones del Servicio de Subvención para el Desarrollo (Development Grant Facility). También se están considerando otras dos series de iniciativas complementarias: *i*) el soporte técnico y financiero a grupos de países pequeños que tenga como propósito la creación de un sistema regional de garantía de calidad, en vez de tener distintos sistemas nacionales, y *ii*) el apoyo para las iniciativas que se encaminen

hacia una garantía de calidad global de índole temática.

Las barreras arancelarias. El Banco se propone trabajar a la vez a nivel internacional y nacional para ayudar a definir reglas de conducta y medidas de protección apropiadas que permitan proteger a los estudiantes de las ofertas de baja calidad y de proveedores de educación fraudulentos sin constituir obstáculos de ingreso demasiado rígidos. Podrían servir los siguientes principios para guiar a los gobiernos, los organismos reguladores y las instituciones de educación superior frente a proveedores extranjeros que no cuentan aún con un organismo de reconocimiento internacional: *i)* requerimientos mínimos en cuanto a infraestructura, equipo y personal; *ii)* información adecuada, transparente y precisa sobre las políticas, las declaraciones de objetivos, los programas de estudios y los mecanismos de retroalimentación de los proveedores extranjeros, incluyendo la canalización de las quejas y de los pedidos de auxilio; *iii)* capacidad de tejer los vínculos entre los proveedores extranjeros y las instituciones locales, y *iv)* calidad académica y estándares comparables, incluyendo el pleno reconocimiento del país de origen, de grados y títulos otorgados por proveedores extranjeros en un país en vías de desarrollo.

Derechos de propiedad intelectual. El Banco Mundial pretende desempeñar un papel de negociador con el fin de crear y alimentar vínculos de difusión entre editoriales y universidades, en las naciones industrializadas, y entre editoriales e instituciones de educación superior en los

países en vías de desarrollo. Esto se podría lograr siguiendo el modelo de la decisión del Instituto Tecnológico de Michigan (Michigan Institute of Technology o MIT) de ofrecer de forma gratuita todos sus cursos por medio de la Internet, o el acuerdo recién anunciado entre seis editores de revistas médicas de permitir el acceso a sus publicaciones científicas a más de 600 instituciones ubicadas en los sesenta países más pobres del mundo.

Cerrar la brecha digital. Como parte de su compromiso estratégico para con los bienes públicos globales, el Banco Mundial planea contribuir a la reducción de la distancia que existe entre las naciones industrializadas y los países en vías de desarrollo respecto a las posibilidades de uso de las tecnologías digitales; este objetivo se podrá lograr mediante el apoyo a las instituciones de educación superior en su inversiones relacionadas con las TIC, a nivel nacional o incluso en una modalidad plurinacional, como ocurre gracias a la Iniciativa de Ciencia para el Milenio.

En resumen, el Banco aspira a aplicar sus extensos conocimientos y sus recursos financieros para apoyar los esfuerzos en el sector de la educación superior. En efecto, fortalecer la capacidad de las instituciones de educación superior para responder con flexibilidad a las nuevas exigencias de las sociedades basadas en el saber permitirá aumentar su participación en la lucha con la pobreza por medio de efectos económicos a largo plazo y los beneficios para el bienestar que derivan del crecimiento económico sostenido.

Traducción de Laurette Godinas