

La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización

Claudio Rama Vitale



Resumen

La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización

En América Latina y el Caribe se han presentado, a partir del siglo XX, tres reformas de la educación superior. En la tercera, un verdadero shock sufren hoy estos sistemas de educación superior, a causa de su internacionalización, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población y la presencia creciente de las sociedades del conocimiento.

Abstract

The third reform to higher education in Latin America and the Caribbean: massification, regulations and internationalization

From the 20th century, in Latin America and the Caribbean, three reforms to higher education have been presented. In the third one, this higher education systems suffer a real shock due to their internationalization, new technologies of communication and information, new population demands for access, and the growing presence of societies of knowledge.

Résumé

La troisième réforme de l'éducation supérieure en Amérique Latine et les Caraïbes: expansion, règlements et internationalisation

À partir du XX^{ème} siècle il y a eu trois réformes en Amérique Latine et les Caraïbes. La troisième réforme a produit un véritable choc dans ces systèmes d'éducation supérieure, à cause de leur internationalisation, les nouvelles technologies de la communication et de l'information, les nouvelles demandes d'accès de la population et la présence croissante des sociétés de la connaissance.

Palabras clave

Reformas de la educación superior, globalización, masificación, internacionalización.

Higher education reforms, globalization, massification, internationalization.

La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización*

Claudio Rama Vitale**



Alvin Toffler, en su libro *El shock del futuro*, en la década del setenta, sostenía que el mundo estaba enfrentado al inicio de fuertes cambios en su sustrato tecnológico y social, y que se estaban gestando cambios significativos en las personas, en las organizaciones y en los grupos sociales, cuyas dinámicas imponían nuevos desafíos, en particular a las instituciones de educación. Entre ellas, especialmente a las universidades, como las instituciones tradicionales, generadoras y transmisoras de conocimiento, que están en el centro mismo de los *shocks*, puesto que son los instrumentos y las palancas en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se está generando a escala global

y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo.

Este tercer *shock* que enfrentan las sociedades, golpea particularmente a los sistemas universitarios y promueve su metamorfosis en América Latina, una mutación expresada en la *tercera reforma* de la educación superior, la cual es, sin duda, la más compleja, la más generalizada y la más riesgosa por la dimensión del impacto, la cantidad de variables en juego y la vinculación con tantas áreas de la sociedad.

A manera de síntesis, en la tabla 1 se observan las fases de la educación superior en América Latina, que se expondrán en detalle a continuación.

* Publicado inicialmente en el "Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. La metamorfosis de la educación superior", Caracas, Iesalc, Unesco, 2006.

** Licenciado en Economía; posgraduado en Derechos de Autor, especialista en Marketing; magíster en Gerencia de la Educación, doctor en Ciencias de la Educación. Entre mayo del 2001 y junio del 2006 fue Director del Instituto Internacional de la Unesco para la educación superior en América Latina y el Caribe (Iesalc) con sede en Venezuela. Actualmente es consultor en educación superior y profesor de posgrado en la Universidad Tres de Febrero, en Buenos Aires.

E-mail: claudiorama@gmail.com

Tabla 1. Fases de la educación superior en América Latina

<i>Modelo de educación superior</i>	<i>Modelo político</i>	<i>Objetivos políticos</i>	<i>Instrumento</i>
Primera reforma: autonomía y cogobierno. Modelo monopolítico público.	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado educador.	Luchas políticas. Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda reforma: mercantilización. Modelo dual público-privado	Diversificación. Lógica privada. Lucha por la libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza.	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad-precios.
Tercera reforma: internacionalización. Modelo trinario (público-privado-internacional)	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones rectorales. Nuevo rol del Estado.	Búsqueda de la regulación pública nacionales e internacionales. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Posgrados. Nueva competencia internacional.

La primera reforma: autonomía y cogobierno

América Latina tuvo su primera reforma sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales (Rama, 2006).

Éste fue el detonante de la *primera reforma* universitaria en América Latina, marcada por la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región y que, al promover la autonomía y el cogobierno universitario, contribuyó decididamente a la ampliación de la cobertura de las univer-

sidades públicas, superando los modelos de élite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que, por la formación profesional, accedieron a una significativa movilidad social. Tal modelo monopolítico educativo universitario, público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo larga y destacada vigencia y se impuso progresivamente en cada uno de los países de la región hasta inicios de la década del setenta, cuando la crisis de los modelos económicos golpeó a las puertas de las instituciones de educación superior y sentó las bases de una nueva transformación universitaria.

La segunda reforma: mercantilización y diferenciación

Para entonces, un nuevo y radical movimiento estudiantil latinoamericano mostró clara-

mente que las universidades, tal como estaban estructuradas, no respondían a los nuevos escenarios políticos y económicos ni a las nuevas demandas sociales. Desde las luchas por los boletos estudiantiles,¹ la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y de cogobierno, la exigencia de mayores presupuestos, o la demanda de cambios curriculares, gerenciales u organizativos, el movimiento estudiantil expresaba tanto la necesidad de promover renovaciones en los sistemas universitarios como las urgencias de crecientes masas de bachilleres que presionaban para ampliar la cobertura de la educación superior. Más allá de estos movimientos, la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva y la caída de los precios de los productos primarios —ejes ambos que estaban en la base del modelo de inserción dominante en la economía mundial— marcaron el contexto de un nuevo escenario, caracterizado por permanentes crisis fiscales y de las balanzas de pagos, y por la incapacidad de los gobiernos para mantener los niveles de financiamiento que requería la educación superior pública para cubrir las nuevas demandas sociales. El incremento de los precios petroleros en la década del setenta, las dictaduras militares, la caída de los precios de las materias primas y el cierre de los mercados para los productos aftosos, dieron el golpe final a la expansión del financiamiento público en muchos de los países de la región, e imposibilitó —desde ese momento y para siempre— que las demandas de cobertura, como resultado de la expansión de la educación media, fueran cubiertas en su totalidad por los tradicionales mecanismos de financiamiento públicos.

Al comienzo, la continua presión estudiantil y las propias dinámicas de las universidades autónomas, así como también la creación de nuevas instituciones públicas con menores ecuaciones de costos, aumentaron la cobertura pública, pero ello se produjo a costa de

la caída relativa de los niveles de calidad. Sin embargo, la respuesta finalmente fue el establecimiento de diversas restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades públicas en casi todos los países de la región y, vía la libre acción del mercado, se promovió una expansión desordenada de la educación superior privada. Este proceso constituyó el centro de la *segunda reforma* de la educación superior en el continente desde la década del ochenta, que promovió un incremento de la cobertura, en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y que terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual: por un lado, una educación pública cada vez más elitizada socialmente, con restricciones de acceso con base en cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público y, por otro, un sector privado pagante y con restricciones de acceso, como consecuencia de los costos de las matrículas, dada la desigual distribución de la renta en la región.

Tales restricciones no fueron significativas para detener las demandas de acceso a la educación superior, pero sí afectaron los niveles de calidad, en tanto las instituciones se fueron posicionando en circuitos diferenciados de calidad, dada la ausencia, en muchos países, de políticas públicas de aseguramiento de la calidad y de las propias diferencias de ingresos económicos de las familias. Las nuevas demandas de miles de nuevos bachilleres que pretendían ingresar a las universidades públicas también contribuyeron a diferenciar más fuertemente los sistemas de educación, lo que generó una mayor flexibilidad de los modelos en términos pedagógicos, institucionales y organizacionales.

La segunda reforma se caracterizó por la instauración de un complejo modelo binario —público y privado; de alta y baja calidad; uni-

1 Pasajes especiales con descuento para los autobuses.

versitario y no universitario— como resultado del contexto mercantil y heterogéneo, y que promovió modelos de calidad, de precios y de financiamiento diferenciados. Ello facilitó la significativa expansión del sector privado, medido en términos de cobertura, matrícula e instituciones, sobre la base, en general, de un pequeño sector de calidad, y otro mayor, orientado a la absorción de la demanda insatisfecha y con menores exigencias de calidad. Tan notable expansión privada diferenciada estuvo, además, asociada en sus inicios a la ausencia de mecanismos de regulación de la calidad de la educación superior y creó un desajuste estructural en el marco de un sistema totalmente heterogéneo, incontrolado y repetitivo. Este nuevo escenario permitió ampliar la cobertura social y regionalmente, pero promovió circuitos diferenciados de calidad que derivaron en el nacimiento de una nueva iniquidad, vinculada a la calidad de la educación superior a nivel terciario. Resultó paradójico que la expansión de la cobertura redujera las iniquidades de acceso para mujeres y personas del interior y comenzara a facilitar el acceso de nuevos sectores, pero al tiempo conformara dos circuitos o redes de escolarización universitarias, diferenciadas por sectores sociales y niveles de calidad de la educación.

Este modelo encontró límites políticos desde mediados de la década del noventa en los diferentes países de la región, al comprobarse que se estaban conformando sistemas cuya diversificación mostraba fuertes mecanismos de exclusión y que, además, no garantizaban los niveles de calidad deseados.

Pero las que realmente fracasaron fueron las creencias de la década del ochenta de que el mercado libre podía promover altos niveles de calidad en la educación superior, al verificarse que la proliferación de instituciones y programas dentro de un esquema de total libertad en relación con la determinación precios-calidad y sin un control regulatorio que estableciera estándares mínimos, terminó pro-

duciendo un deterioro global de las certificaciones. Se asumía que serían los usuarios-clientes (estudiantes) los que seleccionarían las opciones de mejor calidad que, a su vez, serían las que el mercado de las remuneraciones sancionaría de manera diferenciada, y que serían las propias universidades las que garantizarían elevados niveles de calidad, ya que los salarios de los profesionales egresados de las respectivas instituciones estarían ajustados al valor que el mercado de demandantes de profesionales determinaría a la hora de las remuneraciones para sus respectivos títulos y para las respectivas instituciones. Tal enfoque incorrecto sobre la determinación de los niveles de remuneración en los mercados profesionales no tomó en consideración que los estudiantes no necesariamente iban a optar de modo racional por aquellas instituciones que les permitirían mayores ingresos monetarios futuros; que los mercados carecen de información fidedigna; que los mercados laborales de las profesiones no eran tan flexibles, dadas las regulaciones corporativas de las asociaciones profesionales, y que ante situaciones de libertad de mercado, las instituciones iban a ofrecer diferenciados niveles de calidad de los servicios educativos, en función de distintos niveles de capacidades económicas de los estudiantes y dadas la desigual distribución del ingreso. Como derivación de la crítica a dichas concepciones fuertemente sesgadas por las ideas neoliberales y aperturistas, se comenzó a verificar la urgente necesidad de nuevas políticas públicas que regularan el funcionamiento de las instituciones universitarias, en especial de las privadas, y que tendieran al establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Adicionalmente, la crisis de esta etapa de la educación superior en América Latina se produjo junto a un incremento significativo de la demanda estudiantil y del tercer *shock* sobre las sociedades a escala global, como analizara Toffler, marcado por la creciente renovación de saberes en el marco de las sociedades del conocimiento, del desarrollo de nuevas

tecnologías de información y comunicación, de la globalización económica y de la internacionalización de la educación superior. Todos ellos son los fenómenos que coadyuvan a sentar las bases del inicio de la *tercera reforma* de la educación superior en el continente.

La tercera reforma: masificación e internacionalización

Un verdadero *shock* sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior, a causa de la internacionalización de la educación superior, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad, como los grupos indígenas, u otras minorías, como las personas con discapacidad o los migrantes, y la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida, la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes (Unesco, 2005). De manera directa e indirecta, la internacionalización en curso esta promueve la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje en la sociedad del saber, el establecimiento de estándares internacionales de calidad sobre la educación superior, la presión hacia nuevas pertinencias globales y locales (*glocales*) y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global. El impacto de las nuevas tecnologías, por su parte, contribuye a la globalización de la educación, permitiendo acortar las distancias, expandir la educación transfronteriza y las modalidades de educación en red, y al generar la educación virtual, viabilizar nuevas prácticas pedagógicas de simulación, de autoaprendizaje y de praxis, y una educación no presencial.

Este nuevo contexto, además, está favorece ampliamente a la educación, al flexibilizarla y renovarla, y también promueve su masificación como respuesta de las familias. La preca-

riedad de los empleos y la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de los trabajos son también derivaciones de la actual globalización, que incentiva a las personas a incrementar sus años de escolarización y aumentar la cobertura terciaria como escudo de defensa, como estrategia de sobrevivencia de los hogares. Así, globalización y sociedad del saber constituyen dos grandes motores que impulsan la masificación de la educación superior en América Latina, la cual se expresa tanto a través de los niveles de competencia en los mercados laborales como de la disposición de los hogares a sacrificar rentas y tiempo para capacitarse. Esta creciente lógica de acción de las personas hacia una mayor propensión a estudiar como instrumento de defensa social, por un lado, dado que constituyen sectores sociales con menos *stocks* de capital cultural, reafirma los circuitos diferenciados de calidad en la educación, pero al tiempo también contribuye al desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas e institucionales, la ampliación de las ofertas disciplinarias, una mayor flexibilización de las estructuras curriculares y, sobre todo, un nuevo rol del Estado, estableciendo procesos de fiscalización y control sobre la calidad y pertinencia de la educación superior.

Los datos de la figura 1 son trágicamente elocuentes del esfuerzo económico que están haciendo las familias, expresado en los pagos a la educación superior y los costos de oportunidad de los tiempos de estudio. Mientras que el ingreso promedio per cápita a precios constantes se ha mantenido casi estable, la matrícula de la educación privada más que se duplicó en el período, mostrando el sacrificio de renta de los hogares como resultado de un cambio en sus patrones de consumo, y una mayor propensión al gasto educativo.

Así, tanto los *shocks* externos como la disposición al estudio constituyen los contextos de una verdadera metamorfosis, de una nueva reforma que, con mayor o menor intensidad, procesan y promueven las universidades, las

sociedades y los gobiernos en todo el mundo, y ponen a los sistemas nacionales de educación en mayor sintonía e integración, y cuyos ejes fundamentales están dados por la masifi-

cación, la nueva regulación nacional e internacional, las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas fronteras de la educación y los nuevos saberes.

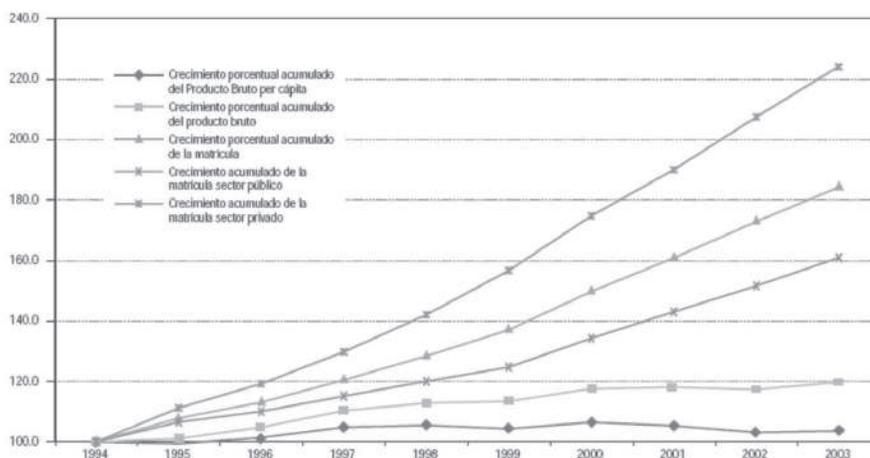


Figura 1. Esfuerzo social (hogares y gobierno) en la educación superior.

Fuente: cálculos propios con fuentes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) a precios constantes, y del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc).

Nuevos estudiantes

Las profundas transformaciones ocurridas en las universidades latinoamericanas, expresadas en un proceso de masificación, feminización, privatización, regionalización, diferenciación y segmentación, sumado a los propios cambios de esas sociedades, sumadas en un proceso de urbanización, de cambio demográfico, de transformación productiva y de apertura económica, modificaron sustancialmente el rol y las características de los estudiantes. La masificación estudiantil ha sido el eje protagónico de ese proceso, dado que ello ha sido causa y efecto de la propia diferenciación. Tal proceso de expansión matricular se produjo desde fines de la década del ochenta,

ya, y se aceleró desde mediados de la del noventa (véase figura 2). Así, el crecimiento estudiantil muestra una tendencia sostenida en el tiempo, pero inclusive a partir del 2000 manifiesta un incremento en su evolución. Desde ese año, el cambio en la pendiente de la curva expresa un aumento adicional de casi 135 mil nuevos alumnos por año. A partir de ese año, el incremento anual en la región en términos absolutos es de unos 835 mil alumnos frente a los 700 mil del período 1994-1999. En total, entre 1994 y el 2003, la matrícula aumentó en 83%, y ha permitido superar el techo de 15 millones de estudiantes latinoamericanos de educación superior en el año 2005.

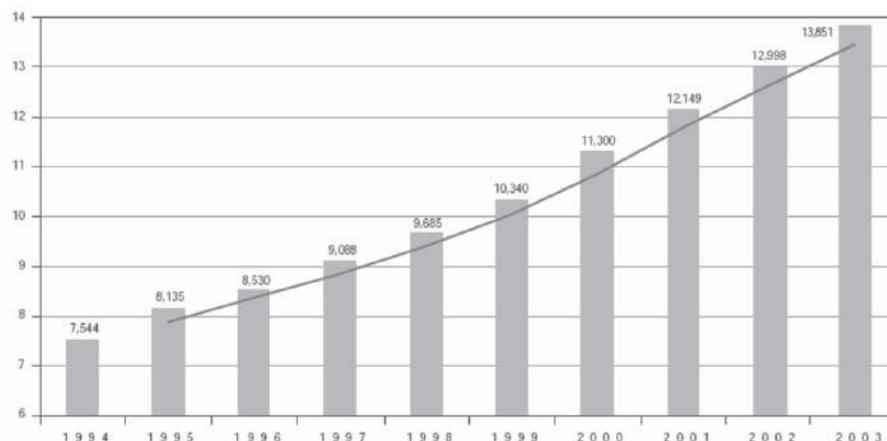


Figura 2. Evolución de la matrícula en América Latina 1994-2003 (cifras en millones)

Fuente: diferentes documentos de la Iesalc. Cálculos propios.

Ese incremento de la matrícula es muy superior al de la población de 20 a 24 años y, por ende, significa un aumento vigoroso de la tasa de cobertura. El continente atraviesa un cambio demográfico significativo, dado por el proceso de envejecimiento global de su población y la caída de las tasa de natalidad, que se expresa en una reducción de la variación interanual de la población entre 20 y 24 años, la

cual alcanzó su pico máximo de variación de 1,88% anual en 1997, bajó a 1,66% en 1999; 1,04% en el 2001 y 0,65% en el año 2003. Así, ambos procesos, incremento de la matrícula y caída de la variación de población de 20 a 24 años, han determinado que la tasa de cobertura terciaria en la región, en los últimos diez años y especialmente desde el 2000, se haya incrementado en 62%, tal como se visualiza en la tabla 2.

Tabla 2. Tasa de cobertura de la educación terciaria^a

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>América Latina (%)</i>	17,6	18,7	19,2	20,1	21	22,1	23,8	25,3	26,9	28,5
<i>Variación interanual</i>	-	1,1	0,5	0,9	0,9	1,1	1,7	1,5	1,6	1,6

^a La tasa bruta corresponde a la relación de la matrícula sobre la población de 20 a 24 años.

Fuente: diferentes documentos de la Iesalc y Cepal.

Tal proceso expresa una creciente masificación de la educación superior, que se manifiesta en cambios en el perfil social del estudiantado: feminización, estudiantes del interior de

los países, estudiantes como clientes, estudiantes de corto tiempo, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes a distancia, estudiantes indígenas, diversidad

racial, estudiantes con discapacidades, junto a los tradicionales estudiantes blancos, urbanos y de familias de altos ingresos. Ello también se manifiesta en su peso en la sociedad. Mientras en 1994 había en promedio en la región 162 estudiantes terciarios por cada diez mil habitantes, para el 2003 alcanzaron 259 por cada diez mil habitantes.

La diversidad de sectores estudiantiles son la nueva característica principal de los nuevos estudiantes latinoamericanos. Además de hijos son padres; además de solteros, casados; además de jóvenes, adultos: todo está cambiando hacia una mayor semejanza con la estructura social de las propias sociedades. Sin embargo, esta masificación trae varios temas adicionales a la discusión, entre los cuales una nueva realidad de deserción, repitencia y abandono; la existencia de dos circuitos de escolarización terciarios, diferenciados por la calidad de la educación y que tienden a asociarse a sectores sociales igualmente diferenciados, y la incidencias sobre los mercados laborales y sobre las emigraciones de profesionales.

Nuevos ámbitos de regulación

En el marco de la nueva reforma se traslada radicalmente el eje regulador de la educación superior desde las universidades —típico de la primera reforma— y el mercado —característica de la segunda reforma— hacia el Estado, que pasa a tener nuevos roles y cometidos en la supervisión y fiscalización de la educación superior. Dentro de estos nuevos cometidos se incorporan la evaluación y la acreditación de la calidad, la cual es asumida, no por los gobiernos, sino por agencias y organismos creados para tal fin y que no responden de manera automática a las orientaciones gubernamentales. En muchos países de la región

(Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica) se han creado estos organismos, conformados por representantes de los diversos actores académicos, con un alto grado de autonomía y que no dependen directamente de los Ministerios de Educación. Ellas presentan diferencias entre sí, resultado de los diversos sistemas políticos y de los distintos grados de desarrollo de sus sistemas universitarios en términos de cobertura, representación, institucionalidad y autonomía, pero en todas partes este nuevo actor universitario cumple una especie de rol de “policía académica”, al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia, y en tal sentido acotan la tradicional autonomía universitaria en el sector público así como también la libertad de mercado del sector privado, a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos. Así, la heterogeneidad que se produjo con la creación de instituciones terciarias sin control de su calidad en la segunda reforma, está siendo ajustada, no sin tensiones, mediante múltiples restricciones, establecidas tanto por las agencias como por los gobiernos.²

Además de estos organismos, ha sido notable la aparición directa del Estado, en casi todos los países, como actor regulador y supervisor. Los tradicionales Ministerios de Educación se han dotado de brazos para actuar, o en algunos casos se han creado Ministerios para la formulación y ejecución de políticas, tanto para el sector no universitario como para regular el propiamente universitario (véase tabla 3).

2 Respecto a las diversas tensiones e interpretaciones en este proceso se recomienda el texto *Autonomía universitaria* (Ascun, 2005).

Tabla 3. Organismos públicos de regulación de la educación superior (nivel de rango jerárquico), creados desde la década del noventa

<i>País</i>	<i>Organismo</i>
Colombia	Viceministerio de Educación Superior
Bolivia	Viceministerio de Educación Superior
México	Viceministerio de Educación Superior
Venezuela	Ministerio de Educación Superior
Brasil	Viceministerio de Educación Superior
Chile	Dirección de Educación Superior
El Salvador	Dirección de Educación Superior
Panamá	Dirección de Educación Terciaria
Argentina	Viceministerio de Educación Superior
República Dominicana	Ministerio de Educación Superior
Ecuador	Consejo Nacional de Educación Superior
Honduras	Dirección de Educación Superior (UNAH)

Adicional a las agencias y los aparatos del Estado, las propias universidades continúan creando asociaciones de rectores. Más allá de sus variedades —en el cual en algunos casos hay tanto públicas como privadas (Argentina, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Ecuador), mezclan algunas públicas y privadas (Chile, México, Nicaragua, Panamá), hay dos públicas por motivos políticos (Venezuela), sólo hay una privada (Uruguay, Guatemala), hay tanto públicas y privadas como también integradas (Paraguay y Ecuador), integran a todas las universidades (Colombia, Brasil), no hay privadas (Chile), hay varias privadas (República Dominicana), sólo hay públicas (Centroamérica), etc.—, es ésta una nueva realidad que atraviesa el continente. Aunque en algunos casos las instituciones tienen muchos años, la mayoría de ellas se crearon desde la década del noventa, asumiendo, además, nuevos roles y cometidos en el proceso de regulación de la educación o del establecimiento de consensos en los procesos de negociación con los gobiernos. En los casos de Chile, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Perú, participan

en la distribución de fondos, en la selección de los miembros de los organismos o en la regulación de diversos aspectos públicos en la materia de educación superior. En unos casos se mantienen fuertes tensiones entre los espacios de estos tres sectores —gobiernos, agencias y consejos de rectores— sobre los roles y cometidos de cada uno. Así, en el nuevo escenario institucional, si bien la autonomía pública y la libertad privada del modelo dual o binario se mantienen, se han agregado nuevas figuras jurídicas en el marco de una mayor complejización institucional y dinámicas políticas de negociación y construcción de consensos más complejas.

Sin embargo, cabe destacar que más allá de los espacios de regulación al interior de los países, tanto los gobiernos como las agencias comienzan a asumir roles y cometidos regulatorios, asociados a la relación entre la nación y el extranjero, en tanto la movilidad académica, estudiantil y empresarial constituye una nueva realidad en el marco de la internacionalización de la educación superior.

La educación se está conformando como un bien público internacional, en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del *bien público*, que sólo establece la regulación a escala nacional y, en general, sobre lo privado, la internacionalización comienza a imponer un nuevo enfoque de la educación superior como un bien público internacional, dadas las complejas responsabilidades de todos los Estados por la calidad, acceso y pertinencia de la educación en el mundo en el contexto de la globalización y la sociedad del saber.

Así, la educación comienza a concebirse no sólo como un derecho de segunda generación de escala nacional, sino también como un derecho de tercera generación, en el cual la comunidad internacional tiene responsabilidades —derechos y obligaciones—, para que las personas puedan ejercer a plenitud el derecho a una educación de calidad.

Nuevas fronteras geográficas

La globalización está generando nuevos escenarios de saberes, a partir de nuevos datos e informaciones, y promueve así la creación de espacios transnacionales de producción y transmisión de saberes, y el devenir hacia las sociedades del saber. Ya no es posible analizar los tornados, las mareas, los movimientos financieros, la lluvia ácida, o la fiebre aviar, exclusivamente en los escenarios locales, que es donde tienen incidencia, sino en los entornos globales, donde tienen sus génesis y explicaciones.

Ello afecta las estructuras nacionales de investigación de las universidades y sienta las bases de la creación de la universidad global sin fronteras. La creciente movilidad de docentes y estudiantes, de los procesos productivos, de los capitales, promueven una fuerte

tendencia a la libre movilidad de factores y también de los procesos de creación de saberes tanto como los de su utilización.

La universidad, en su génesis, fue internacional y se volvió nacional en el marco de los modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la universidad a los intereses de la nación, quedando encerrada en esas fronteras y peleando siempre por liberarse de esas imposiciones políticas. Desde el modelo napoleónico de 1906, el modelo de Humboldt de 1919, los modelos republicanos de los libertadores, el modelo soviético de 1918 o el modelo de Córdoba de 1918, las universidades se aposentaron bajo lógicas políticas y nacionales de pertinencia, investigación, docencia y de acceso estudiantil. Tal realidad está siendo modificada en el marco de la creación de un proceso de integración global de las instituciones universitarias en el ámbito primero y fundamentalmente de los posgrados y la investigación, en cuyos niveles parece crearse una división internacional del trabajo intelectual.

En este proceso nacen, además, nuevas modalidades de educación sin fronteras y nuevas instituciones, como las llamadas *megauniversidades*, destinadas a brindar el servicio transfronterizo de educación superior a escala mundial. La educación, que históricamente era un servicio presencial y, por ende, no transable, gracias a las nuevas tecnologías, la creciente movilidad de docentes, estudiantes e insumos pedagógicos (libros, *software*, etc.) y la internacionalización de las instituciones, parece comenzar a comportarse bajo los supuestos de las teorías de Adam Smith y David Ricardo de localización internacional, basadas en ventajas comparativas. Siguiendo esos modelos de estudio de la localización especial de las actividades y del comercio internacional, es dable concebir que las universidades, en especial en los niveles de posgrados de calidad, serán parte de una división in-

ternacional del trabajo y tenderán a localizarse en las regiones con mayor dotación de recursos o fuertes demandas de saberes y de especialistas. Ante ese peligroso escenario, los ámbitos universitarios en la región han protestado fuertemente la inclusión de la educación en los Tratados de Libre Comercio y en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, cuyas lógicas son de tipo económico. Ello se expresa en los términos de *globalización* o *mundialización*, dos conceptos que difieren respecto a la forma de esta integración mundial: mientras que el primero no preserva las diversidades, la mundialización sí reconoce su existencia. Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no sólo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. La construcción de la solidaridad social está asociada a la cohesión social y la educación era, es, y será aun más, el eje de la construcción de igualdad de oportunidades. En esta línea, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha promovido directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras, como respuesta a la creciente comercialización de la educación y a la necesidad de proteger a estudiantes y demás partes interesadas contra una educación superior de mala calidad.

La educación no era un bien transable porque las tecnologías no lo permitían, por la baja rentabilidad, y porque los sistemas locales tenían baja cobertura y lograban cubrir las demandas en esas regiones. En el nuevo contexto, los sistemas locales, sin embargo, no logran cubrir todas las demandas disciplinarias, o de calidad, facilitando así la internacionalización de la educación. Esta nueva dinámica de la educación transnacional pone a los sistemas de educación locales frente a escenarios competitivos que se articulan de manera compleja en un modelo tripartito de educación pública y privada locales y de educación

internacional, cuyas interrelaciones crean múltiples alianzas y complementariedades positivas y también riesgos ante la comercialización de servicios de baja calidad.

Este proceso está en curso frenético y expansivo. En una primera etapa, la internacionalización de la educación superior se dio en las industrias de apoyo y se basó en exportaciones de bienes culturales, como libros o *software*, o en el traslado de estudiantes y docentes. La segunda fase ingresó al ámbito productivo y se formalizó en una amplia diversidad de modalidades de relaciones entre las instituciones externas e internas: alianzas, acuerdos, esquemas de *off shore*, instalación local o sistemas mixtos, traslado de alumnos, modalidades de estudios compartidos, dobles o triples titulaciones, muchas de ellas asociadas a formas virtuales o híbridas de prestación de los servicios educativos.

La tercera fase, tal como ya se está verificando en casi toda la región, y especialmente en Chile, Ecuador, Panamá, Costa Rica y México, se manifiesta en la radicación e instalación directa de oficinas, representaciones o instituciones de educación superior de los países centrales, directamente o a través de la compra de instituciones locales.

En esta fase, la internacionalización tiene como uno de sus ejes centrales la utilización de nuevas tecnologías de comunicación e información que, además de promover una educación virtual y la creación de megauniversidades (Daniel, 1998), con nuevos modelos de relación costos-calidad-cobertura, promueven nuevas modalidades pedagógicas basadas en modelos de simulación, como parte de una nueva sociedad de acceso en red (Rifkin, 2000). Los datos indican un crecimiento sostenido de la *educación transnacional* en todos los países de la región (desde un 12% de la matrícula en Bahamas, un 7,5% en Chile o apenas un 1% en Perú) asociados al grado de apertura de la sociedad y a su nivel de conectividad e informatización, y el propio desarrollo de

una nueva dinámica de la educación superior que da sus primeros pasos y que este "Informe de educación superior de América Latina y el Caribe 2000–2005" trata de abordar en sus diversas dimensiones.

Referencias bibliográficas

Asociación Colombiana de Universidades (Ascun), 2005, *Autonomía universitaria*, Bogotá, Ascun.

Daniel, John, 1998, *Mega-universities & Knowledge Media. Technology Strategies for Higher Education*, Londres, Kogan Page.

Rama, Claudio, 2006, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Rifkin, Jeremy, 2000, *La era del acceso*, Buenos Aires, Paidós.

Unesco, 2005, *Informe mundial de la Unesco, "Hacia las sociedades del conocimiento"*, París, Unesco.

Referencia

Rama Vitale, Claudio, "La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, vol. XVIII, núm. 46, (septiembre-diciembre), 2006, pp. 11-24.

Original recibido: octubre 2006

Aceptado: noviembre 2006

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.
