

COLABORACIÓN ESPECIAL C**Transformar la educación superior en los países en vías de desarrollo: el papel del Banco Mundial ¹**

**Richard Hopper,
Jamil Salmi y
Roberta Malee Bassett**

La contribución de la educación superior al desarrollo económico y social es múltiple. Ejerce una influencia directa en la productividad nacional, lo que ayuda a determinar los niveles de vida y la capacidad de un país para competir en la economía global. Las instituciones de educación superior fomentan el desarrollo de estrategias de crecimiento económico orientadas al conocimiento y la reducción de la pobreza por medio de: a) la formación de una población activa cualificada y adaptable, que incluya a científicos de alto nivel, profesionales, técnicos, maestros de educación primaria y secundaria, y a futuros líderes del Gobierno, el servicio civil y el ámbito empresarial; b) la generación de nuevo conocimiento, y c) el desarrollo de la capacidad para acceder a los depósitos existentes de conocimiento global y adaptar ese conocimiento al uso local. Las instituciones de educación superior son únicas en su capacidad de integración y de creación de sinergias entre estas tres dimensiones. La transformación y el crecimiento sostenibles en toda la economía no son posibles sin la contribución del desarrollo de capacidades de un sistema innovador de educación superior. Esto es especialmente cierto en países con rentas bajas, con una capacidad institucional débil y un capital humano limitado.

El Banco Mundial ha apoyado activamente las iniciativas de reforma de la educación terciaria en una serie de países. Sin embargo, existe la percepción de que el Banco Mundial no ha satisfecho plenamente la creciente demanda de intervenciones en la educación terciaria por parte de sus clientes y que, especialmente en los países más pobres, los préstamos al subsector no han correspondido a la importancia de los sistemas de educación terciaria para el desarrollo económico y social. Habitualmente, se considera que el Banco Mundial sólo apoya la educación básica, defiende sistemáticamente la reasignación del gasto público de la educación terciaria a la educación básica, promueve la recuperación de costes y la expansión del sector privado, y disuade a los países de rentas bajas de que

inviertan en capital humano avanzado. Dadas estas percepciones, y dados los rápidos cambios que tienen lugar en el entorno global y la persistencia de los problemas tradicionales de la educación terciaria en los países transicionales y en vías de desarrollo, la revisión de las políticas y las experiencias del Banco Mundial han pasado a ser una cuestión urgente.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La educación terciaria ejerce una influencia directa en la productividad nacional, lo que determina en gran medida el nivel de vida y la capacidad de un país para competir en la economía global. Las instituciones de educación terciaria apoyan las estrategias de crecimiento económico orientadas al conocimiento y la reducción de la pobreza por medio de: a) la formación de una fuerza de trabajo cualificada y adaptable, que incluya a científicos de alto nivel, profesionales, técnicos, maestros de educación primaria y secundaria y futuros líderes del Gobierno, el servicio civil y el ámbito empresarial; b) la generación de nuevo conocimiento, y c) el desarrollo de la capacidad para acceder a los depósitos existentes de conocimiento global y adaptar ese conocimiento al uso local. Las instituciones de educación terciaria son únicas en su capacidad para integrar y crear sinergias entre estas tres dimensiones. La transformación y el crecimiento sostenibles en toda la economía no son posibles sin la contribución del desarrollo de capacidades de un sistema innovador de educación terciaria. Esto es especialmente cierto en países de rentas bajas con una capacidad institucional débil y un capital humano limitado.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LA REDISTRIBUCIÓN Y LA CAPACITACIÓN

La educación terciaria fomenta las dimensiones de oportunidad y capacitación esbozadas en el Informe sobre el desarrollo

mundial 2000-2001. El acceso a la educación terciaria puede abrir mejores oportunidades de empleo y de ingresos a los estudiantes menos privilegiados, disminuyendo, así, la desigualdad. Las normas, los valores, las actitudes, la ética y el conocimiento que las instituciones de educación terciaria pueden impartir a los estudiantes constituyen el capital social necesario para construir sociedades civiles sanas y culturas socialmente cohesivas.

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO PARA EL MILENIO

Es dudoso que un país en vías de desarrollo pueda hacer progresos considerables hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas en materia de educación –matrícula universal en educación primaria y la eliminación de las desigualdades entre sexos en la educación primaria y secundaria– sin un sistema sólido de educación terciaria. La educación terciaria da soporte al resto del sistema educativo a través de la formación de maestros y directores de escuela, la implicación de especialistas procedentes de instituciones de educación terciaria en el diseño de los currículos y la investigación educativa, y la creación de criterios de admisión que influyen en el contenido y los métodos de enseñanza y aprendizaje en el nivel secundario. Un argumento similar se aplica a la contribución de la educación médica postsecundaria –especialmente, la formación de doctores en medicina, epidemiólogos, especialistas en salud pública y directores de hospital– en el cumplimiento de los ODM básicos en materia de salud.

EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN TERCIARIA

La investigación sobre la dinámica del desarrollo orientado al conocimiento ha identificado los roles convergentes de cuatro factores que contribuyen a él: el régimen institucional y los incentivos ma-

croeconómicos de un país, su infraestructura de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), su sistema nacional de innovación y la calidad de sus recursos humanos. De ellos, la contribución de la educación terciaria es vital para el sistema nacional de innovación y el desarrollo de recursos humanos.

En este contexto, el apoyo continuado del Gobierno a la educación terciaria se justifica mediante tres consideraciones importantes: la existencia de externalidades de la educación terciaria, las cuestiones de igualdad y el rol de apoyo de la educación terciaria en el sistema educativo en general.

EXTERNALIDADES

Las inversiones en educación terciaria generan importantes beneficios externos que son cruciales para el desarrollo económico y social orientado al conocimiento. La inversión privada en educación terciaria puede ser inferior a la óptima, porque los individuos no captan todos los beneficios de la educación. Unos pocos ejemplos ilustrarán cómo la educación genera beneficios para la sociedad en su conjunto.

Las innovaciones tecnológicas y la difusión de las innovaciones científicas y técnicas llevan a un aumento de la productividad. Estas innovaciones son principalmente el producto de la investigación básica y aplicada que se lleva a cabo en las universidades. El progreso en los sectores de la agricultura, la salud y el medio ambiente, en particular, depende en gran medida de la aplicación de estas innovaciones. Además, la productividad se ve impulsada por una mayor especialización de la población activa –como consecuencia de haber aumentado los niveles de la educación– y las mejoras cualitativas que permiten a los trabajadores utilizar nuevas tecnologías.

La educación terciaria facilita el desarrollo del país al fomentar una mayor cohesión social, la confianza en las instituciones sociales, la participación democrática y el debate abierto y el reconocimiento de la diversidad en cuanto al género, el origen étnico, la religión y la clase social. Asimismo, las sociedades

plurales y democráticas dependen de la investigación y el análisis fomentados a través de programas de ciencias sociales y de humanidades. Las mejoras en las conductas sanitarias y en los resultados también generan fuertes beneficios sociales y la educación superior es indispensable para formar a los profesionales de la atención de la salud.

IGUALDAD

Las imperfecciones de los mercados del capital limitan la habilidad de los individuos para que puedan solicitar préstamos suficientes para la educación terciaria, impidiendo, así, la participación de grupos mercedores de ello, pero económicamente desfavorecidos. Aunque más de sesenta países tienen programas de préstamos para estudiantes, el acceso a los préstamos asequibles sigue estando, con frecuencia, restringido a una minoría de estudiantes. Además, estos préstamos no están necesariamente disponibles para los estudiantes con pocos recursos, que son los que necesitan más la ayuda financiera. Sólo unos pocos países tienen programas nacionales que llegan a más del 10 % de la población estudiantil. Estas excepciones son países ricos, como Australia, Canadá, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Asimismo, en los países en los que existen, los préstamos para estudiantes no siempre están disponibles para la gama completa de programas y disciplinas académicos.

APOYO A OTROS NIVELES DEL SISTEMA EDUCATIVO

La educación terciaria desempeña un papel clave en el apoyo a la educación secundaria, respaldando así las externalidades económicas generadas por estos niveles inferiores. Es necesaria una educación terciaria mejorada para el progreso sostenible en la educación básica. La oferta de maestros y directores de escuela cualificados, la capacidad de diseño de currículos, la investigación en enseñanza y aprendizaje, el análisis y la gestión económica..., éstos y muchos más componentes de la reforma de la educación básica se ven obstaculizados por sistemas débiles de educación terciaria. Es necesario aplicar un enfoque integral al desarrollo del sector de la educación, junto con una distribución equilibrada de los recursos presupuestarios para garantizar que los países inviertan adecuadamente en la educación terciaria, prestando atención a su progreso respecto a los objetivos de desarrollo del milenio.

Al analizar los beneficios públicos de la educación terciaria, es importante observar la existencia de efectos de productos conjuntos vinculados a la complementariedad entre la educación terciaria y los niveles de educación inferiores, como se ha descrito antes, y entre la educación de grado y de posgrado. Aunque muchos programas de grado y de educación profesional pueden ofrecerse en instituciones separadas (ciencias empresariales y derecho son ejemplos de ello), las actividades de coste elevado, como la investi-

TABLA 1
Estudios recientes de educación superior (2001-2006)

Región	Países
Europa del Este y Asia central	Rusia (2002), Georgia (2003), Kazajstán* (2006)
Este de Asia y el Pacífico	Vietnam (2003), Malasia (2006)
América Latina y el Caribe	Colombia (2002), Venezuela (2004)
Oriente Próximo y norte de África	Yemen (2001), Palestina (2002), Marruecos (2004), Túnez (2005), Egipto (2001)
Sur de Asia	Sri Lanka (2004), Pakistán (2006)
África subsahariana	Uganda (2004), Mauricio (2004), Namibia (2004), Níger (2005), Nigeria (2006)
Estudios regionales	África (2004, 2006), sur de Asia (2006)

Fuente: datos del Banco Mundial.

Nota: los nombres en negrita indican estudios dedicados exclusivamente a la educación superior; en los demás casos, la educación superior forma parte de un estudio de todo el sector educativo.

* Estudio llevado a cabo conjuntamente con la OCDE.

gación básica y varios tipos de especializaciones de posgrado, están más eficazmente organizadas en combinación con la formación de grado. La subvención cruzada entre disciplinas, programas y niveles educativos tiene efectos valiosos sobre el bien público, pero difíciles de cuantificar. Además, hay economías de escala que justifican el apoyo público a programas caros, como las ciencias básicas, que son casi monopolios naturales.

ACTIVIDADES DEL BANCO MUNDIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Aunque el Banco Mundial es conocido básicamente por los préstamos concedidos a los países para apoyar sus iniciativas de desarrollo, una contribución igualmente importante es el diálogo político y el trabajo analítico llevado a cabo por el Banco Mundial como institución que comparte conocimiento, para ayudar a los gobiernos a considerar opciones sobre posibles reformas de la educación superior y preparar el terreno para su implementación. La tabla 1 presenta la lista de países en los que se han preparado estudios de educación superior en los últimos años.

A través de sus proyectos en varias zonas de los cuatro continentes, el Banco Mundial ha apoyado los esfuerzos de los países por expandir la educación superior y mejorar su calidad y su relevancia. Incluso en sus comienzos, cuando la educación superior no era oficialmente un subsector prioritario, el Banco Mundial financió un número considerable de proyectos en respuesta a solicitudes concretas de países como China, Kenia o Túnez.

Los proyectos del Banco Mundial en materia de educación terciaria han representado aproximadamente un tercio del total prestado para educación en la era desde los años setenta. La tabla 2 detalla el desglose de préstamos para educación terciaria dentro del total de préstamos a la educación entre el 2001 y el 2006. Esto proporciona datos importantes que ponen de relieve las fluctuaciones en los préstamos para educación en general y para la educación terciaria en particular. Los compromisos concretos con la educación terciaria durante este período de cinco años ascienden a sólo el 14,5 % de los nuevos compromisos con la educación durante este período. Es importante señalar, sin embargo, que los compromisos en otras áreas (como las iniciativas de aprendizaje continuado y los préstamos para la formación de maestros de escuelas de educación primaria y secundaria, por ejemplo) pueden clasificarse como un subsector de educación diferente, pero están, de hecho, específicamente vinculados a la educación terciaria.

Los principales tipos de actividades que reciben apoyo de los proyectos del Banco Mundial quedan dentro de una o más de las categorías siguientes. Están adaptadas a la medida de las necesidades del país y de las peticiones concretas de las autoridades nacionales y de la comunidad de la educación superior.

- Desarrollo de la visión, planificación estratégica y construcción de consenso tanto en el ámbito nacional como en el institucional.
- Reformas financieras (p. ej., asignación de presupuestos recurrentes, ayudas fi-

nancieras competitivas, costes compartidos, préstamos a estudiantes, becas).

- Reformas en la gobernanza y la dirección (creación de entes políticos, fusiones, adopción de sistemas de créditos académicos, sistemas de información para la dirección).
- Mejora de la calidad (consolidación de los programas existentes, sistemas de evaluación y acreditación, innovaciones en los contenidos y la impartición de los programas, innovaciones en la organización académica, infraestructura de información y comunicación).
- Diversificación institucional (creación o consolidación de institutos técnicos o politécnicos).
- Desarrollo científico y tecnológico (desarrollo de la estrategia, capacidad de control y evaluación, reforma de los mecanismos de asignación de recursos, financiación competitiva; promoción de la investigación en áreas prioritarias, desarrollo tecnológico conjunto de los sectores público y privado, capacidad de verificación de los estándares de evaluación y control de la calidad, derechos de propiedad intelectual).

La combinación de diálogo político, trabajo analítico y ayuda financiera ha facilitado la implementación de amplias reformas en el sector de la educación superior en países tan diversos como Argentina, Chile, China, Vietnam, Egipto, Túnez, Ghana y Mozambique. A menudo, los gobiernos usan los recursos disponibles a través de préstamos multilaterales, como incentivos para instituciones dispuestas a abrir nuevos caminos tras unas minuciosas iniciativas de planificación y de autoevaluación.

Los fondos para la innovación competitiva que varios países han creado con el apoyo del Banco Mundial se encuentran entre los canales más efectivos para estimular la participación de las instituciones de educación superior en iniciativas de transformación significativas. Con estos fondos, normalmente se invita a las instituciones a que formulen propuestas de proyecto que son revisadas y seleccionadas por comités de pares, de acuerdo con procedimientos y criterios transparentes. Uno de los principales beneficios de los

TABLA 2
Nuevos compromisos para la educación por subsector (del año fiscal 2001 al 2006)

Subsector	Nuevos compromisos IBRD+IDA (millones de dólares de EE.UU.)					
	AF1	AF2	AF3	AF4	AF5	AF6
Educación no formal y de adultos	56	18	4	11	5	40
Sector de la educación en general	435	442	639	355	507	457
Educación infantil	32	32	102	25	88	147
Educación primaria	315	406	780	883	565	552
Educación secundaria	124	133	285	250	376	449
Educación terciaria	41	268	524	62	361	263
Formación profesional	91	85	15	98	50	82
Total	1.095	1.385	2.349	1.684	1.951	1.991

Nota 1. El sector de la educación en general incluye más de un subsector. Aproximadamente el 50 % de la financiación clasificada como «educación en general» es para la educación primaria.

Fuente: World Bank Edstats (2-4-2007, <http://devdata.worldbank.org/edstats/wbl_A.asp>).

mecanismos de financiación competitiva es que fomentan que las instituciones de educación superior adopten un enfoque innovador de planificación estratégica que las ayuda a formular proyectos bien concebidos que son coherentes con la orientación de la institución en general.

A menudo, el Banco Mundial ha podido actuar como constructor de puentes, llevando a la mesa de discusiones a grupos de interés que no suelen hablar unos con otros. En varios países, por ejemplo, el Banco Mundial ha contribuido positivamente al inicio de un diálogo entre las universidades públicas y privadas, entre las universidades y los institutos tecnológicos o entre las universidades y los empleadores. De modo similar, en países donde la relación entre el Gobierno y el sector universitario es tensa o, incluso, conflictiva, en ocasiones el Banco Mundial consigue facilitar un diálogo político constructivo sobre cuestiones clave. Esto ocurrió en el 2003 en Bolivia, en torno a los temas de la mejora de la calidad y la acreditación.

El Banco Mundial también ha tenido un papel aglutinador en el ámbito regional, como evidencia el éxito de la iniciativa de la escuela de negocios global en la región africana y el lanzamiento de varias redes regionales para la garantía de la calidad (Asia, América Latina). Muy a menudo, los seminarios de política regional que organiza el Banco Mundial de manera regular ofrecen un foro eficaz para compartir conocimientos entre los países del sur. En el 2002-2003, por ejemplo, una serie de seminarios en el sur de Asia ayudó a estimular las iniciativas de reforma en Sri Lanka y Nepal. En el 2005 y el 2006, el Banco Mundial organizó seminarios en el África subsahariana que ayudaron a difundir reformas de éxito en países o instituciones concretos.

Aunque es difícil medir el impacto directo de publicaciones globales como Constructing Knowledge Societies (La construcción de sociedades del conocimiento), en ocasiones estos documentos de políticas pueden actuar como catalizadores para iniciar reformas. En Pakistán, por ejemplo, tras la publicación de *Peril and Promise* (Peligro y promesa), el Gobierno creó su propio grupo de trabajo de educación superior, cuyas conclusiones y

recomendaciones guiaron el lanzamiento de una reforma exhaustiva en el 2003. En Yemen, el Gobierno recibió un pequeño préstamo para ayuda técnica (el «préstamo para el aprendizaje y la innovación») del Banco Mundial en el 2004 que facilitó el lanzamiento de una iniciativa de consultas de ámbito nacional y la preparación de una estrategia a largo plazo para la reforma de la educación superior.

La capacidad del Banco Mundial de desempeñar estos papeles de coordinador y facilitador se debe a varios factores: la institución puede apoyarse en la experiencia directa en una amplia gama de países y situaciones, interactúa con países clientes desde una perspectiva multisectorial, ha aprendido a cooperar con múltiples grupos de interés y busca la integración de su trabajo en la educación superior en el marco general del desarrollo económico y social de los países afectados.

CONCLUSIONES

En las dos últimas décadas, el Banco Mundial ha adoptado una visión más holística de la educación. La educación superior se ha convertido en una parte esencial del trabajo del Banco Mundial en el sector, representando entre el 15 y el 25 % del programa de préstamos a la educación, dependiendo del año. En la actualidad, incluso aquellos países que no necesitan o ya no quieren solicitar préstamos al Banco Mundial, como China, Kazajstán o Malasia, buscan activamente asesoramiento en políticas sobre varios aspectos de la reforma de la educación superior, a menudo guiados por su aspiración de convertirse en economías del conocimiento de pleno derecho.

Segundo, de acuerdo con una renovada orientación de todo el Banco Mundial hacia los resultados, el éxito de las reformas de la educación superior se evaluará teniendo en cuenta los resultados en lugar de considerar sólo las medidas de reforma en sí mismas. Esto requerirá un exhaustivo trabajo sobre los determinantes de la calidad y la eficacia de varios mecanismos de garantía de la calidad, los progresos en la medición de los resultados de aprendizaje reales de los

estudiantes y las evaluaciones del impacto de planes innovadores como la nueva financiación por bonos en el estado de Colorado (Estados Unidos) y en Kazajstán o el programa Prouni en Brasil, que ofrece becas a los estudiantes con ingresos bajos financiadas mediante exenciones tributarias a las instituciones privadas de educación superior.

Tercero, el Banco Mundial reconoce que, en la educación superior, más que en ninguna otra área del desarrollo educativo, los programas de reforma y los enfoques innovadores tienen pocas posibilidades de éxito, a menos que se preste una cuidadosa atención a la economía política del cambio. Las consultas a los grupos de interés y la construcción de consenso son tan importantes como un buen diseño técnico. Mozambique ofrece un potente ejemplo de cómo un nuevo ministro de Educación Superior ha conseguido implementar una reforma exhaustiva basada en una visión estratégica elaborada tras extensas consultas y debates. La experiencia del Banco Mundial en varios países subraya la necesidad de un diálogo político continuo y de una visión compartida con todos los grupos de interés para garantizar la sostenibilidad de las reformas. Cada vez más, la preparación de nuevos proyectos del Banco Mundial en apoyo de la reforma de la educación superior incluye un ejercicio de evaluación social para identificar las inquietudes de los grupos de interés clave e informar el diseño del proyecto, como ha ocurrido, por ejemplo, en Jordania, China y Colombia.

Finalmente, se está prestando cada vez más atención al bien público global que afecta a la educación superior en todos los países, pero que, a menudo, está más allá del control de un gobierno concreto. Por ejemplo, el Banco Mundial está apoyando iniciativas para mejorar la conectividad en África y para desarrollar oportunidades de educación a distancia a través de la Universidad Virtual Africana. Además, también está ayudando a la creación de redes regionales de agencias para la garantía de la calidad en Asia, América Latina y África y está trabajando por la consolidación de estas iniciativas regionales en una red global que ayude a los países en vías de desarrollo a mejorar la ca-

lidad y la relevancia de sus instituciones de educación terciaria mediante el desarrollo de capacidades y la experimentación de actividades compartidas. En su intento por resolver estas cuestiones de bien público global, el Banco Mundial trabaja cada vez más en colaboración con otras agencias multilaterales (OCDE, UNESCO, AUF, etcétera) y con asociaciones universitarias internacionales y regionales (IAU, AAU, SADEC, etcétera).

BIBLIOGRAFÍA

Bloom, David; David Canning, Kevin Chan (2005): «Higher Education and Economic Development in Africa»,

Washington, D. C.: Banco Mundial (21-3-2007, <www.worldbank.org>).

Saint, William (2004): «From Aid to Global Sharing of Knowledge: Research Excellence and Commitment to Development», Washington, D. C.: Banco Mundial (21-3-2007, http://www.daad.de/de/download/entwicklung/veranstaltungen/2004_dies_saint.pdf>).

Salmi, J. (1994): «Shaping the Higher Education Study: the Dynamics of Consultation», *Norrag News*, n.º 16, pp. 1-6.

Banco Mundial (1994): *Higher Education: the Lessons of Experience. Serie Development in Practice*, Washington, D. C.

– (1999): *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*, Nueva York: Oxford University Press.

– (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.

– (2002): *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, D. C.

– (2005): *Education Sector Strategy Update*, Washington, D. C.

Banco Mundial, UNESCO (2000): *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, informe del grupo de trabajo independiente del Banco Mundial y la UNESCO sobre educación superior y sociedad, Washington, D. C.

NOTA

¹ Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este artículo son de los autores en su totalidad y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial, a los miembros de su consejo de administración o a los países a los que representan.