



# **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior**

Publicado en 1995  
por la Organización de las Naciones Unidas  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP

Compuesto e impreso en los talleres de la UNESCO

ED-94/WS/30  
O UNESCO 1995  
*Impreso en Francia*

## Prefacio

Desde su creación hace 50 años, la UNESCO ha asumido el compromiso de promover la educación superior y la investigación. En los umbrales de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, somos testigos del extraordinario desarrollo de la enseñanza superior y comprendemos cada vez mejor su importancia vital para el desarrollo económico y social. Pero la educación superior se encuentra en crisis prácticamente en todos los países del mundo. El número de alumnos aumenta, pero la financiación pública disminuye, y aumenta también la distancia ya enorme que separa a países desarrollados y países en desarrollo en materia de enseñanza superior e investigación.

La enseñanza superior, en virtud de esas tendencias y de los nuevos desafíos a que debe hacer frente, tiene que replantearse su cometido y su misión, definir enfoques nuevos y establecer nuevas prioridades para el futuro. En torno a ella giraron los debates sobre la educación superior iniciados por la UNESCO durante su tercer Plan a Plazo Medio (1990-1995) en el plano regional e internacional. Con idéntica convicción, los Estados Miembros de la UNESCO aprobaron una resolución en la 27ª reunión de la Conferencia General (1993) en la que me invitaban a que siguiera preparando "una política general de la Organización que cubra todo el ámbito de la enseñanza superior".

El presente documento de política responde a la invitación formulada en esa resolución. Constituye una **síntesis** de lo

que la UNESCO considera las tendencias principales de la educación superior y es a la vez un intento de formular la **perspectiva** de la Organización sobre los problemas esenciales de política en este ámbito. En el documento se examinan varios problemas que nos han sido señalados por los Estados Miembros y las comunidades universitarias. Teniendo todo ello en cuenta, se formulan en el presente documento los principios en los que podría basarse y llevarse a cabo el proceso de cambio y desarrollo de la enseñanza superior. Ahora bien, en modo alguno se intenta imponer modelos o formular recetas rígidas; en el mejor de los casos, este documento puede constituir una "brújula intelectual" para los Estados Miembros y para cuantos se encargan de la educación superior a la hora de concebir sus propias políticas, teniendo en cuenta la diversidad inherente, las necesidades concretas y las circunstancias imperantes en los planos nacional, regional e internacional. El presente documento será también de utilidad para la propia UNESCO, pues le permitirá orientar su programa de educación superior.

Ha de considerarse pues que este documento es parte importante de la contribución de la UNESCO al debate sobre todos los aspectos de la educación a fines de este siglo, comprendida la educación superior. También se debe considerar como punto de partida de iniciativas y actividades para fomentar la enseñanza superior y la investigación y como un paso importante para reanimar el apoyo a la educación superior en todo el mundo.

Las complejas tareas a que debe hacer frente la enseñanza superior en los umbrales del siglo XXI requieren la participación de muchos actores y de numerosos enfoques y puntos de vista. Ha de considerarse, pues, que el presente estudio complementa las actividades que se realizan en este ámbito en otros órganos y organizaciones internacionales y regionales. Al igual que otros muchos problemas con que tropiezan las sociedades contemporáneas, los problemas de la educación superior requieren una acción concertada e integrada. Así pues, aprovecho esta oportunidad para formular un llamamiento en favor de una mayor cooperación entre todos los actores para alcanzar nuestro objetivo común: el desarrollo de la educación superior como instru-

mento para lograr un desarrollo humano sostenible.

Por último, deseo expresar mi sincero agradecimiento a los Estados Miembros, a las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y a los numerosos interlocutores de la UNESCO por los sagaces comentarios que formularon sobre el boceto de este documento de política.

Federico Mayor  
Director General de la UNESCO

# Indice

	<u>Página</u>
<b>Resumen ejecutivo</b>	7
<b>L Introducción</b>	13
<b>II. Tendencias de la educación superior</b>	16
Expansión cuantitativa	16
Diversificación de estructuras y formas	18
Restricciones de la financiación y los recursos	21
Una creciente internacionalización	22
<b>III. Desafíos que se plantean a la educación superior en un mundo que se transforma</b>	25
Panorámica de los principales desafíos	25
Los imperativos cambiantes del desarrollo económico y tecnológico	27
Nuevas estrategias de desarrollo y educación superior	27
<b>IV. Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto</b>	29
<i>Pertinencia de la educación superior</i>	29
Relaciones con la sociedad en su conjunto	29
La educación superior y el mundo del trabajo	30
Las relaciones con el Estado y las bases de la dirección y gestión de los centros	32
Financiación y gastos compartidos	33
La renovación de la enseñanza y el aprendizaje: problemas de contenido y pedagogía	34
Fortalecimiento de las funciones de investigación de la educación superior	36
La responsabilidad de la educación superior con respecto a los otros niveles educativos	38
<i>La calidad de la educación superior</i>	38
Calidad del personal y de los programas	39
La calidad de los alumnos	40
Calidad de las infraestructuras y del entorno de la institución	41
<i>La internacionalización de la educación superior</i>	42
Principios y formas de la cooperación internacional	43
El acceso al conocimiento	45
El establecimiento de redes para la excelencia en la enseñanza superior	46

<b>V. Cambio y desarrollo de la educación superior: la función de la UNESCO</b>	47
Ampliación del acceso y la participación	48
Buscar una base mas amplia de recursos	48
Fomento de la pertinencia y la calidad	49
Expansión de la cooperación internacional	50
<b>VI. Hacia una renovación de la educación superior: la "universidad dinámica" y el "nuevo pacto académico"</b>	53

## Resumen ejecutivo

I. El análisis que se presenta en este documento de política sobre los fundamentos del cambio y el desarrollo de la educación superior en el sistema y en las instituciones tiene su origen en la reflexión efectuada por la UNESCO en los últimos años. Esa reflexión en torno al **cometido** de la educación superior, sus **tendencias** principales y los **desafíos** a que debe responder, forma parte de un amplio proceso destinado a consolidar el papel de la UNESCO en las esferas de su competencia en función de los nuevos datos políticos, sociales, económicos y culturales y su posible evolución en el futuro.

II. Teniendo en cuenta la índole de las actividades y funciones de la educación superior y la variedad de su marco institucional, el presente documento se dirige a personas que desempeñan funciones muy diversas, desde los miembros de la comunidad universitaria, pasando por los encargados de tomar decisiones y fijar políticas, hasta las organizaciones internacionales, comprendida la propia UNESCO. Está destinado, sobre todo, a los actores principales responsables de determinar y aplicar las políticas de educación superior en los planos nacional e institucional y a cuantos ejercen una influencia en la cooperación universitaria internacional.

### Tendencias de la educación superior

III. En los últimos tiempos, la educación superior ha experimentado cambios numerosos y específicos en los contextos regional, nacional y local. Más allá de sus diferencias, cabe definir tres tendencias principales que se observan en los sistemas de educación superior y las instituciones de todo el mundo: la **expansión cuantitativa** (aunque dentro de un país o de una región se sigan observando desigualdades de acceso); la **diversificación** de las estructuras institucionales, los programas y las formas de estudio; y las **restricciones financieras**. Es particularmente inquietante la distancia cada vez mayor entre países desarrollados y países en desarrollo por lo que respecta a las condiciones de la educación superior y la investigación.

### Desafíos con que tropieza la educación superior en un mundo que se transforma

IV. Aunque se observan progresos en muchas esferas de las actividades humanas, los problemas del mundo de hoy son gravísimos. Se observan una serie de procesos simultáneos y a veces contradictorios de **democratización, mundialización, regionalización, polarización, marginación y fragmentación**. Todos ellos inciden en el desarrollo de la educación superior y exigen de ésta respuestas adecuadas. Los imperativos actuales del desarrollo económico y técnico tienen tanta importancia como las modificaciones de las estrategias de desarrollo que -según estima también la UNESCO- deben estar destinadas a lograr un **desarrollo humano sostenible**, en el que el crecimiento económico esté al servicio del desarrollo social y garantice una sostenibilidad ambiental. La búsqueda de soluciones a los problemas derivados de estos procesos depende de la educación, comprendida la educación superior.

## Una visión nueva de las respuestas de la educación superior

V. Las respuestas de la educación superior en un mundo que se transforma deben guiarse por tres criterios que determinan su jerarquía y su funcionamiento local, nacional e internacional: **pertinencia, calidad e internacionalización**. En relación con estos criterios, se formulan el cometido y la contribución que la UNESCO puede hacer para facilitar el proceso de cambio y desarrollo.

VI. La pertinencia de la educación superior se considera primordialmente en función de su cometido y su puesto en la sociedad, de sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos, y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el Estado y la financiación pública y sus interacciones con otros niveles y formas de educación.

VII. La necesidad de pertinencia ha adquirido nuevas dimensiones y una mayor urgencia a medida que las actividades económicas de la sociedad requieren graduados capaces de actualizar constantemente sus conocimientos y adquirir conocimientos nuevos que les permitan no solo encontrar trabajo, sino también crear empleos en un mercado en constante cambio. La educación superior debe replantearse su misión y redefinir muchas de sus funciones, en especial teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad en materia de aprendizaje y capacitación permanentes.

VIII. Uno de los requisitos previos para una gestión y un funcionamiento satisfactorios de la educación superior es el mantenimiento de buenas relaciones con el Estado y la sociedad en su conjunto. Estas relaciones deben basarse en los principios de **libertad académica y autonomía institucional**, indispensables para la preservación de toda institución de enseñanza superior como comunidad de libre investigación capaz de llevar a cabo sus funciones de creación, reflexión y crítica en la sociedad. El Estado puede y debe asumir una función catalítica y de regulación, pero debe predominar el autogobierno de la educación superior. Al mismo tiempo, todo el medio socioeconómico obliga a las instituciones de educación superior a establecer vínculos con el Estado y con los demás sectores de la sociedad y a aceptar que tienen una responsabilidad para con la sociedad en general.

IX. Una **financiación pública limitada** es una de las restricciones principales que se oponen al proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Esa limitación de fondos es también la causa de la crisis actual y de las tensiones entre el Estado y la comunidad universitaria. Las instituciones de educación superior deben mejorar su gestión y utilizar de manera más eficaz los recursos humanos y materiales de que disponen, lo que es una manera de rendir cuentas a la sociedad.

X. El apoyo público a la educación superior sigue siendo indispensable, pero las instituciones de educación superior deben tratar de encontrar nuevas fuentes de financiación. Todos los participantes deben intervenir en esta tarea: los estudiantes, los padres, el sector público, el sector privado, las comunidades y las autoridades nacionales y locales. Pero a juzgar por las condiciones específicas dominantes en cada país, no cabe esperar que otras fuentes de financiación permitan eliminar la crisis que padece la educación superior ni frenar el proceso de deterioro que afecta en este momento a muchas instituciones, en especial en los países en desarrollo.

XI. La introducción de **derechos de matrícula** constituye un aspecto delicado de la educación superior, pues incide en muchos aspectos de la justicia social y la movilidad, la equidad de la educación y las políticas educativas, sociales y fiscales del Estado en general. Debe pues ser considerada también en el contexto de la afluencia de estudiantes a la universidad, que se ve a su vez afectada por la existencia de derechos de matrícula en los niveles inferiores del sistema educativo. También se debe considerar la posibilidad de recurrir a otras formas de financiar la educación superior.

XII. Si el Estado se distanciara de la financiación de la educación superior, ello podría imponer una tensión excesiva a las universidades e incitarlas a recuperar costos, a encontrar otros fondos y a interpretar con estrechez la necesidad de autonomía. Para que la educación superior pueda efectuar una contribución importante al progreso de la sociedad, el Estado y la sociedad en general deben comprender que financiar la educación superior no es una carga para los fondos públicos, sino una **inversión nacional a largo plazo** para acrecentar la competitividad económica, el desarrollo cultural y la cohesión social. En este marco debe abordarse también el problema de compartir los costos de la educación superior.

XIII. La renovación de la enseñanza y el aprendizaje en la educación superior resulta indispensable para mejorar su pertinencia y su calidad. Para ello es necesario establecer programas que fomenten la capacidad intelectual de los estudiantes, mejorar el **contenido interdisciplinario y multidisciplinario de los estudios** y aplicar métodos pedagógicos que aumenten la eficiencia de la experiencia de aprendizaje, en especial teniendo en cuenta los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación.

XIV. La **investigación** no es sólo una de las principales funciones de la educación superior, sino también un requisito previo de su importancia social y su calidad científica. No siempre se estiman en todo su valor las ventajas educativas de las actividades vinculadas con la investigación. Se las debería tener en cuenta al tomar decisiones sobre la financiación de las investigaciones científicas, en especial en momentos en que nos aproximamos a una etapa de desarrollo en la que se incrementa rápidamente el número de temas de interés común que las ciencias, la tecnología y la cultura deben investigar conjuntamente. La educación superior debe ser considerada como un asociado indispensable en el fomento de estos vínculos.

XV. La **calidad** se ha convertido en una preocupación fundamental en el ámbito de la educación superior. Y ello porque la satisfacción de las necesidades de la sociedad y las expectativas que suscita la educación superior dependen en última instancia de la calidad del personal docente, de los programas y de los estudiantes tanto como de las infraestructuras y del medio universitario. La búsqueda de la "calidad" tiene aspectos múltiples; las medidas para acrecentar la calidad de la educación superior deben estar destinadas a alcanzar objetivos institucionales y de mejoramiento del propio sistema.

XVI. La **evaluación y el incremento de la calidad** deberían iniciarse con el personal de enseñanza e investigación, logrando su participación activa en atención a su cometido central en las actividades de las instituciones de educación superior. Las políticas de desarrollo de los recursos humanos, en especial las relativas a la contratación y los ascensos, deberían basarse en principios claros y objetivos bien definidos, haciendo hincapié en la capacitación inicial y en el empleo del personal universitario y en la instauración de mecanismos más rigurosos de selección y capacitación del personal encargado de funciones administrativas y de gestión en la educación superior.

XVII. La **calidad de los estudiantes** plantea un problema inmenso, sobre todo teniendo en cuenta el elevadísimo número de matrículas, la diversificación de los programas de estudio y los actuales niveles de financiación de la enseñanza superior. En estas condiciones, los gobiernos y las instituciones de educación superior adoptan diversas soluciones. Se acepta en general que la calidad de los estudiantes de la educación superior depende en gran medida de las aptitudes y la motivación de los alumnos que egresan de la enseñanza secundaria, por lo que es necesario volver a examinar la articulación de la enseñanza secundaria y la educación superior, el asesoramiento y la orientación de los estudiantes y la conveniencia de hacer comprender a los estudiantes (en especial, a los que reciben fondos estatales) su responsabilidad con respecto a la sociedad.

XVIII. La **calidad de las infraestructuras materiales y académicas** de la educación superior tiene importancia para la enseñanza, la investigación y las funciones de servicio, así como para la cultura institucional, imprescindible para dar coherencia a las instituciones de educación superior, sumamente diversificadas y a menudo geográficamente dispersas. Las inversiones de capital en infraestructura (desde las vías de acceso al campus, los laboratorios y las bibliotecas hasta las "autopistas de la información") deben ser consideradas como obras públicas que forman parte del esfuerzo general destinado para infraestructuras que dependen de la economía.

XIX. La **evaluación de la calidad** es fundamental para buscar soluciones que aumenten la calidad de la educación superior. Esa evaluación no debe efectuarse teniendo en cuenta tan sólo los aspectos financieros, ni se debe relacionar exclusivamente con el funcionamiento global de las instituciones de educación superior, que se prestan mejor a una medición cuantitativa en forma de indicadores de calidad. Se debe prestar la debida atención al respeto de los principios de **libertad académica y autonomía institucional**. Pero estos principios no deben invocarse para oponerse a los cambios necesarios ni para proteger estrechas actitudes corporatistas o privilegios que a la larga podrían tener un efecto negativo sobre el funcionamiento de la educación superior.

XX. La **internacionalización** de la educación superior obedece en primer lugar al carácter universal del aprendizaje y la investigación. Se ve fortalecida por los actuales procesos de integración económica y política y por la creciente necesidad de entendimiento intercultural. El número cada vez mayor de estudiantes, profesores e investigadores que trabajan, viven y se comunican en un contexto internacional demuestra claramente esta tendencia. La expansión considerable de diversos tipos de redes y otros mecanismos de enlace entre instituciones, profesores y estudiantes se ve facilitada por el progreso constante de las tecnologías de la información y la comunicación.

XXI. La cooperación internacional debe basarse ante todo en la asociación y la búsqueda colectiva de calidad y pertinencia en la educación superior. Las condiciones adversas en que funcionan las instituciones de educación superior, en especial en algunos países en desarrollo, deben ser corregidas gracias a la **solidaridad internacional**. En este sentido, es importante promover programas e intercambios que permitan reducir los desequilibrios existentes y facilitar el acceso a los conocimientos y su transferencia.

## Cambio y desarrollo de la educación superior: el papel de la UNESCO

XXII. Las tendencias que se observan en la educación superior, los problemas y sus posibles soluciones tienen una repercusión directa en la labor de la UNESCO y requieren:

- **que se fortalezca el papel de la UNESCO** en el desarrollo de la educación superior y la investigación, en su calidad de organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas encargado de estos ámbitos;
- que la Organización **se comprometa** en favor de los principios y valores que deben orientar las políticas y estrategias para el cambio y el desarrollo de la educación superior, en especial para lograr un mayor acceso, prestando la debida atención a la equidad;
- que **se promueva** la diversidad de la educación superior como requisito previo de su mayor pertinencia y calidad;
- que **se promuevan** la libertad académica y la autonomía institucional, valores permanentes de la educación superior;
- que **sus actividades** en el ámbito de la educación superior **se centren** en la promoción de la cooperación internacional, insistiendo sobre todo en el fortalecimiento de la educación superior y de la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

XXIII. El desarrollo de la educación, comprendida la educación superior, mediante la cooperación internacional ha sido uno de los principales ámbitos de acción de la UNESCO desde su fundación. El logro de la **educación básica para todos** y el fomento de las oportunidades de **educación permanente** constituyen la prioridad de la UNESCO en el ámbito de la educación. Este objetivo está asociado a la necesidad de renovar y desarrollar la educación en todos los niveles, sin olvidar la educación superior. La UNESCO instará a los gobiernos y a las instituciones nacionales e internacionales a considerar que la educación superior es una inversión social, económica y cultural y a crear las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

XXIV. La UNESCO seguirá actuando en favor de la **ampliación de la disponibilidad y la participación** en la educación superior. Uno de los objetivos principales de la Organización consiste en lograr que la educación superior sea "accesible a todos, ... según la capacidad de cada uno", tal como se estipula en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, aprobada por la UNESCO en 1960 y reforzada por ulteriores pactos internacionales.

XXV. Paralelamente a las tendencias que confluyen en la necesidad de replantear y reformar los sistemas y las instituciones de educación superior, la UNESCO centra sus actividades en la **pertinencia y la calidad**, que son características esenciales de una política de educación superior orientada al futuro. La Organización trata de promover la **diversidad** de las instituciones y los sistemas de educación superior. Además, la UNESCO insiste en que es necesario propiciar aún más la diferenciación de los programas de estudio, pues éstos permiten lograr una mejor adaptación de la educación superior a las necesidades nacionales y locales sin perder de vista la universalidad del conocimiento ni el criterio primordial de calidad.

XXVI. La UNESCO seguirá haciendo esfuerzos para establecer los requisitos previos a una adopción de decisiones informada y la base necesaria para observar y seguir los cambios y progresos de la educación superior, así como para ayudar a los Estados Miembros y sus instituciones correspondientes a establecer métodos y mecanismos que garanticen la calidad y la evaluación. Para hacer frente a esta responsabilidad, la Organización seguirá descentralizando esas actividades a las oficinas regionales y otros centros. El desarrollo de instrumentos eficaces para la definición de políticas exigirá también que la Organización prosiga su labor en el ámbito de la educación superior y que mejore, entre otras cosas, la amplitud, la fiabilidad, los conceptos y las definiciones de las estadísticas y los indicadores sobre las ciencias, la educación superior y la promoción de la investigación sobre educación superior.

XXVII. Se concederá especial importancia al fomento de los principios de **libertad académica y autonomía institucional**, que son requisitos básicos para la vida universitaria y el funcionamiento y desarrollo de las instituciones de educación superior. Teniendo en cuenta la necesidad de establecer normas internacionalmente aceptadas en este sentido, la UNESCO cooperará con los Estados Miembros, con las organizaciones no gubernamentales de educación superior y con la comunidad universitaria para fortalecer estos principios y mejorar la situación de los profesores de la enseñanza superior.

XXVIII. Con arreglo a la misión que le confía su Constitución, la UNESCO seguirá ocupándose de **ampliar la cooperación internacional**, objetivo preferente y modo principal de acción en la esfera de la educación superior. El programa de la UNESCO apunta a promover la cooperación en todo el mundo y a establecer los medios más eficaces para fortalecer la educación superior y la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

XXIX. El **Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO** seguirá siendo el plan de acción principal de la Organización para fortalecer las redes y otros mecanismos de enlace entre instituciones de educación superior en los planos interregional, regional y subregional. La amplia gama de actividades comprendidas en este programa y la flexibilidad de sus planteamientos organizativos y financieros han confirmado su adecuación para la transferencia de conocimientos y su pertinencia a las necesidades de las regiones, los países y las instituciones de enseñanza superior interesados. En este ámbito, se efectuarán nuevos progresos teniendo en cuenta otras iniciativas de la UNESCO, por ejemplo el programa UNISPAR (Asociación Universidad-Industria-Ciencias) y MO ST (Gestión de las Transformaciones Sociales).

XXX. El objetivo final de la UNESCO en este proceso de cambio y desarrollo de la educación superior es una renovación global y una nueva visión de la educación superior y la investigación que toman cuerpo en el concepto de una "**universidad pro-activa**", firmemente anclada en las circunstancias locales, pero plenamente comprometida en la búsqueda universal de la verdad y el progreso del conocimiento. Todo ello permitirá establecer un nuevo "**pacto universitario**", gracias al cual la educación superior pueda responder mejor en todos los Estados Miembros a las necesidades presentes y futuras de un desarrollo humano sostenible.

## I. Introducción

1. La segunda mitad de este siglo pasará a la historia de la educación como un periodo de gigantesca expansión y transformaciones cualitativas extraordinarias de la **educación superior**, que se debería entender como una de las partes más importantes de un sistema educativo funcionalmente interdependiente. Este nivel de educación está compuesto generalmente por una larga serie de tipos de institución en los que **los estudios y la formación** de nivel superior, **la enseñanza, la investigación** (incluso si puede haber diferencias entre determinados tipos de institución en cuanto al nivel de intensidad y el financiamiento, de campos abarcados y de prestigio académico) y **los servicios** a la sociedad son las tareas y actividades principales.

2. Esta evolución se debería considerar como una confirmación de que estamos viviendo en una época en la que sin una formación e investigación satisfactorias de nivel superior ningún país puede asegurar un grado de progreso compatible con las necesidades y las expectativas de una sociedad en la que el desarrollo económico se produzca con la debida consideración al medio ambiente y vaya acompañado de la edificación de una "cultura de paz" basada en la democracia, la tolerancia y el respeto mutuo, en resumidas cuentas, un **desarrollo humano sostenible**.

3. En estos amplios términos es como la educación superior está siendo llamada en todas partes a ajustarse y responder mejor a las exigencias de los tiempos, en los que Las nuevas oportunidades van acompañadas de nuevos desafíos y conmociones. Ha quedado ya claro que la educación

superior, al igual que otros muchos niveles y formas de educación, se ve obligada a examinar nuevamente, con miras a sus relaciones con la sociedad y, en particular, con el sector económico, su estructuración institucional y de organización y los mecanismos de obtención y administración de sus fondos. La educación superior tiene que desarrollar, con todos sus asociados, una **visión global** de sus objetivos, sus tareas y su funcionamiento.

4. La UNESCO estima que la adecuación de su misión se ve considerablemente reforzada actualmente en muchos campos de su mandato, comprendido el de la educación superior y la ciencia. En el cumplimiento de sus funciones constitucionales, concretamente ayudar "a la conservación, al progreso y a la difusión del saber" (...) "alentando la cooperación entre las naciones en todas las ramas de la actividad intelectual y el intercambio internacional de representantes de la educación, de la ciencia y de la cultura", la UNESCO cuenta con la educación superior y la comunidad académica e investigadora como asociado principal en la acción. Además, la UNESCO considera la educación superior como un componente intrínseco de su programa general en sus principales esferas de competencia: **la educación, la ciencia y la tecnología, las ciencias sociales y humanas, la cultura y la comunicación**.

5. En el contexto de la evolución actual de la educación superior, las organizaciones internacionales que trabajan en este campo están replanteándose sus temarios y programas. La UNESCO, en la Resolución 1.12 aprobada por la Conferencia General

en su 27ª reunión, en 1993, invitó al Director General a que siguiera "preparando una política general de la Organización que cubra todo el ámbito de la enseñanza superior". Este documento de política constituye una respuesta a dicha resolución.

ó. Este documento es fruto de un ejercicio mundial de reflexión sobre la función, las tendencias y los desafíos principales que se le plantean a la educación superior, que la UNESCO llevó a cabo en estrecha cooperación con las autoridades nacionales encargadas de la educación superior, organizaciones no gubernamentales representantes de la comunidad académica y personas que trabajan en la investigación sobre la enseñanza superior. Como respuesta a los desafíos que se plantean a la educación superior en un mundo sometido a rápidas transformaciones, caracterizado por cambios en los imperativos de desarrollo económico y tecnológico y por nuevas necesidades de desarrollo social y cultural, la UNESCO inició a comienzos del decenio de 1990 un ejercicio mundial de reflexión sobre la función, las tendencias y los desafíos principales con que se enfrentaba la educación superior. Dicho ejercicio consistía principalmente en consultas regionales en las que se debatieron y aprobaron varios documentos programáticos, como la *Declaración de Legon sobre la Misión de la Universidad Africana* (Accra, 1991), el *Programa de Compromiso de la Enseñanza Superior en América Latina y el Caribe* (Caracas, 1992) y la *Declaración de Sinaia sobre la Libertad Académica y la Autonomía Universitaria* (Sinaia, 1992). Las oficinas regionales y algunos centros de la UNESCO realizaron varios estudios. Al mismo tiempo, la Secretaría de la Organización, en colaboración con la Universidad de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales de enseñanza superior, inició la preparación de

dos volúmenes de síntesis: el primero, titulado *The University as an Institution Today*, por Alfonso Borrero Cabal, fue publicado conjuntamente en 1993 por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Ottawa y la UNESCO, y el segundo, titulado *The Role of the University: A Global Perspective*, fue editado por Torsten Husén en 1994 como publicación conjunta de la Universidad de las Naciones Unidas y la UNESCO.

Este documento de política se basa en la documentación objetiva obtenida de los datos y análisis contenidos en los *Anuarios Estadísticos* de la UNESCO, las ediciones de 1991 y 1993 del *Informe Mundial sobre la Educación*, y el *Informe Mundial sobre la Ciencia 1990* y otros estudios y documentos de la UNESCO.

7. Las reuniones, las publicaciones y los documentos mencionados anteriormente han contribuido en gran medida a construir una **plataforma compartida de ideas** y un **marco conceptual** para el desarrollo y el cambio, que se refleja en la visión de la educación superior presentada en este documento de política. Su elaboración podría considerarse también como parte de un proceso más amplio encaminado a consolidar la función de la UNESCO a la luz de los profundos cambios políticos, sociales, económicos y culturales que se están produciendo actualmente. Habría que mencionar especialmente los próximos informes de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo y la Comisión Internacional sobre la Educación y el Aprendizaje para el Siglo XXI, creada en la UNESCO bajo la presidencia de Jacques Delors, Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. La reflexión de esta Comisión sobre la nueva función y las nuevas demandas de la educación abarca también los desafíos que se plantean a la educación superior en el contexto de otros niveles y otras formas de educación.

8. La índole de los problemas que se plantean a la educación superior es tal que se necesita una reforma global de todo el sistema y de todas las instituciones. Por consiguiente, cualquier intento de formular un marco de política debe tener en cuenta una amplia variedad de puntos de vista. Varios organismos del sistema de las Naciones Unidas han participado en el debate actual sobre la educación superior. Otras organizaciones intergubernamentales han realizado un ejercicio similar dentro de sus propios programas y planes. Su experiencia ha sido sumamente útil.

9. El documento empieza con un breve análisis de lo que la UNESCO considera las principales **tendencias** de la educación superior y que puede servir de base para la formulación de la política de la Organización. Estas tendencias se derivan de diferentes experiencias nacionales en todo el mundo y de las opiniones expresadas por Estados Miembros, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, autoridades de la educación superior, directivos e investigadores. Los principales desafíos que se plantean a la enseñanza superior en un mundo que se transforma rápidamente se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- **pertinencia:** que significa el papel y el lugar de la educación superior en la sociedad y que abarca por tanto su misión y sus funciones, sus programas, su contenido y sistemas de suministro, así como la equidad, la responsabilidad y

la financiación, insistiendo al mismo tiempo en la **libertad académica y la autonomía institucional** como principios subyacentes de todos los esfuerzos por garantizar y mejorar la pertinencia;

- **calidad: definida** como un concepto multidimensional que abarca todas las principales funciones y actividades de la educación superior;
- **internacionalización:** la característica inherente de la educación superior que ha experimentado un auge considerable en la segunda mitad de este siglo.

10. Una de las principales características de este documento es que **examina cómo puede responder la enseñanza superior** a estos desafíos a nivel de sistema y a nivel institucional, y la **contribución; que la UNESCO puede hacer** en apoyo de los Estados Miembros y sus establecimientos de enseñanza superior para el desarrollo de sus propias políticas y facilitar del proceso de cambio y desarrollo.

11. El carácter y la estructura global de este documento de política indica que se dirige a un público muy vasto, desde los miembros de la comunidad académica hasta las personas que tienen intereses y autoridad decisoria en la educación superior y en las organizaciones internacionales, comprendida la UNESCO por su papel como organización especializada de las Naciones Unidas en esta esfera.

## II. Tendencias de la educación superior

12. Los aspectos sobresalientes de la evolución de la educación superior en los últimos 25 años son la **expansión cuantitativa**, acompañada sin embargo de una creciente desigualdad de acceso, tanto entre los países como entre las regiones, la **diferenciación de las estructuras institucionales, los programas y las formas de estudio, y las restricciones financieras**. Este último factor ha afectado crecientemente el funcionamiento general de la educación superior, ha inducido una declinación de la calidad académica y ha frenado las actividades de investigación, inclusive en países con sólidas bases y tradiciones académicas. La incapacidad de mantenerse al día de las novedades científicas y técnicas (el *Informe Mundial de la UNESCO sobre la Ciencia* para 1993 indica que más del 80% de las actividades mundiales de investigación tienen lugar en un pequeño grupo de países industrializados) significa que en esta materia existe una creciente brecha entre países desarrollados y en desarrollo.

### *Expansión cuantitativa*

13. La **expansión cuantitativa** puede observarse en la matrícula de estudiantes en la educación superior en todo el mundo, aunque los índices de crecimiento indican diferencias substanciales según las regiones o los países. Esta tendencia general se debe a varios factores: el crecimiento demográfico; los significativos progresos en el suministro de enseñanza primaria y secundaria, que han dado lugar a un aumento del número de jóvenes que aspiran a ingresar en la educación superior; el crecimiento económico experimentado en muchos países y regiones; y la conciencia

de que el desarrollo tiene correlación con las inversiones en educación superior. Otro importante factor es el surgimiento de países independientes y democráticos que consideran que la educación superior es un instrumento indispensable no solo para su futuro desarrollo económico sino también para el cambio social, cultural y político necesario para extirpar los vestigios y legados del colonialismo y otros sistemas no democráticos, así como para promover la identidad nacional y formar los recursos humanos locales y las capacidades para recibir y aplicar el conocimiento y la tecnología.

14. Las estadísticas de la UNESCO demuestran claramente este proceso de crecimiento. **La matrícula en todos los niveles de la educación** pasó de 437 millones en 1960, a 990 millones en 1991, es decir, de 14% a 18% de la población mundial. El número de estudiantes en la educación superior aumentó aún más rápido: de 13 millones en 1960 a 28 millones en 1970, a 46 millones en 1980 y a 65 millones en 1991. Las cifras correspondientes a los países en desarrollo indican un índice de crecimiento particularmente veloz: de 3 millones de estudiantes en 1960 a 7 millones en 1970, a 16 millones en 1980 y a 30 millones en 1991. En consecuencia, la proporción de matrículas de estudiantes de países en desarrollo aumentó de 23,1% en 1960 a 46,2% en 1991. En algunas regiones el crecimiento de la matrícula es espectacular: de 100.000 estudiantes en 1970 a un millón en 1991 en el África subsahariana, de 400.000 en 1970 a 3 millones en 1991 en los Estados árabes, de 4 millones en 1970 a 18 millones en Asia sudoriental, y de

2 millones en 1970 a 8 millones en 1991 en América Latina y el Caribe.

15. Sin embargo, al interpretar estas tendencias hay que tener presente que en los países en desarrollo el punto de partida de la educación superior era muy bajo y el índice de crecimiento demográfico muy elevado. Hay que recordar también que en esos países el número de jóvenes aumenta continuamente, en tanto que en la mayor parte de los países desarrollados ha aumentado el número de personas de más edad.

16. Para apreciar en perspectiva la expansión de la matrícula es necesario vincularla a la correspondiente población en edad escolar que, expresada en porcentaje, da una idea de la capacidad de acceso a un determinado nivel de educación. Las proporciones de matrícula del grupo de edad 18-23 años indican desigualdades considerables entre las principales regiones del mundo. Las cifras confirman un crecimiento general muy constante, de 9,6% en 1960 a 14,8% en 1970, y a 18,8% en 1980, seguido por una ligera disminución a 18,6% en 1990, y un nuevo aumento a 18,8% en 1991. Durante el mismo periodo, la proporción de matrícula en los países desarrollados experimentó un aumento más acusado y de un nivel muy superior: 15,1% en 1969, 27,1% en 1970, 30,7% en 1980 y 40,2% en 1991. Para los países en desarrollo, las proporciones correspondientes fueron de 7,3% en 1960, 10,1% en 1970, 15,1% en 1980 y 14,1% en 1991.

17. Esta **desigualdad de acceso** es particularmente evidente si se considera en términos de número de estudiantes por 100.000 habitantes, que es un elocuente indicador del nivel general del desarrollo de la educación superior en un determinado país o región. En 1991, este número variaba de 5.000 estudiantes en América del Norte a más de 2.500 en prácticamente

todos los países desarrollados. Muy pocos países en desarrollo tienen una proporción de esta magnitud, y en la mayor parte el número de estudiantes es considerablemente inferior. La situación es particularmente difícil en el África subsahariana, donde la proporción es de menos de 100 estudiantes por 100.000 habitantes. Esto significa que en esa región las posibilidades de los jóvenes de seguir estudios superiores son 17 veces inferiores a las de los jóvenes de los países industrializados (en promedio son cuatro veces inferiores para los jóvenes en todos los países en desarrollo). Como lo indicaba el *Informe Mundial de Educación de la UNESCO para 1993*, la "brecha en la educación superior" entre los países del África subsahariana y el resto del mundo es una de las disparidades más chocantes de la educación en la actualidad.

18. También es importante observar que la expansión de la matrícula se ha concentrado en programas de estudio que requieren un bajo nivel de gastos de personal, de equipo y funcionamiento general, en lugar de ámbitos que exigen más recursos, como las ciencias naturales y la tecnología. En tanto que el crecimiento general de la matrícula de estudiantes también ha significado una ampliación del acceso de las categorías menos representadas, a saber, las mujeres, las minorías étnicas y los estudiantes de familias de bajos ingresos o de zonas rurales, un objetivo de cualquier política para el futuro tendrá que ser una mayor igualdad en el acceso a la educación superior.

19. Las tendencias relativas a la **participación de las mujeres en la educación superior** demuestran que este objetivo se puede lograr cuando se adoptan las políticas adecuadas. Las estadísticas de la UNESCO indican que el porcentaje de mujeres en la población estudiantil total de la educación superior aumentó de 34% en 1960 a 43% en 1980 y a 45% en 1991 (se calcula que se estabilizará en un 44% hasta

el año 2025). Aunque se han hecho progresos considerables, todavía existen notorias diferencias entre las principales regiones del mundo. En 1991, el porcentaje de mujeres estudiantes era 27% en Africa subsahariana, 33% en Asia oriental, 36% Asia meridional y 37 % en los Estados árabes. También se ha expresado preocupación por el hecho de que la matrícula femenina se concentra a menudo en ciertos campos de estudio tales como la atención sanitaria y la enseñanza, en tanto que las mujeres están insuficientemente representadas en la ciencia y la tecnología y en estudios postuniversitarios que conducen a una carrera académica.

20. Las proyecciones de la UNESCO sobre la matrícula en la educación superior indican un aumento en el número de estudiantes en todo el mundo, de 65 millones en 1991 a 79 millones en el año 2000, a 97 millones en 2015 y a 100 millones en 2025. En los próximos años, la necesidad de desarrollar una **educación superior masiva de calidad** será una tarea de gran envergadura. Las proyecciones de matrícula en los países en desarrollo indican también un fuerte aumento: de 30 millones de estudiantes en 1991 a 40 millones en el año 2000, a 50 millones en 2015 y a 54 millones en 2025. Sin embargo, habida cuenta de las proyecciones de crecimiento demográfico en el mismo periodo, la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación superior persistirán; en tanto que en los países desarrollados tendrá acceso a este nivel aproximadamente la mitad de la población en la edad apropiada, en los países en desarrollo menos del 10 % de la población estará matriculada en la educación superior.

### *Diversificación de estructuras y formas*

21. Las autoridades nacionales y los propios establecimientos han introducido o comenzado a introducir profundas modificaciones en las estructuras institucionales y las formas de educación superior, así como en los métodos de enseñanza, capacitación y aprendizaje. Uno de los resultados directos ha sido la diversificación de la educación superior en prácticamente todas las regiones del mundo. Aunque las universidades en particular, muy apegadas a sus antiguas tradiciones, son algo resistentes al cambio, la educación superior en su conjunto ha experimentado una transformación de gran alcance en un periodo relativamente breve.

22. Las razones de estos cambios son tanto externas como internas. Entre los factores externos, los siguientes han tenido particular importancia en el proceso de diversificación:

- el aumento de la demanda social de educación superior y la necesidad de dirigirse a una clientela mucho más diversificada;
- los drásticos recortes en el gasto público en educación superior, lo que ha obligado a los establecimientos a concebir programas y sistemas de clase distintos y más rentables;
- las cambiantes necesidades del mercado laboral, que han obligado a los centros de educación superior a impartir formación en nuevos campos profesionales, tecnológicos y administrativos, y en nuevos contextos, como consecuencia de la mundialización y la regionalización de las economías.

23. También han intervenido los siguientes tres **factores internos**, particularmente en la reorganización de la enseñanza y las actividades de investigación de la educación superior:

- el inmenso progreso de la ciencia, que ha estimulado el desarrollo de las disciplinas académicas y su diversificación;
- la creciente conciencia de la necesidad de fomentar los planteamientos y métodos interdisciplinarios y multidisciplinarios de enseñanza, capacitación e investigación;
- el veloz desarrollo de las nuevas técnicas de información y comunicación y sus aplicaciones cada día más numerosas a las diversas funciones y necesidades de la educación superior.

24. El resultado acumulativo de los procesos a los que nos hemos referido es una pronunciada **diversidad** dentro de los sistemas nacionales de educación superior, que concierne principalmente a las estructuras institucionales, los programas, la población estudiantil y las fuentes de financiación. La complejidad interna de los sistemas nacionales es tal que ninguna taxonomía, por flexible que sea, podría establecer distinciones netas entre los diversos tipos de institución y programa. Sin embargo, las instituciones se asemejan hasta cierto punto en su manera de percibir su lugar en el sistema de educación superior. La identificación y el análisis de ciertos rasgos particularmente distintivos son un indicador importante de los cambios pasados, y pueden también señalar la dirección probable de desarrollo.

25. En los últimos años se han observado las siguientes diferenciaciones, dicotómicas pero no necesariamente bipolares, dentro de muchos sistemas de educación superior:

- **Tipos de centro de educación superior universitario y no universitario.** Aun cuando entre las universidades existen notorias variaciones en cuanto a la magnitud y la calidad de la investigación, el número de disciplinas académicas y de programas de estudios, etc., son sin embargo muy diferentes de los centros de educación superior no universitarios .
- **Magnitud.** Los centros de educación superior van de establecimientos pequeños a medios y grandes, con las correspondientes diferencias en el número de estudiantes y de personal. Las grandes instituciones están generalmente ubicadas en los centros urbanos, donde suelen ser importantes fuentes de empleo. Los centros de educación superior que funcionan en varias localidades son generalmente organizaciones con campus múltiples, a las que están afiliados diversos colegios, institutos y escuelas profesionales y posuniversitarias. Algunos funcionan como universidades "federadas" o "generales".
- **Perfil académico y nivel de estudios.** Algunos centros tienen una especialización disciplinaria como la cultura, la medicina, la formación docente, las ciencias sociales o la educación física, pero en la actualidad se tiende a un contexto disciplinario más general. A esta tendencia está estrechamente vinculada la diversificación de los niveles de estudios. Los programas se clasifican generalmente en universitarios de primer grado, universitarios de segundo grado y posuniversitarios, que desembocan en alguno de los tres tipos principales de diploma (licenciatura, maestría y doctorado, o sus equivalentes nacionales y profesionales), es decir, las formas principales de certificados de la educación superior. Sin embargo, muchas funciones vinculadas a los

estudios y la formación superiores tienen lugar actualmente en contextos distintos de los centros tradicionales de educación superior. Estos programas responden a menudo a necesidades de aprendizaje específicas de una clientela sumamente variada, por ejemplo, mediante cursos de formación a distancia, y a las demandas de perfeccionamiento profesional y del mercado laboral en perpetuo cambio. Su certificación plantea problemas tanto académicos como profesionales, entre ellos la necesidad de otorgar reconocimiento académico a competencias adquiridas fuera de los establecimientos académicos.

- **Los estudiantes.** Por razones económicas y sociales está en aumento el número de estudiantes a tiempo parcial y que siguen cursos no sancionados por un diploma. Además, incluso los estudiantes a tiempo completo tienden cada vez más a menudo a comenzar los estudios después de una primera experiencia laboral, o a alternar periodos de trabajo con periodos de estudio. En consecuencia, la estructura de edad tradicional del cuerpo estudiantil se va diversificando constantemente.
- **Fuentes de financiación y propiedad.** Los centros de educación superior se subdividen en tres categorías principales: públicos, privados y mixtos. La proporción de estudiantes de los centros privados va en aumento, y constituye más de 50 % de la matrícula total en algunos países, en su mayoría en desarrollo. El reciente surgimiento de centros privados de educación superior y de escuelas profesionales privadas, especialmente en Europa central y oriental, exige una legislación que se ocupe de este nuevo sector. Generalmente hay acuerdo en que, al menos desde el punto de vista del nivel académico, las diferencias entre los centros privados de educación superior

son mayores que entre los del sector público. Cabe también señalar que puede haber sustanciales diferencias dentro de un determinado sistema nacional en cuanto a la condición jurídica y la responsabilidad académica de los diversos centros privados de educación superior.

26. En la educación superior hay otros tipos de diferenciación, pero menos importantes para el proceso de diversificación en curso. Así, en algunos sistemas nacionales se puede observar una distinción entre instituciones que, por su naturaleza y ubicación, tienen una misión nacional, y aquellas que responden a las necesidades de una región o localidad específica. Por otra parte, algunas instituciones, particularmente escuelas profesionales, tienen un carácter internacional. También existen centros regionales que atienden las necesidades de varios Estados pequeños, especialmente los Estados insulares, que carecen de las economías de escala que les permitieran establecer instituciones propias y completas. También se pueden establecer otras distinciones institucionales entre los centros laicos y religiosos y, aunque cada vez con menos frecuencia, entre instituciones específicas para uno u otro sexo.

27. Sería erróneo presentar cualquiera de los tipos de centro y programa mencionados como si fueran respuestas o modelos óptimos. Por ejemplo, sería tentador postular que si las metas deseables fueran un acceso más extenso y el suministro de educación superior a un costo inferior, la solución residiría en las instituciones diferenciadas, preferiblemente centradas en la educación a distancia y predominantemente privadas. Sin embargo, no hay que perder de vista el hecho de que una decisión tomada acerca de un componente, función, misión o estructura en un sistema de educación superior afecta

también a los demás elementos. La diversificación es una tendencia muy deseable en la educación superior actual, que debe ser apoyada por todos los medios posibles. Pero todas las decisiones encaminadas a fomentar la diversificación deben inspirarse en la preocupación por la **calidad** de las instituciones y los programas, la **equidad** en cuanto al acceso y la preservación de la **misión y la función** de la educación superior, con pleno respeto de la **libertad académica y la autonomía institucional**.

#### *Restricciones de la financiación y los recursos*

28. No cabe duda de que la inversión en educación superior está muy vinculada al nivel de desarrollo social, económico y cultural. Existe por lo tanto una preocupación sobre la permanente demanda de expansión cuantitativa de la educación superior dentro de las pautas y el nivel actuales de su financiación. En la mayor parte de los casos, el aumento del número de estudiantes de la educación superior no se ha acompañado de aumentos de los recursos en términos reales, obligando así a muchas instituciones a recortar sus presupuestos, programas de estudios, modernización de infraestructuras, recursos bibliográficos, cooperación internacional e incluso su personal académico. La escasez de fondos, combinada con una creciente conciencia pública sobre la manera de asignar los recursos, ha llevado a menudo a una reducción de los fondos públicos para la educación superior, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Las restricciones financieras han afectado a todos los tipos de centros de educación superior, inclusive los mejor dotados.

29. Satisfacer las crecientes expectativas sociales sobre la educación superior cuando los recursos disminuyen es una tarea que plantea graves dificultades a los países en desarrollo, particularmente donde las restricciones fiscales derivadas de la

necesidad de controlar los presupuestos públicos han sido reforzadas por las consecuencias de las políticas de ajuste estructural. Según las estadísticas de la UNESCO, los países en desarrollo gastan una proporción mucho más elevada de sus PNB en la educación superior pública. Pero aun cuando se dé una prioridad relativamente elevada a la educación superior, estos países están todavía muy lejos de poder asignar el nivel de apoyo que necesitan o que se puede encontrar en las regiones desarrolladas del mundo. En promedio, el gasto por estudiante en términos absolutos es diez veces inferior en los países en desarrollo respecto del mundo industrializado. Estos problemas plantean un dilema de política en cuanto al gasto público en educación superior: cuanto más pobre es la región, más elevado es el costo relativo por estudiante, calculado en términos de porcentaje de PNB asignado a la educación superior.

30. Difícilmente un país puede actualmente mantener un sistema completo de educación superior basado únicamente en los fondos públicos. Además, habida cuenta del estado de la economía en diversas regiones y de los persistentes déficit estatal y local, es poco probable que esta tendencia se invierta en los próximos años. Una de las características del "paisaje" actual de las políticas de educación superior es la búsqueda de nuevas fuentes de financiación. Como consecuencia, hay una gran presión en favor de la modificación de la **distribución de responsabilidades en cuanto a los costos**, mediante la introducción o el aumento de la escolaridad y de otros gastos relacionados con los estudios, y por medio del estímulo de **actividades generadoras de ingresos** tales como contratos de investigación, una amplia gama de servicios académicos y culturales, y cursos breves. La búsqueda de nuevas formas de financiación ha resultado mucho más difícil en los países en desarrollo.

### *Una creciente internacionalización*

31. La evolución reciente de la educación y la ciencia ha reforzado la validez del argumento según el cual, puesto que el conocimiento es universal, su obtención, avance y difusión pueden aumentar considerablemente merced a los esfuerzos colectivos de la comunidad académica internacional. Esto explica la arraigada dimensión internacional de la vida académica en general, que abarca tanto a los centros de educación superior como a las asociaciones científicas y estudiantiles. La particular atención prestada a la internacionalización del contenido y el contexto de las funciones de la educación superior y el aumento de la movilidad de los estudiantes y el personal adquieren una importancia adicional a la luz de las actuales tendencias del comercio mundial, la integración económica y política y la creciente necesidad de un entendimiento intercultural. El creciente número de estudiantes, profesores e investigadores que estudian, trabajan, viven y comunican en un contexto internacional, fenómeno facilitado por las nuevas tecnologías de telecomunicación, afirman este desarrollo en general positivo.

32. Cifras estadísticas de la UNESCO señalan que el número de personas que reciben educación superior fuera de su país de origen ha aumentado al menos en 30 % en el último decenio: de 920.000 en 1980 a 1,2 millones en 1990. La mayor parte de estas personas (más de 750.000 en 1990) proceden de países en desarrollo. Sin embargo, las mismas estadísticas indican que el crecimiento global del número de estudiantes que siguen estudios en el extranjero no se ajusta al crecimiento absoluto de la matrícula en la educación superior en el mundo. Por lo tanto, en términos porcentuales, las matrículas en la educación superior tienden a tener un carácter menos "internacional". Este hecho

no es necesariamente un motivo de preocupación, ya que puede indicar que los países en desarrollo tienen ahora más capacidad para formar a sus propios estudiantes. Pero también es importante considerar esta evolución en el contexto de las nuevas pautas, formas y direcciones de la movilidad estudiantil y docente.

33. La mayor parte de la movilidad estudiantil tiene lugar fuera del marco de un programa de intercambio organizado o estructurado. Muchos países e instituciones consideran la educación superior como un importante "segmento de exportación" de sus servicios y una fuente de ingreso adicional, particularmente porque la mayor parte de los estudiantes extranjeros pagan todo el costo de la enseñanza que reciben. Los principales beneficiarios son los centros de educación superior del mundo desarrollado, aun cuando en algunos casos, principalmente en el nivel más avanzado, los países huéspedes y sus instituciones comparten el costo de los estudios. Las consecuencias globales de esta tendencia se reflejan ya en la composición del conjunto internacional de estudiantes, donde el número de estudiantes de países desarrollados aumenta más rápido que el de los países en desarrollo. Además, un 97 % de los estudiantes de países desarrollados que realizan estudios en el extranjero lo hacen en otros países desarrollados, de manera que la movilidad estudiantil es cada vez más Norte-Norte y menos Sur-Norte. En otras palabras, en tanto que se reconocen cada vez más las ventajas de los estudios en el extranjero, sus costes los convierten en un privilegio para aquellos países (o estudiantes) que pueden sufragarlos. Así lo prueba el hecho de que entre los estudiantes extranjeros de países en desarrollo, su número disminuye en todas partes con excepción de Asia oriental y Oceanía, donde varios países han experimentado un considerable progreso económico en los últimos años.

34. Los riesgos de **éxodo de competencias al extranjero** ha sido durante varios años un importante dilema de la cooperación internacional en educación superior, particularmente en sus formas más tradicionales, donde la norma es la larga ausencia del país natal o de la institución académica de origen. Los efectos globalmente adversos del éxodo de competencias sobre los países en desarrollo son muy conocidos, y en la mayor parte de los casos no tienen la contraparte de envíos de fondos de los empleados en el extranjero o de otros efectos secundarios beneficiosos. Según el *Informe sobre el Desarrollo Humano para 1992* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, hacia 1987 casi la tercera parte del personal altamente cualificado de Africa había emigrado, principalmente a países europeos, y unos 60.000 administradores de nivel medio y superior y otras categorías de personal inmigraron entre 1985 y 1990. Este éxodo ha afectado también a otras regiones. La escala de la pérdida de este capital humano de los países en desarrollo a los desarrollados tiene hasta cierto punto relación con el hecho de que estos últimos países tienen en cuenta el nivel formal de

educación y profesional en sus políticas de inmigración.

35. El problema del éxodo de competencias a largo plazo está vinculado a la movilidad de estudiantes y académicos, pero no está total y exclusivamente causado por ésta. Es parte de un fenómeno más vasto de migración regional e internacional derivado de factores económicos, sociales y políticos interrelacionados. Es también una indicación del mal estado de los asuntos económicos, sociales y políticos en muchas partes del mundo. Los estudios en el extranjero pueden ser considerados uno de los factores que contribuyen a la migración de capital y talento humanos altamente cualificados. Sin embargo, una gran parte de los protagonistas del éxodo de competencias se han educado en realidad en sus propios países. La falta de incentivos y posibilidades locales para el progreso profesional de jóvenes investigadores y diplomados puede ser un factor prevalente que lleve al éxodo externo e interno, que va en detrimento del funcionamiento y del desarrollo a largo plazo de la educación superior.

### III Desafíos que se plantean a la educación superior en un mundo que se transforma

#### *Panorámica de los principales desafíos*

36. Las tendencias que se han expuesto son esenciales para comprender las condiciones en que funciona actualmente la educación superior y en que seguirá funcionando al menos en un futuro previsible. Dichas tendencias afectan también a otras cuestiones igualmente importantes y difíciles de la educación superior, como la financiación pública y privada y la asignación de recursos; el mantenimiento y el mejoramiento de la calidad de la labor académica; la pertinencia, la eficiencia y la eficacia; la reforma de la enseñanza, y todos los temas relacionados con la expansión exponencial de la información científica y la repercusión de las nuevas tecnologías de la comunicación. Todas ellas tienen una gran influencia en el debate sobre políticas de educación superior. Pero son los hechos en un nivel más amplio, el de la sociedad mundial, regional, nacional y local, los que en última instancia exigen una nueva consideración de la misión, los papeles y las funciones de la educación superior.

37. Pese a los enormes progresos que se observan en muchos campos de la actividad humana, sobre el mundo de hoy pesan graves problemas y desafíos, entre los que sobresalen los cambios demográficos provocados por una gran expansión demográfica en algunas partes del mundo, los frecuentes brotes de conflictos y rivalidades interraciales, el hambre, la enfermedad, la persistencia de la pobreza, la falta de vivienda, el desempleo de larga duración y la ignorancia, y los

problemas relacionados con la protección del medio ambiente, el mantenimiento de la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la preservación de la diversidad cultural. Muchas disputas antiguas dentro de países y entre países en algunas partes del mundo no sólo se han vuelto más patentes, sino también más persistentes al no ser ya posible un cierto camuflaje de tinte ideológico. Para tratar estos problemas, la comunidad internacional tiene que tomar medidas urgentemente con un espíritu de solidaridad y un claro entendimiento de los intereses comunes de los países.

38. Las tendencias internacionales actuales se caracterizan por una serie de procesos concomitantes y a veces contradictorios:

- **Democratización:** apreciable en la desaparición y la caída de muchos regímenes totalitarios y en el avance constante de las fuerzas democráticas. Este es el fundamento del desarrollo y la acción colectiva para garantizar la paz y el respeto de los derechos humanos.
- **Mundialización:** reflejo de la creciente interdependencia mundial de las economías y el comercio nacionales y locales y la necesidad de adoptar un enfoque mundial para abordar los problemas resultantes.
- **Regionalización:** los Estados se agrupan para facilitar el comercio y la integración económica como medio de reforzar la competitividad. Los acuerdos

regionales pueden ser útiles también para la educación, la cultura, el medio ambiente, los mercados de trabajo y las infraestructuras .

- **Polarización:** patente en el aumento de las desigualdades a escala mundial, regional, y nacional, que trae como consecuencia un aumento de la distancia que separa a los países y poblaciones ricos y pobres, con todas las consecuencias políticas, económicas y sociales que esto conlleva.
- **Marginación:** visible en el aislamiento internacional o local de una serie de países y de determinados sectores de la población, debido a diversas formas de subdesarrollo.
- **Fragmentación:** fomenta la discordia social y cultural y, en su forma extrema, puede llevar a la "atomización" por los intentos de dividir los Estados y las comunidades locales según criterios étnicos, tribales o religiosos.

39. La emergencia de una voluntad colectiva de acción más eficiente en todos los niveles para dar un nuevo cauce al desarrollo ha llevado también a las Naciones Unidas y a sus organizaciones especializadas, programas y fondos a buscar nuevos planteamientos. Esta línea de acción se ha reflejado en los programas, los debates y las decisiones de diversos foros internacionales que se han celebrado bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Entre los que se han considerado en este documento de política figuran:

- la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (junio de 1992, Río de Janeiro), que aprobó el *Programa 21* como bosquejo de acción para un desarrollo mundial sostenible con miras al próximo siglo;

- el *programa de paz*, que establece los objetivos, los principios y las posibles medidas que hay que adoptar para garantizar la paz y la seguridad, fue aprobado por las Naciones Unidas en 1992;
- la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993, Viena), cuyas decisiones reforzaron la opinión de que el desarrollo es un derecho universal y parte integrante de los derechos humanos;
- la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (septiembre de 1994, El Cairo)\* que recalcó el papel fundamental que desempeña la educación en el tratamiento del factor demográfico en los programas de desarrollo actuales y futuros.

40 . El denominador común de las opiniones expresadas en estos documentos es la viva recomendación de una acción concertada por parte de todos los interesados: Estados y gobiernos, organizaciones intergubernamentales, comunidades empresariales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, la prensa y el público en general, para configurar las políticas, actitudes y formas de acción de la comunidad con miras a un **desarrollo humano sostenible**. Hay indicios claros de que este proceso cobrará más fuerza aún en el contexto del programa para el desarrollo que están preparando las Naciones Unidas con miras a eventos internacionales tan importantes como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

41. Hay acuerdo unánime, respaldado plenamente en numerosos foros internacionales y en importantes documentos de establecimiento de políticas, acerca de que

el **desarrollo de los recursos humanos** es condición *sine qua non* para que la humanidad pueda arrostrar los desafíos que se le están planteando, entendiendo por "desarrollo de recursos humanos" no solo un perfeccionamiento en el sentido empresarial de la expresión, sino, en un sentido más amplio, con la educación y la formación como elementos esenciales. El acceso a la educación superior y a la amplia gama de servicios que puede prestar a la sociedad es parte y elemento de cualquier programa de desarrollo sostenible en el que se necesiten experiencia técnica y calificaciones profesionales de alto nivel.

#### *Los imperativos cambiantes del desarrollo económico y tecnológico*

42. Uno de los desafíos económicos críticos que afrontan muchos países, comprendidos los más industrializados, es el de **cómo aumentar su capacidad para adaptarse a los cambios** que se producen en la economía, la tecnología y el comercio internacional. El ritmo y la profundidad de dichos cambios no tienen precedente y afectan a muchos campos de la actividad humana; crean nuevas oportunidades, pero también plantean muchos problemas, sobre todo para el mundo del trabajo. Las novedades en este ámbito van más allá de los habituales altibajos de las fluctuaciones económicas. También se entiende cada vez mejor que las repercusiones del cambio económico y tecnológico es tal que si no se afrontan a tiempo y de manera adecuada, pueden desencadenar toda una serie de problemas sociales y políticos con inevitables consecuencias locales, nacionales, regionales e internacionales. Se espera mucho de la enseñanza y la formación para hacer frente a estos imperativos cambiantes.

43. La repercusión del desarrollo tecnológico, especialmente en información y comunicaciones, es de tal magnitud que todos los países, con independencia de su

nivel de desarrollo industrial, tienen que utilizar normas y equipo mundialmente aceptados. Esto se aplica no solo a los **aspectos materiales**, sino también a las estructuras organizativas y al **factor humano**, que depende de la enseñanza o tiene relación con ella, sobre todo en los planos profesional y superior.

44. Las consecuencias de todo ello afectan especialmente a la educación superior, ya que en este nivel es donde, en cooperación con la enseñanza profesional y técnica, se aborda la formación de una fuerza laboral de calidad de la cual depende la creación de empleos de calidad.

#### *Nuevas estrategias de desarrollo y educación superior*

45. La búsqueda de soluciones a los desafíos aquí expuestos debe considerarse en el contexto de los valores culturales y sociales, nacionales y locales. Esas soluciones deben estar en armonía con los principios en los que las sociedades desean basar sus relaciones sociales, económicas y culturales internacionales. Cualesquiera que sean las conclusiones, los vínculos con el conjunto de la sociedad son primordiales para el concepto de la propia institución y su índole como lugar de encuentro para los que están motivados por el anhelo de aprender y se han comprometido a compartir los conocimientos existentes y a buscar nuevos conocimientos.

46. Las investigaciones sobre la sociedad moderna y el desarrollo económico muestran que no pueden prosperar dentro de estructuras rígidas o impuestas. El fracaso de las estrategias de desarrollo basadas en la transmisión rígida o en la imposición de modelos económicos es una lección que nos ofrece la experiencia, sobre todo en el África subsahariana, en América Latina y en Europa central y oriental. Esta conclusión también es válida para los problemas con

que se enfrenta la educación superior. Una de las principales conclusiones de las consultas de la UNESCO organizadas como preparación de este documento de política es que cada vez hay más personas e instituciones conscientes de que en todas las regiones la adopción rígida de conceptos y valores extranjeros y el descuido de las culturas y las filosofías regionales y nacionales han tenido repercusiones negativas en la educación. Los Estados que llevan a cabo reformas de la educación superior deberían tener presente esta conclusión.

47. Las premisas básicas del concepto de desarrollo indígena y sostenible fueron formuladas en 1991 por las Naciones Unidas en su Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada a continuación por la Conferencia General. En dicha estrategia se considera que el desarrollo económico debería basarse en dos fundamentos principales: la reducción de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos. La educación superior se ha convertido, más que nunca, en asociado importante de cuantos están interesados en estos problemas. El desarrollo humano y el establecimiento de unas relaciones más cooperativas y más participativas en la sociedad guardan relación directa con el uso y el desarrollo efectivos de las

oportunidades educativas existentes, sin olvidar las de la educación superior.

48. De este breve análisis de los desafíos con que se enfrenta el desarrollo social, económico y cultural en un mundo que se transforma rápidamente se desprende con claridad que:

- La educación superior destaca como una de las claves para poner en marcha los procesos más amplios que son necesarios para hacer frente a los desafíos del mundo moderno.
- Los establecimientos y las organizaciones de educación superior y otras de tipo académico, científico y profesional representan, con sus funciones de enseñanza, formación, investigación y servicios, un factor necesario del desarrollo y de la ejecución de las estrategias y políticas de desarrollo.
- Se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demandas de universalidad de la educación superior y el imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad.

## IV. Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto

49. Las opciones que han de examinar las autoridades responsables y las decisiones que han de tomar en los planos internacional, regional, nacional e institucional deben orientarse por tres nociones clave que determinan la situación estratégica de la enseñanza superior en la sociedad y su propio funcionamiento interno: **pertinencia, calidad e internacionalización.**

### *Pertinencia de la educación superior*

50. Se habla **aquí de pertinencia**, en particular, desde el punto de vista del papel desempeñado por la enseñanza superior como sistema y por cada una de sus instituciones con respecto a la sociedad, y también desde el punto de vista de lo que la sociedad espera de la educación superior. La pertinencia debe pues abarcar cuestiones como la democratización del acceso y mayores oportunidades de participación en la educación superior durante las distintas fases de la vida, los vínculos con el mundo del trabajo y las responsabilidades de la educación superior con respecto al sistema educativo en su conjunto. No menos importante es la participación de la comunidad de la educación superior en la búsqueda de soluciones a problemas humanos apremiantes como la demografía, el medio ambiente, la paz y el entendimiento internacional, la democracia y los derechos humanos. La mejor manifestación de la pertinencia de la educación superior tal vez sea la variedad de "servicios docentes" que presta a la sociedad. En los años venideros será menester volver a definir y debatir los tipos y modalidades de prestación de dichos servicios.

### *Relaciones con la sociedad en su conjunto*

51. El debate normativo sobre la función de la educación superior en un mundo que se transforma ha de basarse en un equilibrio prudente entre el mantenimiento de determinadas características que deben conservarse como parte del patrimonio educativo y cultural, y las transformaciones indispensables para preservar la función que atribuye la sociedad a la educación superior. La enseñanza superior debe tener más capacidad de respuesta a los problemas generales con que se enfrenta la humanidad y a las necesidades de la vida económica y cultural, y ser más pertinente en el contexto de los problemas específicos de una región, un país o una comunidad determinados.

52. Las respuestas a los problemas que hemos enumerado anteriormente tienen por fuerza una dimensión educativa, y en particular de educación superior. De aquí que la definición de políticas de educación superior, tanto en el plano nacional como en el de los centros de enseñanza, referentes a las misiones y funciones de la enseñanza superior, suponga abordar cuestiones fundamentales como:

- ¿Cómo pueden la educación superior y sus diversas instituciones contribuir al cambio socioeconómico y a la promoción del desarrollo humano sostenible?
- ¿Cómo puede la educación superior, y en particular la docencia y la investigación, contribuir a la organización de la sociedad moderna, y participar de modo más estrecho en

actividades encaminadas a reducir la pobreza, proteger el medio ambiente, mejorar la organización de los servicios sanitarios y la alimentación, fortalecer los principios de la sociedad civil y crear otros niveles y formas de educación?

- ¿Cómo puede adaptarse la educación superior a los cambios en el mundo del trabajo y de la cultura política que se necesitan para estar a la altura de estos problemas (lo cual va a exigir el perfeccionamiento de las aptitudes universitarias y profesionales y de las cualidades cívicas y personales)?

Todas estas cuestiones pueden resumirse en una: **¿cuál es y cuál debería ser la función de la educación superior en la sociedad presente y futura?**

#### *La educación superior y el mundo del trabajo*

53. Las relaciones entre la educación superior y el mundo del trabajo están determinadas por dos tendencias paralelas. Por un lado, la enseñanza superior tiende a transformarse en sistema de escolarización de masas a medida que las economías modernas pasan a utilizar de modo más intensivo el conocimiento y necesitan, por lo tanto, cada vez más graduados de la enseñanza superior, que constituyen una "fuerza de trabajo intelectual". Los graduados han de aceptar, por otro lado, la necesidad de tener empleos que se transforman, de actualizar sus conocimientos y de adquirir nuevos conocimientos especializados. El mundo del trabajo está experimentando una transformación radical, y gran parte de los conocimientos específicos que adquieren los estudiantes durante su formación inicial pierden rápidamente actualidad. Es esencial al respecto mantener relaciones constantes e interactivas con el sector productivo, integrándolas en la misión y las actividades generales de los centros de educación superior. Hay que

insistir, sin embargo, en que la educación superior ha de considerar sus relaciones con el mundo del trabajo en una perspectiva a largo plazo y en términos amplios.

54. Aunque en la sociedad moderna los centros de educación superior no son los únicos encargados de la formación profesional de personal altamente calificado, sigue siendo ésta una de sus principales misiones. Se considera todavía que las universidades y los demás centros de educación superior son lugares particularmente apropiados para la formación general de los alumnos que han completado el ciclo secundario en numerosas disciplinas, que constituirán la base de una formación profesional especializada. Dichos centros proporcionan también un marco adecuado donde los jóvenes pueden adquirir actitudes esenciales para la colaboración eficaz entre los individuos en diversos medios profesionales y culturales. Esta función tradicional debe situarse en el contexto de la creciente necesidad de "servicios educativos", a medida que las sociedades evolucionan hacia un modelo de **educación permanente para todos** que sustituye gradualmente al modelo vigente de aprendizaje y estudio selectivo y concentrado durante un periodo de tiempo limitado. Solo un sistema de acceso a la educación superior, y de organización de ésta, suficientemente diversificado y flexibles puede permitir adaptarse a un mercado de trabajo que está transformándose rápidamente.

55. La nueva situación del mundo del trabajo tiene una incidencia directa en los objetivos de la instrucción y la capacitación en la educación superior. Limitarse a la ampliación del contenido de los programas de estudio y al aumento del volumen de trabajo de los alumnos no puede ser una solución duradera. Han de considerarse pues prioritarias las materias que contribuyen al desarrollo de las capacidades intelectuales de los alumnos y les permiten adaptarse razonablemente a los cambios y

la diversidad tecnológicos, económicos y culturales, que les infunden cualidades como el espíritu de iniciativa y de empresa o la capacidad de adaptación, y que les permiten desenvolverse mejor en un medio de trabajo moderno.

56. La educación superior ha de fomentar, por consiguiente, actitudes caracterizadas tanto por la apertura como por la anticipación ante el mercado de trabajo y la aparición de nuevos sectores y formas de empleo. Ha de prestar atención a los cambios en las grandes tendencias del mercado a fin de saber adaptar los programas y la organización de los estudios a la modificación de las circunstancias, para brindar más oportunidades de empleo a los graduados. Aún más importante, sin embargo, es que la educación superior contribuya a conformar los mercados laborales del futuro, tanto desempeñando sus funciones tradicionales como contribuyendo a definir nuevas necesidades, en los planos local y regional, que lleven al desarrollo humano duradero. Dicho sea con pocas palabras: en una época en que la igualdad "título = empleo" ya no se aplica, lo que se espera de la educación superior es que produzca graduados que puedan no solo buscar empleos sino ser también **empresarios y creadores de empleos** eficaces.

57. Ante estas nuevas exigencias, es cada vez más claro que la asociación activa de la comunidad universitaria con los agentes económicos es parte integrante de la misión de la educación superior. Dichas relaciones siguen refiriéndose sobre todo, por el momento, a las investigaciones que pueden contribuir al desarrollo tecnológico, pero se tiende a pensar cada vez más que es necesario extenderlas a campos como la enseñanza, la formación, la organización de los estudios y las estructuras institucionales. Se están buscando, al mismo tiempo, nuevos dispositivos fundados en la flexibilidad de las modalidades de enseñanza de

los programas, que puedan constituir mecanismos viables de fomento, mantenimiento y fortalecimiento de interacciones estables y mutuamente benéficas.

58. A medida que las organizaciones de los sectores privado y público se ven sometidas cada vez más a los efectos de un proceso de cambio económico y político en el plano mundial, los empleados capaces de trabajar eficazmente en dichas circunstancias necesitan también un marco internacional para los cursos de formación, actualización y perfeccionamiento. Los centros de educación superior, por ser organizaciones en las que se da cabida a numerosas culturas y que participan en una amplia gama de actividades internacionales, están bien adaptados para proporcionar un medio de estudio y enseñanza suficientemente dinámico, con un componente internacional importante y una perspectiva mundial.

59. El proceso de mundialización es una prueba suplementaria de que el desarrollo de los recursos humanos en la sociedad moderna requiere no sólo un aporte de formación superior especializada, sino también una plena conciencia de los problemas culturales, ambientales y sociales que están en juego. Es ahora importante que los centros de educación superior desempeñen un papel aún mayor en el fomento de los valores éticos y morales en la sociedad, y dediquen especial atención a la promoción, entre los futuros graduados, de un espíritu cívico de participación activa. Es también necesario atender mejor al desarrollo personal del alumno, además de su preparación para la vida profesional. La demanda de graduados y de programas de estudio de este tipo puede representar una oportunidad de revitalización de las humanidades y las letras en la enseñanza superior, y ofrecer nuevas posibilidades para el establecimiento de vínculos de cooperación con diversas organizaciones económicas y públicas.

60. El establecimiento de relaciones bien organizadas entre la educación superior y el Estado es una condición previa en el proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Corresponde esencialmente al Estado y a sus instituciones la definición de las normas generales y del marco financiero global en el que desempeñan su misión los centros de educación superior. Esencial al respecto es la función legislativa del Estado, habida cuenta, en particular, de la diversificación institucional, función al y de régimen de propiedad de dichos centros.

61. Una comprensión cabal de los principios en que se fundan las relaciones entre la educación superior y el Estado es condición indispensable de la calidad y responsabilidad en la dirección y gestión de los centros donde ésta se imparte. La **libertad de enseñanza**, entendida como conjunto de derechos y obligaciones individuales y colectivos, tiene una importancia decisiva al respecto. Junto con el reconocimiento de la autonomía de los centros, es esencial para el mantenimiento de la universidad o de cualquier otro tipo de centro de educación superior como comunidad de libre investigación. Son éstos los principios que, por más de un concepto, distinguen a los centros de educación superior de los establecimientos docentes en los otros niveles y de los organismos dedicados a la investigación. No se trata de una imposición de modelos y principios exteriores, sino de una condición previa, de índole general, de todo progreso en la difusión de conocimientos y en los servicios que puede proporcionar la enseñanza superior a una comunidad determinada y a la sociedad en su conjunto.

62. La historia reciente ha mostrado sobradamente la necesidad de defender el principio de la libertad de enseñanza como

condición *sine qua non* de la existencia y del funcionamiento normal de los centros de educación superior. Ha de otorgarse pues un grado adecuado de autonomía institucional estatutaria tanto a los **centros de educación superior públicos** como a los **centros privados reconocidos** a fin de permitirles estar a la altura de los tiempos y desempeñar sus funciones creadoras, de reflexión y crítica en la sociedad. Aun cuando el Estado deba encargarse de la coordinación general de los diversos aspectos normativos que atañen al conjunto del sistema, como el reconocimiento de cada centro y la evaluación de la calidad, la autonomía de la institución ha de tener una forma adecuada, esto es, pragmática. Ahora bien, todo el contexto económico y social lleva también a los centros de educación superior a establecer vínculos y relaciones de asociación con el Estado y con otros sectores de la sociedad, y a aceptar la idea de que han de rendir cuentas a la sociedad.

63. Sin embargo, no se deben utilizar los principios de libertad de enseñanza y de autonomía institucional para justificar la negligencia profesional o la incompetencia organizativa. Deben entrañar, al contrario, un sentido de la responsabilidad cada vez mayor en la labor universitaria, en particular desde el punto de vista ético, y en asuntos como la financiación, la autoevaluación de la investigación y la enseñanza, y también la preocupación constante por la eficacia en relación con los costos y la eficiencia. Por otro lado, la evaluación y la apreciación de la calidad no han de ser, en particular tratándose de los centros de educación superior públicos, sinónimos de control externo exagerado, ni deben ser utilizadas como un modo de limitar la financiación pública. Tienen que funcionar como mecanismos que permiten a la enseñanza superior contribuir a su propia mejora. Habida cuenta de esta complejidad de las condiciones de la acción, tanto el Estado como los centros de

educación superior han de reconocer el papel positivo desempeñado por las "organizaciones intermedias" y por otras formas institucionales de representación de la colectividad.

64. Los análisis de la situación actual de la enseñanza superior coinciden de modo unánime en que la insuficiencia de recursos financieros es uno de los principales obstáculos con que tropieza su desarrollo. Parece poco probable que este problema de los recursos limitados disponibles vaya a ser resuelto en un futuro próximo, por lo que los centros de educación superior van a tener que encontrar un modo de hacer frente a esta situación. En este proceso, tiene singular importancia la eliminación de los fallos en la dirección y gestión y conviene por tanto que la educación superior, tanto pública como privada, tenga en cuenta que las cuestiones de evaluación y calidad, y en particular las de habilitación de instituciones y programas, son elementos esenciales de un sistema abierto y responsable de dirección y gestión.

65. Los centros de educación superior más viables en términos financieros y operativos son los que han conseguido incorporar mecanismos y sistemas de información que les permiten eliminar la mediocridad y garantizar la calidad de la enseñanza la investigación y los servicios. Son también los centros que tienen más posibilidades de obtener recursos de los sectores público y privado.

66. Una de las claves de la mejora de la dirección de la gestión es la confianza en la capacidad de mando y la competencia administrativa de quienes ejecutan dichas actividades. Esto supone el perfeccionamiento de la selección y la evaluación, y también de mecanismos de formación y desarrollo adecuados en los niveles tanto del sistema general como del centro o del departamento. Requiere también el fomento de las investigaciones sobre la educación

superior, en las que ha de verse una importante "base de conocimientos" para la elaboración de políticas.

#### *Financiación y gastos compartidos*

67. El principal problema con que se encuentran casi todos los países desarrollados, y desde luego todos los países en desarrollo, es el dilema fundamental suscitado por la importante y constante demanda social e individual de acceso a las distintas formas de estudio y de servicios educativos, cuando los presupuestos públicos son cada día más limitados. Dicha situación es hoy en día la principal fuente de tensiones en las relaciones entre el Estado por un lado, y los centros de educación superior y la comunidad docente, por el otro. La educación superior deberá mostrar que es capaz de competir con otros intereses organizados en la búsqueda de fondos públicos. Sin embargo, las dificultades actuales y previsibles de los presupuestos públicos no han de constituir el único contexto de la discusión sobre la financiación de la educación superior; también conviene examinar estos problemas desde el punto de vista del paso de las fuentes públicas a las fuentes privadas para sufragar los costos del desarrollo de la educación superior.

68. En las condiciones económicas actuales, los centros de educación superior recurren a veces a una "recuperación de costos" selectiva en lo tocante a sus actividades de servicios. Dichas medidas deberían ir acompañadas por un serio intento de aprovechar mejor sus propios recursos humanos y materiales. Por ejemplo, el cobro de derechos de escolaridad es un tema delicado en la educación superior que debería, por consiguiente, ser abordado cautelosamente pues tiene relación con numerosos aspectos de la justicia y la movilidad sociales, de la igualdad en materia de educación y, en general, de las políticas educativas, sociales

y fiscales del Estado. También debe ser considerado en el marco del agrupamiento por secciones universitario, que es afectado por los derechos de escolaridad aplicados en los niveles anteriores del sistema educativo debido a las consecuencias externas e internas para el estudiantado, la administración y la reputación pública. Es sobre todo importante que junto a los derechos de escolaridad se disponga apoyo de becas y préstamos para los estudiantes que lo necesitan.

69. Existe el peligro de que una política radical de separación entre el Estado y la educación superior en materia de financiación aplicada en función de un concepto demasiado estrecho del "valor social" de un determinado nivel de educación suscite excesivas presiones tendientes a la "recuperación de costos" y la búsqueda de "financiación sustitutiva" y de "economías por rendimiento interno" en la enseñanza, la investigación y la administración. Igualmente peligrosa es la demanda excesiva de "comercialización" de las actividades de los centros de educación superior. En tal caso, la aplicación de las normas referentes a la admisión de estudiantes, a los programas de estudios, a la graduación y a la enseñanza podría convertirse en un tema de preocupación para todos y en una fuente de tensiones entre los centros de educación superior, el Estado y el público en general. Habrá pues que procurar, gracias a procedimientos apropiados de vigilancia y acreditación, reducir dichas tensiones, ya que todo auténtico centro de educación superior, sea cual fuere su forma de "propiedad", tiene un cometido de indole principalmente pública.

70. El principal criterio de evaluación del funcionamiento de la educación superior es la calidad de la enseñanza, la formación, la investigación y los servicios prestados a la comunidad. Por consiguiente, es importante que no se confundan

la liberalización de las relaciones económicas y la necesidad de fomentar un "espíritu de empresa" con la ausencia de políticas sociales públicas, en particular en relación con la financiación de la educación superior. Tampoco debe entenderse la autonomía institucional como una política sustitutiva encaminada a obligar a dichos centros a conseguir fondos por su cuenta, apoyándose excesivamente en contratos de servicios con las empresas o mediante la introducción o el aumento de los derechos de escolaridad y de otros gastos relacionados con los estudios.

71. Finalmente, puesto que se espera que las universidades y demás centros de educación superior contribuyan de modo importante al cambio y al progreso social, el Estado y la sociedad en general han de ver en la educación superior no ya una carga para el presupuesto público sino una inversión nacional a largo plazo destinada a la mejora de la competitividad económica, y al fomento del desarrollo cultural y de la cohesión social. Este es también el marco en que ha de considerarse el problema del reparto de los gastos. Puede decirse, en conclusión, que **el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para que ésta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional.**

*La renovación de la enseñanza y el aprendizaje : problemas de contenido y pedagogía*

72. Para atender cabalmente las necesidades definidas en el programa para el desarrollo humano duradero, la educación superior ha de adaptar sus programas de estudios y, si es necesario, crear y aplicar otros. El espectacular desarrollo de los conocimientos ha llevado a un aumento considerable del número de programas propuestos por los centros de educación superior. Una de las características de ese desarrollo es la interdependencia entre las distintas

disciplinas científicas, y hay consenso en que es preciso fomentar la **interdisciplinariedad** y la **multidisciplinariedad** en los estudios e incrementar la eficacia de los métodos pedagógicos. Las iniciativas encaminadas a la renovación del aprendizaje y la enseñanza deberán reflejar esta evolución.

73. A fin de cumplir este objetivo, los centros de educación superior deberán evaluar nuevamente la función de la enseñanza en sus cometidos globales y proporcionar incentivos mejor ajustados a la importancia que tiene actualmente dicha actividad. Deberán al mismo tiempo multiplicar los vínculos -formales e informales- con el mundo de las organizaciones y del comercio y la industria. Tendrán también que mejorar las condiciones de acceso y fácil participación en **nuevas formas de educación superior** que, aunque estén basadas en los estudios tradicionales, podrían comprender además programas superiores de formación profesional para quienes no hayan podido seguir el sistema tradicional de admisión. Una organización más flexible de los estudios y de la homologación, por ejemplo, junto con la creación de programas externos con la ayuda de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, podrían facilitar el acceso a la educación superior de individuos y comunidades de las zonas rurales. Esto supondría también un mayor interés de los centros de educación superior por el nuevo modelo global de **educación permanente**. Para estos fines habría que establecer nuevos tipos de relación entre los centros de educación superior y sus asociados en el mundo económico y social, y emprender un análisis permanente de la necesidad de programas de estudio y de formación y perfeccionamiento; todo ello requeriría métodos para determinar de modo adecuado la experiencia laboral pertinente para la labor universitaria de los alumnos y para las competencias pedagógicas de los instructores.

74. Va a ser menester definir nuevas funciones de la enseñanza superior si se quiere proporcionar posibilidades de educación permanente al más alto nivel. Habrá que encontrar métodos menos formales y más flexibles de especialización y de actualización de conocimientos y actitudes. La existencia de estructuras organizativas flexibles para la actividad docente no sólo estaría en conformidad con los sutiles vínculos que se establecen entre las actividades generadoras de conocimientos y la enseñanza, sino que también permitida más fácilmente a especialistas del mundo de la economía o de otros sectores dar clases en centros de educación superior. Gente con experiencia, venida de las empresas, de los círculos gubernamentales o de organizaciones internacionales, tendría así la posibilidad de introducir ideas nuevas en los programas de estudio.

75. La posibilidad de renovar efectivamente el aprendizaje y la enseñanza dependerá también de las modalidades de transmisión del conocimiento. Es cada vez más evidente que, ante la influencia combinada del desarrollo de programas y equipos de información y comunicación, se abren vías que facilitan nuevos tipos de servicio educativo. Este medio pedagógico con fundamento tecnológico exige un replanteamiento de las prácticas de la enseñanza y de las funciones globales de los sistemas de información en los recintos universitarios. Para que las tecnologías de la información sean bien acogidas por la comunidad universitaria, y en particular por alumnos y profesores, y para que su uso redunde plenamente en beneficio de la enseñanza, su introducción debe ser programada prudentemente en las iniciativas encaminadas, en cada centro, a la mejora del aprendizaje, la enseñanza y los servicios de información, y en particular las bibliotecas. El desarrollo de dichas tecnologías en la educación superior depende también de que se encuentren soluciones

satisfactorias que concilien las necesidades de acceso a la información de la comunidad universitaria y los intereses de los titulares de los derechos de propiedad intelectual, especialmente los que participan en actividades de edición e intercambio de información de tipo comercial.

76. Los centros de educación superior deberán aprovechar mejor las ventajas de los adelantos de las tecnologías de la comunicación. Es ahora posible, por ejemplo, introducir la enseñanza a distancia en programas de estudio de tipo más tradicional, sin pérdida de calidad. Esta evolución comienza a tornar borrosa la distinción entre educación tradicional y educación a distancia. Las nuevas modalidades de enseñanza constituyen un componente cada vez más viable de un proyecto innovador para la enseñanza superior, en particular porque se dirige a una nueva categoría de usuarios y propone estrategias flexibles para superar las desventajas derivadas de la organización tradicional de los estudios. Deberá fomentarse al respecto la cooperación con organizaciones y asociaciones tanto públicas como privadas.

77. En esta búsqueda de nuevas soluciones, las instituciones de numerosos países han intentado proponer soluciones sustitutivas de los programas de estudio tradicionales mediante la creación de **módulos de conocimientos**. La introducción de programas de estudio modulares, como marcos organizativos del estudio y la enseñanza, merece seguir siendo examinada y fomentada. Requiere la mejora del sistema de orientación de estudios, ajustes apropiados en lo referente a la propiedad de los cursos y a los periodos lectivos que utilizan numerosas facultades, una nueva concepción de los servicios de apoyo e instrucción para los estudiantes (en particular en la educación superior a distancia) y posibilidades de créditos de estudio y transferencias de personas entre distintas formas y campos de estudio.

78. El sistema bilateral e internacional de convalidación de estudios, diplomas y títulos, deberá reflejar y facilitar el funcionamiento de este sistema flexible, y promover la orientación y el perfeccionamiento profesionales. Es al mismo tiempo evidente que la adopción de sistemas modulares puede facilitar la convalidación internacional de estudios y diplomas, favoreciendo así la flexibilidad de la enseñanza y una mayor movilidad. La introducción de acuerdos, mecanismos y prácticas de cooperación internacionales en este campo parece no solo justificada sino hasta indispensable.

#### *Fortalecimiento de las funciones de investigación de la educación superior*

79. Un sistema de educación superior sólo puede desempeñar cabalmente su misión y constituir un elemento social provechoso si una parte del personal docente y de sus instituciones -de acuerdo con los objetivos particulares de la institución, sus capacidades docentes y sus recursos materiales- realizan también actividades de investigación. Hay que insistir sobre este punto, muy particularmente ahora que la educación superior, como las demás entidades que se dedican a la investigación, necesita un renovado apoyo público. La sociedad debe incitar a los investigadores a recobrar la "fe" en la actividad científica para que puedan así luchar por la realización de nuevos objetivos, habida cuenta de los problemas ecológicos, económicos, sociales y culturales complejos con que se enfrenta la humanidad.

80. La función de investigación de la educación superior se caracteriza también por la diversificación de los involucrados en actividades especializadas de avanzada. Los centros de educación superior, en particular en los países desarrollados, tienen que enfrentarse con la seria competencia de centros de investigación que no forman

parte de la comunidad universitaria y que, en muchos campos, disponen de mejor equipo y de más recursos. Por otra parte, los fondos públicos asignados a la investigación en los centros universitarios están siendo sometidos a mayores limitaciones administrativas. En estas condiciones, los centros de educación superior y los propios investigadores deben demostrar su competitividad respecto de otros organismos de investigación y su capacidad de adaptación a nuevos conceptos de la financiación, así como de idear nuevas formas organizativas de cooperación en materia de investigación.

81. La importancia que se da a las ganancias a corto plazo y la presión de las limitaciones presupuestarias, pueden a la larga menoscabar la función de los centros de educación superior en cuanto al adelanto del conocimiento y la formación de los futuros científicos e investigadores industriales. Los departamentos de investigación de los centros de educación superior, aun cuando sean costosos, son una fuente esencial de aptitudes y de ideas, en el contexto de una economía mundial fundada en el conocimiento y en un cambio tecnológico constante. El mejor modo de que el público en general, los órganos gubernamentales y las organizaciones económicas puedan comprender el papel que desempeña la investigación en la educación superior es demostrar, mediante resultados convincentes, la calidad intelectual, el valor económico, las perspectivas humanistas y la pertinencia cultural de la investigación y de los correspondientes programas de estudio.

82. Los elevados costes de la investigación han llevado a numerosos países, en particular los que afrontan problemas económicos graves, a reducir los fondos asignados a la investigación en la educación superior, aun cuando se trate en algunos casos del principal lugar -y, en

muchos países en desarrollo, del único lugar en el que se efectúan investigaciones importantes y en el que puede elaborarse una tecnología adaptada a las necesidades locales. Una racionalización de las actividades de investigación deberá incitar a muchos países y centros, en particular en los países en desarrollo, a coordinar de modo efectivo sus programas de investigación, a veces excesivamente fragmentados, y a establecer vínculos o redes de centros donde pueda llevarse a cabo una labor de investigación seria.

83. A menudo se subestima la utilidad educativa de las actividades relacionadas con la investigación, en parte porque los vínculos entre enseñanza e investigación no son siempre directos o tangibles. Es importante que las investigaciones en los centros de educación superior no se lleven a cabo únicamente por motivos de prestigio intelectual o en función de consideraciones de índole económica, sino también como parte de la renovación y el desarrollo generales de las actividades de aprendizaje, enseñanza y servicio público, y en particular de difusión de conocimientos. Los investigadores deben por consiguiente buscar la manera de incorporar sus resultados en los programas de estudio y perfeccionamiento. Además de su valor propiamente educativo, la participación en proyectos científicos enseña al alumno a trabajar en equipo y a aceptar la disciplina propia de toda actividad científica.

84. La ciencia ha de afrontar continuamente nuevos problemas que exigen conocimientos en distintos campos, y por consiguiente la formación interdisciplinaria de los investigadores. Sin cesar aumenta el número de campos en los que hay intereses comunes y se establecen vínculos sutiles y exploraciones conjuntas entre ciencia, tecnología y cultura. Los centros de educación superior y otros medios organizativos innovadores como los parques

científicos o los incubadores de tecnología son contextos propicios a este tipo de experimentación.

### *La responsabilidad de la educación superior con respecto a los otros niveles educativos*

85. Todo concepto previsor de la educación y toda política educativa adecuada ha de considerar el sistema educativo en su conjunto. Por consiguiente, la reforma de la educación superior ha de tener en cuenta su estrecha interdependencia con todos los otros niveles de educación.

86. Esta indispensable coherencia del sistema educativo se debe a que la educación superior depende de los resultados de la labor efectuada en los niveles de enseñanza precedentes y al mismo tiempo es responsable de la formación de docentes de la enseñanza primaria y secundaria. Además, la investigación y la innovación, y en particular la elaboración de nuevos métodos y materiales pedagógicos, son elaborados teóricamente, perfeccionados y puestos a prueba por quienes trabajan en los centros de educación superior, antes de ser aplicados en el conjunto del sistema. **La educación superior ha de asumir una función de dirección en la renovación de todo el sistema educativo.**

87. Otro argumento convincente en favor del establecimiento de vínculos más estrechos entre la educación superior y las escuelas es que la enseñanza primaria y secundaria y la técnica y profesional exigen cada vez más las cualidades y aptitudes de la formación de nivel universitario, en particular por lo que respecta al fomento de la capacidad de aprendizaje autónomo y de pensamiento crítico de los alumnos. Un perfecto dominio de la disciplina enseñada exige también periodos de formación en el servicio. La educación superior puede,

gracias a la capacitación profesional de los maestros, contribuir a mejorar la situación de la profesión docente.

88. La educación superior debe desempeñar una función aún más importante, en asociación con los niveles anteriores de educación y en cooperación con las organizaciones científicas y los medios de comunicación de masas, en la introducción de un componente científico más consistente en la educación y la cultura. Podrían por ejemplo elaborarse programas de estudio "de inspiración científica" y actividades destinadas a promover la adquisición de conocimientos tecnológicos básicos y a incitar a más jóvenes, y en particular mujeres, a cursar estudios en ciencias naturales, tecnología e ingeniería.

### *La calidad de la educación superior*

89. La demanda de una educación superior más pertinente debe ir a la par con una voluntad general de mejora de la **calidad**. La calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que depende en gran medida del entorno de un determinado sistema o cometido institucional, o de las condiciones y normas en una disciplina determinada. Hace ya varios años que en el debate sobre políticas de educación superior predomina la preocupación por la calidad. No cabe duda de que esta tendencia se mantendrá, habida cuenta de su importancia para el desarrollo y la reforma de la educación superior. La calidad se refiere en este caso a todas sus funciones y actividades principales: calidad de la enseñanza, de la formación y la investigación, lo que significa calidad del **personal** y de los **programas**, y calidad del **aprendizaje**, como corolario de la enseñanza y la investigación. Sin embargo, hay que ser consciente de que la búsqueda de la "calidad" tiene muchas facetas y va más allá de una interpretación demasiado estrecha de la función docente de los distintos programas. Supone también, por

lo tanto, que se preste atención a las cuestiones referentes a la calidad de los **alumnos y de las infraestructuras y el entorno de la institución**. Todas estas cuestiones relacionadas con la calidad, junto con un interés apropiado por lograr una buena dirección y gestión, desempeñan un papel importante en el tipo de funcionamiento de un centro determinado, en su evaluación y en la "imagen institucional" que puede proyectar en la comunidad docente y en la sociedad en ' general. Por último, es indispensable recordar que el principal objetivo de la "evaluación de la calidad" es lograr la mejora no sólo del centro mismo sino de todo el sistema.

#### *Calidad de persona l y de los programas*

90. Numerosos centros de educación superior, en particular universidades y otros centros de nivel universitario, disfrutan de un merecido prestigio nacional e internacional, especialmente gracias a la categoría intelectual de sus docentes e investigadores, en el pasado y en el presente. Se trata de un factor importante de autoridad intelectual y moral del mundo universitario, que contribuye a la conservación e influencia del rango cultural y nivel académico de la institución. No conviene, sin embargo, que los centros de educación superior den por sentado que siguen teniendo ese prestigio, en particular en un momento en que tanto los gobiernos como los políticos, los representantes del sector económico o del público están haciendo hincapié en la evaluación, la apreciación de la calidad y la responsabilidad de todo tipo de institución pública, sin exceptuar los centros de educación superior.

91. El proceso de evaluación y de apreciación de la calidad deberá iniciarse y contar con la participación activa del personal de enseñanza e investigación, habida cuenta del papel esencial que

desempeña en las distintas actividades de los centros de educación superior. Deberá organizarse la participación de los demás actores, y en particular de los alumnos en los asuntos relacionados con la evaluación de la enseñanza, teniéndose debidamente en cuenta el papel que desempeñan los interesados en este proceso.

92. Es indispensable que tanto las políticas como las prácticas referentes al personal universitario se atengan a objetivos docentes desprovistos de ambigüedad y a criterios éticos claros, sobre todo en lo referente a la contratación y la promoción. Las decisiones deben basarse en el reconocimiento de aptitudes para la enseñanza y la investigación. Los encargados de adoptar dichas decisiones han de tener en cuenta las conclusiones de la evaluación y de la apreciación de la calidad, y facilitar a los interesados distintos tipos de **formación en el empleo y de programas de perfeccionamiento profesional**, y en particular de **formación pedagógica**. Debe reconocerse la importancia de la evaluación -que puede consistir en autoevaluación, evaluación por los pares o evaluación externa- como mecanismo esencial en la política global de perfeccionamiento del personal en la enseñanza superior. El éxito o el fracaso en la labor universitaria no han de servir, sin embargo, para justificar perspectivas e intereses a corto plazo.

93. Por diversos motivos, el problema de la evaluación de la calidad de la enseñanza superior ha sido muy discutido y figura sin ambages en el orden del día en la educación superior, aunque deban todavía mejorarse sus técnicas. Esta advertencia es particularmente pertinente por lo que respecta a los indicadores de "calidad" y de "productividad", ya que en muchos casos los métodos de evaluación suelen pasar por alto las diferencias intrínsecas entre disciplinas o grupos de disciplinas.

94. En el análisis de la calidad del personal universitario, que ha de ser una de las condiciones previas de la renovación de la enseñanza y la investigación, están en juego los siguientes problemas:

- La **distribución adecuada de los recursos y las tareas** que constituyen la labor del personal universitario: esto es, docencia, dirección de estudios, investigación, participación en la dirección del centro, gestión y administración, sin olvidar los servicios comunitarios.
- El **reconocimiento** financiero y no financiero que debe otorgarse a dichas actividades.
- Las **políticas, estrategias y prácticas de contratación y perfeccionamiento del personal**, que son parte integrante de las políticas de educación superior, en el plano nacional o en el de la institución, y de todo lo relacionado con la aspiración de los docentes y de sus asociaciones a la titularidad y la seguridad del empleo. Esto pone de relieve problemas como los acuerdos contractuales para el empleo de personal universitario, y en particular la titularidad y los procedimientos destinados a garantizarla, la promoción, la jubilación y la situación de los profesores honorarios.

95. Las soluciones para fomentar la calidad de la educación superior pueden encontrarse en medidas que atiendan no sólo a los problemas financieros sino también al respeto de los principios de la libertad de enseñanza y de la autonomía institucional. Sin embargo, no hay que invocar estos principios fundamentales para luchar contra cambios necesarios o como pretexto para defender con estrechez de miras los intereses profesionales o para el abuso de privilegios que, a largo plazo, pueden tener consecuencias negativas para

todos los aspectos del funcionamiento del sistema de educación superior y sus instituciones.

#### *La calidad de los alumnos*

96. La participación en la educación superior ya no es simplemente el reflejo de las relaciones sociales y económicas en una sociedad determinada. Se ha convertido a su vez en un factor determinante en dichas relaciones, e influye en el desarrollo general de la sociedad. Por consiguiente, la educación superior puede desempeñar un destacado papel en la movilidad social ascendente o en la movilidad profesional horizontal. La equidad requiere que se den mayores posibilidades de participación en programas educativos de calidad a los miembros de grupos que están en situación social de inferioridad. Por diversos motivos de índole educativa, social y económica, es importante dar oportunidades -en particular a los jóvenes- de cursar estudios superiores; pero la creación de esas posibilidades depende, en particular si se necesitan fondos públicos, de una inversión realizada por la sociedad en su conjunto, y son numerosos los países en los que estudiar no es un derecho común para todos los que podrían tener las aptitudes académicas necesarias.

97. Son muchos los motivos para considerar que los estudiantes son un factor sumamente benéfico para una sociedad. Sin embargo, al entrar en la era de la educación superior masiva, resulta necesario entablar un debate a fondo sobre algunos problemas fundamentales referentes al acceso a la educación superior. Van a ser pues cada vez más pertinentes cuestiones de política como las siguientes:

- ¿Mediante qué mecanismos pueden las sociedades proporcionar una educación superior masiva a fin de respetar el principio de la equidad social?

- ¿Cómo puede mantenerse la calidad en un sistema de educación superior masiva?

98. No se dispone de respuestas ya preparadas, y tanto los Estados como los centros de educación superior han optado por diferentes soluciones. Se suele admitir, sin embargo, que la calidad de los estudiantes de la educación superior depende en primer lugar de las aptitudes y motivos de los que han completado sus estudios secundarios y desean seguir cursando estudios en un nivel superior; de aquí la necesidad de volver a examinar la conexión entre educación superior y educación secundaria.

99. Ante la necesidad de dar cabida a un número y a categorías cada vez más numerosas de estudiantes, una de las soluciones evidentes, adoptada tanto por las autoridades responsables como por los centros, es diversificar los programas y las aptitudes necesarias y establecer una serie de puntos de entrada y salida en todas las fases de la educación superior. La existencia de programas de estudio sólidos en los niveles superior, de posgrado y de perfeccionamiento del personal y de profesionales empieza a ser considerada como un método de mejora de la calidad general de la población estudiante en una institución determinada.

100. La voluntad de mejora de la calidad de los estudiantes debe traducirse también por medidas, en el plano de la institución, destinadas a asesorar y orientar a los alumnos, teniendo también en cuenta los problemas específicos de los estudiantes internacionales. Esas medidas son pertinentes desde el punto de vista de la eficacia docente de la institución y tienen también repercusiones en la financiación pública de la educación superior.

101. El interés del público por la calidad de los estudiantes se debe también a que las sociedades modernas necesitan profesionales muy capacitados y motivados, que puedan desempeñarse adecuadamente en organizaciones públicas y privadas. Las sociedades necesitan por consiguiente sistemas de educación superior apropiados y están dispuestas a proporcionar a los estudiantes con aptitudes los correspondientes incentivos. Al mismo tiempo, es importante fomentar entre los estudiantes, en particular los que reciben ayuda pública, la conciencia de su responsabilidad como ciudadanos.

#### *Calidad de las infraestructuras y del entorno de la institución*

102. Uno de los obstáculos con que tropieza el mejoramiento de la calidad de la educación y la investigación es el estado de lo que podría definirse en términos generales como el "entorno docente físico" de los centros de educación superior, que se refiere a todos los elementos que van de los caminos de acceso al establecimiento de redes informatizadas o las instalaciones de tratamiento de datos. La calidad de dicho entorno es también importante en el contexto de la cultura de la institución, para la cual es importante la identidad institucional, y para mantener la cohesión de esa red, tan diversificada en lo docente como en lo social, en edificios o recintos universitarios.

103. Este asunto es particularmente importante habida cuenta de las proyecciones de la UNESCO que indican un incremento previsible de la participación en la educación superior del grupo de 18-23 años de edad. En el año 2025, habrá que acoger de modo adecuado a unos 35 millones de estudiantes suplementarios. Esas cifras no tienen en cuenta otras

categorías de estudiantes (a tiempo parcial, por ejemplo) cada vez más numerosas en casi todos los países.

104. La inversión en capital para la modernización y mejora de las infraestructuras de la educación superior ha de ser considerada, por las organizaciones locales, regionales y nacionales, tanto públicas como privadas, como "obras públicas" que son una parte integrante, e importante, de esfuerzos globales encaminados a la modernización de las infraestructuras relacionadas con la economía. No menos importante al respecto es el hecho de que algunas de las instalaciones de los centros de educación superior son utilizadas a menudo para celebrar acontecimientos de tipo cívico, cultural y deportivo, tanto por la comunidad universitaria como por el público en general.

105. Un sector al que ha de prestarse particular atención es el de las bibliotecas. En los centros universitarios modernos la palabra "biblioteca" tiene ahora un nuevo significado; ya no se trata únicamente de un lugar en el que se acopian, catalogan y conservan regularmente libros y otros materiales impresos de interés para la enseñanza y la investigación. Es cada vez más un centro nervioso para la interacción entre los que proporcionan y los que utilizan la información, de la que actualmente dependen en gran medida el aprendizaje, la enseñanza y la investigación. Las bibliotecas, junto con los archivos y los museos, proporcionan no solo un lugar en el sentido físico, sino también un contexto intelectual para el almacenamiento, la conservación y el intercambio de conocimientos.

106. Preconizar la modernización de las infraestructuras de los centros de educación superior no significa hacer caso omiso de la importancia de la conservación de un patrimonio institucional y universitario, que comprende bienes y colecciones, y que en

muchos casos representa una parte del acervo cultural y arquitectónico nacional y universal.

### *La internacionalización de la educación superior*

107. La internacionalización cada vez mayor de la educación superior es en primer lugar, y ante todo, el reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación. Ese carácter mundial se va fortaleciendo gracias a los procesos actuales de integración económica y política, por la necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores actuales, etc. El incremento permanente del número de estudiantes, profesores e investigadores que estudian, dan cursos, investigan, viven y comunican en un marco internacional es buena muestra de esta nueva situación general, a todas luces benéfica.

108. Además de esta creciente movilidad de los individuos, se observa una intensificación de los vínculos de investigación transnacionales y una ampliación considerable de diversos tipos de redes y otros acuerdos de vinculación entre centros, docentes e investigadores y estudiantes. Los constantes adelantos de las tecnologías de la información y la comunicación facilitan este proceso. Hay, sin embargo, serios problemas planteados por algunos errores de orientación en las relaciones internacionales entre centros universitarios. La transferencia de conocimientos y el acceso a las bases de datos son gravemente afectados por diversos factores negativos, que no están siempre relacionados con problemas educativos; las capacidades de formación e investigación de alto nivel, por ejemplo, están distribuidas de modo desigual en el plano geográfico. Como el conocimiento es universal, su búsqueda, su adelanto y su

difusión sólo pueden tener lugar merced a los esfuerzos colectivos de la comunidad universitaria internacional; de aquí la dimensión internacional inherente a la vida universitaria y las instituciones, las asociaciones científicas y las organizaciones estudiantiles. La cooperación internacional es un objetivo que comparte toda la comunidad universitaria mundial; es más: se trata de una condición *sine qua non* de la calidad y la eficacia del funcionamiento de los centros de educación superior. La educación superior ha llegado a desempeñar un papel fundamental en la elaboración, la transferencia y el intercambio de conocimientos, y la cooperación universitaria internacional ha de poner esa contribución al servicio del desarrollo total del potencial humano, lo que ayudará a que disminuyan las desigualdades entre las naciones y entre las regiones en los ámbitos de la ciencia y la tecnología y a que aumente el entendimiento entre individuos y entre pueblos, promovándose así la cultura de paz.

#### *Principios y formas de la cooperación internacional*

109. La cooperación internacional ha de estar fundada en una auténtica asociación, en la confianza mutua y en la solidaridad. Debe recurrir a procedimientos flexibles que permitan a los centros o a los individuos involucrados ocuparse de los problemas con su sensibilidad propia, y ha de estar encaminada a fomentar las capacidades de desarrollo de los recursos humanos en los planos nacional, regional y local. Hasta una época reciente, el flujo de la mano de obra intelectual, que es algo particularmente importante para toda estrategia de desarrollo a largo plazo, se ha orientado principalmente de Sur a Norte. Una cooperación interuniversitaria renovada, en particular con los países en desarrollo, debería no sólo entrañar una transferencia rápida de conocimientos y

tecnologías, sino también ofrecer incentivos para **mantener** a los estudiantes, al personal docente universitario y a los investigadores en sus centros locales. Es este el motivo por el que los organismos especializados internacionales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las autoridades nacionales de la educación superior y los propios centros, son cada vez más conscientes de las ventajas que tendría una estrategia de las relaciones universitarias internacionales que contribuya a la reconstrucción de la educación superior en los países en desarrollo y luche contra el fenómeno del éxodo de profesionales. No quiere decir esto que haya que olvidar la importancia, por otra parte, de las relaciones de asociación Sur-Sur, ya que el valor práctico de lo que pueden intercambiar los centros de educación superior suele ser tanto mayor cuanto que pueden comparar experiencias semejantes.

110. Es absolutamente indispensable que la participación en la movilidad universitaria en el plano internacional no sea un simple instrumento de racionalización ni es térdeterminada por un enfoque mercantilista de la selección de los estudiantes extranjeros o por la voluntad de aumentar el prestigio atribuido a un determinado establecimiento docente. Debería permitirse también una amplia gama de formas innovadoras de "aprender del extranjero", con respecto a países y centros de educación superior que necesitan realmente una ayuda internacional.

111. **La tarea más apremiante de la cooperación internacional en el campo de la educación superior es lograr invertir el proceso de decadencia de los centros de docentes de los países en desarrollo, y en particular de los menos adelantados.** Las condiciones desfavorables en que tiene que funcionar la educación superior requieren, ante todo,

medidas y esfuerzos adecuados de los respectivos Estados y centros de educación. Deben aprender a ser más eficaces y rentables, fortaleciendo sus vínculos con la sociedad a fin de desempeñar plenamente su papel en los esfuerzos de desarrollo de su región o su comunidad. A menudo, los establecimientos de nivel universitario son considerados un elemento del aparato del Estado y no una parte esencial de la comunidad local y de la sociedad en general. Es indispensable convencer a las autoridades responsables y a la sociedad en su conjunto de que dichos establecimientos son lo segundo y no lo primero.

112. Acosados por problemas socio-económicos y políticos graves, muchos países en desarrollo consideran difícil reservar recursos importantes a la educación superior. Corresponde pues a la comunidad universitaria internacional y a las organizaciones internacionales prestar asistencia a la educación superior de los países que se enfrentan con problemas particularmente importantes para desarrollar sus sistemas educativos y sus capacidades científicas y tecnológicas.

113. La búsqueda de soluciones para lograr que la educación superior alcance un mayor grado de pertinencia, calidad e internacionalización, exige que se vuelva a centrar la reflexión en el carácter central del desarrollo de los recursos humanos y del papel que desempeña la educación, en todos sus niveles y formas. A este respecto, es esencial que los organismos de financiación del desarrollo internacionales y nacionales, las organizaciones y fundaciones no gubernamentales y la comunidad universitaria en general consideren el apoyo a los centros de educación superior de los países en desarrollo como indispensable para el desarrollo general del sistema educativo y para el fomento de la creación de capacidades endógenas.

114. Es también cada vez más evidente para todos que hay que conseguir una mejor coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo de la educación superior. En la medida en que los programas de ayuda internacionales son a menudo complementarios, pueden ser consolidados y ampliados mediante una cooperación bien concebida y ejecutada de modo coherente. Las ventajas son evidentes: se mancomunan los recursos, sobre todo si son tan difíciles de obtener como hoy en día; se evita la inútil repetición de actividades; y se definen mejor los proyectos, certificándose mejor su validez gracias a acuerdos y exámenes colectivos. Y, lo que es aún más importante, un marco de cooperación multilateral permite a los beneficiarios de los proyectos disponer de mayores posibilidades de selección de contribuciones para proyectos particulares, reduciéndose el peligro de la dependencia con respecto a modelos importados de desarrollo de la educación superior.

115. La política de búsqueda de soluciones específicas se debe a una conciencia del carácter singular de muchos problemas regionales, nacionales y locales. Y es también una consecuencia de comprender que, si bien el conocimiento es universal, su aplicación suele ser local. La educación superior depende de su comunidad local y es responsable ante ésta. Su presencia en el plano local es parte integrante del servicio que constituye la misión de la universidad o de cualquier otro establecimiento de educación superior. Sin embargo, aunque han de estrechar sus contactos con la realidad local, los centros docentes deben también consolidar su presencia en el plano internacional buscando de modo positivo soluciones a los distintos problemas científicos, educativos y culturales relacionados con la sociedad en general.

116. El interés por la calidad se refiere también a los programas e intercambios internacionales. Hay que volver a insistir en que el fomento de la enseñanza y la investigación mediante la cooperación universitaria internacional no ha de tener una "dirección única", sobre todo a largo plazo. Los centros de educación superior deberían ser más responsables y prudentes al establecer acuerdos interinstitucionales de "licencias" para enseñar o dar títulos, ya que, de no haber una evaluación de la calidad interna y externa, esto puede fácilmente comprometer el prestigio universitario del centro.

117. Todo enfoque previsor de la cooperación internacional en el ámbito de la educación superior ha de buscar algún remedio para el problema del éxodo de profesionales a largo plazo. Una ampliación de los intercambios intelectuales internacionales debería suscitar una mejora general en la flexibilidad, el ámbito y la calidad de la educación superior, y contribuir por consiguiente a luchar contra algunas de las causas de ese fenómeno. Entre las medidas que podrían tomarse figuran los acuerdos que permitan a los alumnos seguir algunos cursos en una institución extranjera, los incentivos propuestos por los países de origen a sus nacionales para que regresen tras finalizar sus estudios, mejores servicios de investigación y biblioteca y un acceso más fácil a las bases de datos científicos para los centros de educación superior, en particular los de los países en desarrollo y de Europa central y oriental. Es también necesario que haya políticas financieras y de personal adecuadas para la reintegración de los profesores de universidad y los investigadores en sus países de origen, aunque solo sea durante periodos limitados. La búsqueda de nuevas modalidades de transferencia rápida de conocimientos gracias a programas "a medida" constituye

otro ejemplo de cooperación internacional innovadora y bien administrada que puede contribuir a la disminución de la emigración de competencias.

#### *El acceso a l conocimiento*

118. La desigualdad, desde el punto de vista de la calidad, entre centros universitarios de las distintas partes del mundo refleja directamente los desequilibrios económicos y sociales más generales entre países desarrollados y países en desarrollo. La gravedad de la situación socioeconómica en muchos países en desarrollo, y en particular en los menos adelantados, ha tenido inevitablemente repercusiones en sus sistemas de educación superior. Sin embargo, en el mundo actual, en el que el conocimiento desempeña un papel cada vez más importante, es decisivo disponer de buenos sistemas de educación superior para intentar modificar la situación en un sentido positivo. Se plantea pues el problema de saber cómo pueden los sistemas educativos que se encuentran en una situación de inferioridad salir de ese círculo vicioso.

119. Entre las medidas esenciales, una de las primeras (de la que deberían encargarse, ante todo, los países y universidades interesados) es la reforma institucional, y en particular la adaptación de la institución a necesidades específicas. Al mismo tiempo, la cooperación internacional para el desarrollo institucional puede cumplir una función esencial permitiendo el acceso al conocimiento y facilitando su transferencia. Justamente, una de las misiones de los centros de educación superior es estar dispuestos a asumir el liderazgo en la lucha por la difusión universal de los conocimientos y promover el desarrollo de las instituciones hermanas en el mundo entero. Hay que conseguir que, en un **mundo en** el que las

recompensas y las oportunidades están desigualmente distribuidas, se establezcan dispositivos para compartir los conocimientos, mediante un acceso más fácil a los últimos descubrimientos, una movilidad universitaria apropiada y una mayor cooperación técnica entre grupos regionales.

120. El acceso al conocimiento tiene una dimensión suplementaria cuando se trata de la educación superior en los países en desarrollo que no disponen de recursos para la expansión de sus propios centros y programas de estudios e investigaciones de nivel superior. El fomento de aptitudes y capacidades locales, el incremento del número de individuos y organismos que proporcionan o utilizan conocimientos, es lo que les puede permitir reducir la distancia que media entre ellos y los países desarrollados, y disminuir por consiguiente su dependencia con respecto a la ayuda técnica y científica externa. En esta empresa, una mayor participación en las diversas formas de cooperación universitaria internacional les proporcionaría una protección contra el éxodo de profesionales a largo plazo. Algunos proyectos como, por ejemplo, los centros de educación superior internacionales con recintos universitarios múltiples, merecerían sin duda un estudio más detenido.

121. En el mundo universitario, como en tantas esferas de actividad humana, favorecer la competición es indispensable para el adelanto de los conocimientos pero no ha de impedir que se consideren numerosos aspectos del acceso a descubrimientos en campos especializados desde el punto de vista de los ideales de la solidaridad universitaria. Los miembros de la comunidad universitaria mundial han de interesarse no solo por la calidad de la institución a la que pertenecen, sino también por la calidad de la educación y la investigación superiores en el mundo entero.

### *El establecimiento de redes para la excelencia en la enseñanza superior*

122. Si bien es imprescindible que todo centro de educación superior aspire a la excelencia, ninguno de ellos puede esperar algún día estar en primera fila en todos los campos. De aquí que la cooperación interuniversitaria sea cada vez más importante, a fin de evitar que algunos centros se marginen, en particular en los países en desarrollo, y para alcanzar más fácilmente la excelencia en la enseñanza superior gracias a una "división de tareas" entre universidades que no tenga en cuenta las fronteras nacionales. Un sistema de enlace entre centros internacionales de estudios de especialización e investigación puede estimular considerablemente la educación superior en una determinada región y fomentar la cooperación Sur-Sur, en particular si dichos acuerdos están fundados en intereses comunes y en responsabilidades financieras adecuadamente compartidas.

123. Los últimos adelantos tecnológicos dan un carácter muy promisorio a la creación y el funcionamiento de dichos centros. Permitirán la ampliación del concepto de movilidad universitaria, para abarcar no sólo la movilidad tradicional de estudiantes, docentes e investigadores, sino también una movilidad "en marcha atrás", que pondrá a los investigadores de los centros de excelencia a disposición de los estudiantes, docentes e investigadores de centros situados en lugares remotos o marginados. Con este fin se puede recurrir a redes electrónicas, videocasetes, CD-ROM y otras formas modernas de comunicación. Estas nuevas tecnologías permitirán también afrontar el problema de la difusión de los resultados obtenidos por los investigadores que trabajan en centros de educación superior de los países en desarrollo.

## V. Cambio y desarrollo de la educación superior: la función de la UNESCO

124. El desarrollo de la educación superior y la promoción de la investigación mediante la cooperación internacional han sido campos importantes de acción de la UNESCO desde su fundación en 1946. La UNESCO, organismo especializado de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación, surgió del espíritu de solidaridad que prevalecía en las comunidades intelectual y científica al final de la Segunda Guerra Mundial. Diversos centros de educación superior, en particular las universidades, desempeñaron un papel importante en la edificación de dicho esfuerzo cooperativo. En cierto sentido, por lo tanto, todos ellos se pueden considerar *Alma Mater* de la UNESCO. Además, mediante las funciones de enseñanza, formación, investigación y servicio a la comunidad, esos centros abarcan los mismos ámbitos de competencia que la UNESCO y figuran por tanto entre sus principales asociados en la acción.

125. El logro de la **educación básica para todos**, reiterada durante la Conferencia de Jomtien, es la prioridad de la UNESCO en el campo de la educación. Dicha prioridad va acompañada por la preocupación por la renovación y el progreso de la educación **en todos los niveles** y por la necesidad de reformar el sistema educativo en general. A este respecto, la educación superior tiene una función importante porque el mejoramiento de su pertinencia y su calidad crea las condiciones del progreso en la educación en todos los otros niveles. La educación superior no sólo es responsable de la formación del profesorado y demás

personal docente, sino que su misión incluye también la investigación, que es la base de la política y la toma de decisiones en materia de educación, así como la reforma de los programas y el desarrollo de los métodos y el material pedagógicos. El reconocimiento del vínculo entre la educación superior y los demás niveles educativos, sus relaciones con el desarrollo de la ciencia y la tecnología y la conciencia de su función esencial en el desarrollo humano sostenible han llevado a la UNESCO a hacer de la **educación superior un área prioritaria** de su programa.

126. Uno de los aspectos centrales de la función de la UNESCO en el fomento de la educación superior ha sido la permanente contribución de la Organización a la **creación y el fortalecimiento de instituciones de educación superior en los países en desarrollo**. Esta tarea es especialmente urgente hoy, y corresponde a la misión de la UNESCO, varias veces recalcada por los órganos rectores de la Organización, de dirigir sus esfuerzos en primer lugar y sobre todo a los países en desarrollo, para ayudarles a colmar la brecha que los separa de los países desarrollados en cuanto al conocimiento y fortalecer su capacidad de participar activamente en el desarrollo de la educación superior y la ciencia.

127. El análisis de los problemas y los desafíos con que se enfrenta la educación superior y la experiencia internacional adquirida por la UNESCO en este campo permiten identificar las siguientes orientaciones para su trabajo futuro:

- **ampliar el acceso y la participación** en la educación superior;
- **invertir más** en educación, incluido el nivel superior, mediante la movilización mundial de todas las partes interesadas, a fin de asegurar una base más amplia de recursos;
- **mejorar la pertinencia** de la educación superior respondiendo a los desafíos de un mundo cambiante en los planos internacional, regional, nacional y comunitario;
- **aumentar la calidad** de la educación superior en todas sus funciones y con respecto a todos los que participan en sus actividades;
- **fomentar** la función de investigación en la educación superior;
- **fomentar** la libertad académica y la autonomía institucional;
- **intensificar la cooperación internacional** en la educación superior y orientarla en un espíritu de **solidaridad académica**.

#### *Ampliación del acceso y la participación*

128. La Convención contra las discriminaciones en la enseñanza aprobada por la UNESCO en 1960 insta a los Estados Miembros a "hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria; generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior". La Convención sobre los derechos del niño aprobada por las Naciones Unidas en 1989 también pide a los Estados "hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados". En cumplimiento de estos

principios internacionalmente convenidos y en razón de las desigualdades de acceso a la educación superior, la UNESCO continuará fomentando el aumento del acceso en sus programas y actividades relacionados con el desarrollo y el cambio de la educación superior.

129. Los principios de ampliación de la participación en la educación superior y de garantía de igualdad de acceso han sido periódicamente suscritos por diversas reuniones de la Conferencia General de la UNESCO, de las Conferencias Internacionales de Educación y por las conferencias regionales de ministros de educación convocadas bajo los auspicios de la Organización. Esta política también ha recibido apoyo en diversas otras reuniones organizadas por la UNESCO con sus asociados en el campo de la educación superior, y ha sido reforzada por análisis y estudios, sobre todo en cuanto a la situación de los países en desarrollo y a la participación de las mujeres en la educación superior. La demanda de un mayor acceso es un desafío importante para muchos países y muchas regiones, sobre todo donde es difícil conseguir los recursos necesarios de personal, fondos y logística. Consecuentemente, la UNESCO prestará debida atención a este problema.

#### *Buscar una base más amplia de recursos*

130. La UNESCO considera que el problema esencial de atender las crecientes demandas y expectativas respecto de la educación superior en una situación de escasez de recursos exige la movilización de todos los actores y todos los interesados para aumentar la inversión en educación superior. La Organización también recalca la necesidad de:

- reconocer que la educación superior es una inversión social importante y, por lo tanto, asignarle fondos públicos adecuados;

- emprender una seria búsqueda de nuevos métodos de financiación, basados en la participación de todos cuantos directamente o indirectamente se benefician de la educación superior, incluyendo el sector económico, las comunidades locales, los padres, los alumnos y la comunidad internacional.

131. La ampliación de la base de recursos debiera ir acompañada de esfuerzos sistemáticos de los propios centros de educación superior por aprovechar óptimamente sus recursos y aumentar su eficiencia. Por lo tanto la UNESCO continuará, en estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales y con la comunidad de educación superior en conjunto, instando a un incremento del apoyo público a la educación superior. Al mismo tiempo, la Organización mantendrá en observación las experiencias nacionales e institucionales sobre diversas modalidades de costos compartidos, de sistemas de apoyo a los alumnos y de recuperación de costos, y examinará las repercusiones a largo plazo que tengan en el acceso, la igualdad de participación y el financiamiento sostenible institucional.

#### *Fomento de la pertinencia y la calidad*

132. La UNESCO observa que diversas tendencias y problemas mundiales exigen un replanteamiento y una reforma de la educación superior y sus instituciones prácticamente en todos los países y todas las regiones. El crecimiento cuantitativo dista de ser uniforme en todo el mundo, pero el significativo aumento de alumnos e instituciones exige respuestas adecuadas a lo que a veces se denomina "masificación" de la educación superior. Estos aumentos cuantitativos exigen políticas, estructuras y programas coordinados, que son los elementos básicos de cualquier reforma educativa. Lo mismo vale respecto de las demandas diversas cada vez mayores que la sociedad plantea a la educación superior, y

que tienen incidencia en los campos económico, social, cultural y científico. Los cambios profundos en el progreso, la producción, la difusión y la aplicación de los conocimientos -de los que la educación superior es parte integrante- también exigen renovación y reforma. El ritmo sin precedentes de expansión de las actividades científicas exige poner al día los planes y los programas educativos, más flexibilidad a las estructuras organizativas y una mayor comprensión de los aspectos económicos y éticos de las actividades científicas. El progreso de las ciencias educativas y un mejor conocimiento de los procesos de aprendizaje también conducen al cambio y a la innovación en la educación superior.

133. La UNESCO observará atentamente la evolución de estos hechos y continuará contribuyendo a la reforma y el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, no tiene la intención de formular planes listos para aplicación o imponer modelos específicos de desarrollo y funcionamiento de la educación superior, lo cual es prerrogativa de cada país y de su gobierno en concertación con todos los interesados, los centros de educación superior y la comunidad académica, incluido el estudiantado.

134. Una de las funciones principales de la UNESCO en el esfuerzo colectivo por promover el cambio y el desarrollo de la educación superior es facilitar **el intercambio de información y experiencia y promover investigación sobre educación superior** aplicable a la formulación de políticas y a la adopción de decisiones. Mediante su función de centro de intercambio, la UNESCO puede responder a los requisitos de adopción de decisiones bien fundamentadas suministrando datos y análisis y registrando los cambios y las tendencias de la educación superior. Consecuentemente, la Organización fomentará su trabajo en cooperación con sus asociados tradicionales para elaborar

estadísticas e indicadores válidos de educación superior y ciencia, incluyendo el afimamiento de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). Además, gracias a su *Informe mundial sobre la educación y su Informe mundial sobre la ciencia*, la UNESCO seguirá la evolución de la educación superior y la ciencia, incluyendo al mismo tiempo los problemas que surgen, incluida la necesidad de facilitar el acceso al conocimiento y la transferencia de éste.

135. La UNESCO continuará fomentando la preservación y el mejoramiento de **la diversidad** entre los centros y los sistemas de educación superior, que considera un instrumento importante de la vida académica en general y un requisito para el progreso del conocimiento y la preservación de las identidades culturales nacionales y locales. Esta política es reforzada por la experiencia, que ha demostrado cuán perjudicial es para el desarrollo académico e intelectual de un país adoptar sin crítica los modelos extranjeros para su propia educación superior. La historia ha mostrado que los sistemas más perdurables de educación superior son los que presentan un adecuado equilibrio entre unidad y diversidad, reflejo de la **universalidad** del conocimiento y de la **especificidad** de las necesidades sociales, económicas y culturales.

136. En su compromiso con la necesidad de **diversidad, pertinencia y calidad** de la educación superior, la UNESCO ha venido descentralizando sus programas al terreno a sus oficinas y centros regionales tales como el Centro Europeo de Enseñanza Superior (CEPES) y el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC). Esta política se proseguirá. La UNESCO también hará hincapié en el apoyo técnico e intelectual a los gobiernos y las entidades de educación superior, y en las actividades encaminadas directamente a

mejorar la dirección y la administración y el mejoramiento de la calidad. La UNESCO también prestará debida atención al desarrollo institucional, recalando al mismo tiempo la necesidad de desarrollo sistemático nacional e internacional de la educación superior. Reconociendo la importancia de la cooperación entre la educación superior y sus asociados económicos, la UNESCO promoverá dicha cooperación, especialmente en el contexto de su Programa UNIS PAR (colaboración entre la universidad, la industria y la ciencia).

137. Uno de los principios en que la UNESCO funda sus relaciones con todos sus copartícipes en la educación superior es el del respeto de la **libertad académica** y la **autonomía institucional**. Este criterio se deriva de la experiencia y la convicción de que la adhesión a estos dos principios es una condición del funcionamiento normal de las instituciones de educación superior y del éxito de la reforma. En respuesta a un llamamiento de la comunidad académica, la UNESCO continuará apoyando el desarrollo de principios y prácticas internacionalmente reconocidos respecto a la libertad académica y la autonomía de las instituciones de educación superior, y al mejoramiento de la **condición de los profesores de educación superior**, de conformidad con las normas adoptadas en todo el mundo.

#### *Expansión de la cooperación internacional*

138. En cumplimiento de su misión constitucional de ayudar "a la conservación, al progreso y a la difusión del saber (...). Alentando (...) el intercambio internacional de representantes de la educación, de la ciencia y de la cultura", la UNESCO continuará dando prioridad a las actividades encaminadas a promover la cooperación mundial, regional e inter-regional en materia de educación superior. Sus principales asociados en la ejecución de

este objetivo son y seguirán siendo los Estados Miembros, otras organizaciones gubernamentales internacionales, los centros de educación superior, y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

139. El análisis de la internacionalización de la educación superior, ya expuesto en el presente documento, determinó tendencias y hechos importantes que junto con la actual situación social, económica y cultural también han afectado el nivel y las formas de la cooperación académica internacional. Hay una clara necesidad de mayor cooperación internacional en el campo de la educación superior. La respuesta de la UNESCO ha revestido la forma de un conjunto de medidas organizativas y una búsqueda de nuevos métodos y nuevas actividades en

todos sus programas de educación, ciencia, cultura y comunicación.

140. La UNESCO continuará extendiendo su apoyo a las ONG que tienen una función activa en la promoción de la cooperación regional e interregional en los campos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación y seguirá cooperando estrechamente con ellas. Una gran mayoría de estas ONG son asociaciones académicas, científicas y profesionales. En 1988 la UNESCO estableció una Consulta Colectiva de Organizaciones no Gubernamentales especializadas en la educación superior para asistir a la Organización en la orientación de su programa de educación superior y para participar en su ejecución. Reconociendo la función de las organizaciones no gubernamentales en la promoción de un espíritu de cooperación, la UNESCO se propone seguir fomentando esta colaboración mutua.

141. La UNESCO observa con preocupación que el deterioro de las condiciones generales de la educación y la investigación y por ende la declinación de

los centros de educación superior de algunos países estén ampliando la brecha que separa a los países industrializados de los países en desarrollo respecto de la capacidad de absorber y desarrollar la tecnología moderna y nuevos conocimientos. La persistencia de dichos desequilibrios reduce la capacidad de hacer frente a las importantes tareas presentes y futuras. Por consiguiente, es más necesario que nunca ayudar a esos miembros de la comunidad internacional, cuya situación se puede corregir o modificar radicalmente merced a la cooperación y la asistencia internacional. La Organización establecerá prioridades en sus programas con miras a la consecución de dichos objetivos.

142. Las nuevas condiciones y expectativas respecto de la cooperación internacional exigen métodos nuevos y más efectivos, lo que indujo a la Conferencia General de la UNESCO a aprobar en 1991, en su 26a reunión, el **Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO**, plan de acción intersectorial. Este programa se propone fortalecer la cooperación académica con especial hincapié en el apoyo a los centros de educación superior de los países en desarrollo y de Europa central y oriental.

143. El programa está concebido para establecer **redes** entre centros de educación superior a niveles interregional, regional y subregional, promover **el desarrollo institucional, el aprovechamiento en común de los recursos y facilitar el intercambio de conocimientos técnicos y experiencia y de personal y alumnos**. El programa se basa en el espíritu de solidaridad académica necesaria para poner en funcionamiento un proceso que conduzca a establecer vínculos fuertes y duraderos entre centros de educación superior e instituciones científicas en todo el mundo. Desde el punto de vista académico, el programa se propone fomentar y reforzar programas innovadores e interdisciplinarios de enseñanza, formación

e investigación en campos que tengan relación directa con el desarrollo humano sostenible, tales como los temas de población, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, la solución de conflictos, la paz, los derechos humanos y la democracia. En este contexto, el programa tendrá en cuenta una reciente iniciativa de la Organización titulada "Gestión de las Transformaciones Sociales" (MOST), encaminada a promover la investigación social comparada internacional relacionada con las políticas.

144. El Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO engloba una amplia gama de actividades que exigen modalidades flexibles de acción. Han surgido dos tipos de actividades estrechamente asociadas e interdependientes como medios principales de ejecución: **las redes y las Cátedras UNESCO**. Un objetivo de largo plazo es que la cooperación entre las Cátedras UNESCO conduzca a la creación de redes entre **centros de estudios e investigación avanzados** en campos particulares que sirvan para la capacitación de especialistas altamente calificados en los niveles nacional, subregional e institucional.

145. El programa fue iniciado con pleno conocimiento de que requiere considerables recursos y un sistema adecuado de control y revisión. La UNESCO continuará buscando apoyo organizativo y financiero para el programa en estrecha cooperación con gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organismos donantes, organizaciones públicas y privadas y centros de educación superior. La Organización también prestará atención a otras formas innovadoras y económicas de ejecución de todas sus actividades relacionadas con la cooperación académica internacional. En este contexto, se seguirá considerando la posibilidad de establecer un **sistema de voluntarios universitarios**, siguiendo el modelo de Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas.

146. La UNESCO trabaja desde hace mucho tiempo en el desarrollo y el fomento de la cooperación internacional en la educación superior mediante la **convalidación de estudios y calificaciones**. Los cinco convenios regionales de convalidación de estudios, diplomas y títulos de educación superior aprobados bajo los auspicios de la UNESCO en los dos últimos decenios dan prueba de este compromiso: América Latina y el Caribe (1974), los Estados árabes (1978), la Región Europa (1979), los Estados de África (1981), y Asia y el Pacífico (1983). En 1976 se aprobó el Convenio Internacional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Arabes y los Estados Europeos Ribereños del Mediterráneo. La Conferencia General de la UNESCO, en su 27a reunión, en 1993, aprobó la Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior. Así, se ha creado un marco global que también puede servir para tratar la cooperación académica. Los procesos en curso de integración económica, cultural y política se tendrán en cuenta en las actividades encaminadas a la aplicación de estos convenios.

147. El significado práctico de estos instrumentos normativos depende de las actividades efectuadas por los comités regionales y los órganos nacionales encargados de observar y facilitar la aplicación de sus disposiciones. Por consiguiente, la UNESCO continuará apoyando las actividades de dichos organismos y promoviendo diversas formas de movilidad de estudiantes y personal mediante la evaluación de programas de estudio y diplomas, elaboración de bases de datos, asistencia en el establecimiento de mecanismos nacionales de acreditación y publicaciones tales como *Estudios en el extranjero* y *Estudios superiores: exposición comparativa de los sistemas de enseñanza y de los títulos y diplomas*.

## VI. Hacia una renovación de la educación superior: la "universidad dinámica" y el "nuevo pacto académico"

148. En el presente documento se aboga por una concepción de la educación superior que, al tiempo que la reconoce como uno de los componentes más importantes de la sociedad contemporánea y futura, también exige una renovación de su pedagogía, aprendizaje, investigación y funciones de servicio, y en última instancia de los propios centros de educación superior. Al mismo tiempo, la complejidad, la interdependencia y la adecuación de muchos problemas mundiales, regionales, nacionales y locales son de tal magnitud que abordarlos en forma únicamente reactiva conlleva el riesgo de marginar a las instituciones que adoptan dicha actitud, sobre todo a largo plazo. La UNESCO, empeñada en el esfuerzo de renovación de la educación superior, considera esencial que todos los sistemas y centros de educación superior previsores estructuren su propia misión teniendo presentes estos criterios globales, que caracterizan lo que podría denominarse "**universidad dinámica**".

149. Esta noción de "universidad dinámica" también orientará la acción de la UNESCO en la elaboración y la ejecución de sus actividades de educación superior. El objetivo de la acción, en la que deben participar todos los interesados, es lograr que cada centro de educación superior se convierta en:

- un lugar de formación de alta calidad que capacite a los alumnos para actuar de manera eficiente y eficaz en una amplia gama de funciones y actividades cívicas y profesionales, incluyendo las más diversas, actuales y especializadas;

- un lugar al que el acceso depende principalmente del mérito intelectual y de la capacidad de participar activamente en sus programas, cuidándose de asegurar la igualdad social;
- una comunidad dedicada plenamente a la investigación, la creación y la difusión del conocimiento, al progreso de la ciencia, y que participe en el desarrollo de innovaciones e invenciones tecnológicas;
- un lugar de aprendizaje basado únicamente en la calidad y el conocimiento, que inculque a los futuros graduados el compromiso de proseguir el aprendizaje y la responsabilidad de poner su formación al servicio del desarrollo social;
- un lugar que acoja a los que regresan para actualizar y perfeccionar sus conocimientos y sus calificaciones como parte de la práctica y la cultura institucionales;
- una comunidad en que se estimule y apoye activamente la cooperación con la industria y los servicios en favor del progreso económico de la región y la nación;
- un lugar en el que se individualicen, discutan y aborden en espíritu de crítica bien informada problemas y soluciones locales, regionales, nacionales e internacionales importantes, y en el que se fomente la participación activa de los ciudadanos en los debates sobre el progreso social, cultural e intelectual;

- un lugar al que gobiernos y demás instituciones públicas puedan dirigirse en busca de información científica fiable, cada vez más necesaria para las autoridades de todos los niveles, y que también promueva la participación en el proceso de decisión;
- una comunidad cuyos miembros, íntegramente dedicados a los principios de libertad académica, están comprometidos en la búsqueda de la verdad, la defensa y el fomento de los derechos humanos, la democracia, la justicia social y la tolerancia en sus propias comunidades y en todo el mundo, y que participan en la instrucción encaminada a la verdadera ciudadanía participativa y en la edificación de una cultura de paz;
- una institución bien ubicada en el contexto mundial con todas las amenazas y las posibilidades inherentes, y adaptada al ritmo de la vida contemporánea, a las características distintivas de cada región y de cada país.

150. Este amplio concepto de "universidad dinámica" supone su adaptación

creativa en el proceso de la búsqueda de modelos y prácticas institucionales específicos que satisfagan las necesidades, las condiciones y las posibilidades de determinados centros de educación superior, comunidades, naciones y regiones. Dicha búsqueda del desarrollo y el cambio de la educación superior también debiera considerarse parte esencial del amplio proceso de cambio de la sociedad contemporánea. La responsabilidad respecto de la forma y las medidas reales de ejecución de la renovación de los sistemas de educación superior recae en cada país y en su comunidad académica, pero en un mundo rápidamente cambiante ningún país se puede considerar aislado de las influencias de eventos y hechos internacionales.

151. La UNESCO anticipa, como objetivo concluyente del proceso total de cambio y desarrollo de la educación superior analizado en el presente documento, el surgimiento de un nuevo "**pacto académico**" que ponga la educación superior de todos sus Estados Miembros en mejores condiciones de responder a las necesidades actuales y futuras del desarrollo humano sostenible.