

FLACSO

ISSN: 1409-3677

Cuaderno de Ciencias Sociales

Nuevos rumbos
de la educación superior
en América Latina:
Bien público, autonomía
e internacionalización

Jorge Mora
Claudio Rama

157

**La internacionalización ante el bien público en América Latina:
entre las ideas y las realidades** ²²

Claudio Rama ²³

RESUMEN

A inicios del siglo XXI estamos en el centro de un complejo proceso de globalización y de expansión de la educación superior. En este contexto se ha desarrollado a escala global y fundamentalmente en América Latina un debate alrededor del concepto del “bien público”. Es parte de la discusión del nuevo escenario de la educación superior donde la regulación, lo internacional, la mercantilización y la diferenciación se constituyen como tendencias globales. El presente artículo realiza una revisión y un análisis de dicho concepto desde diferentes enfoques disciplinarios de las ciencias sociales: el económico, el jurídico, el educativo, el histórico y el político. Se verifica como el concepto del “bien público” proviene del campo de la ciencia política como disciplina y sobre el cual se articulan las diversas estrategias políticas de los diversos actores dentro del panorama universitario

Palabras clave: Educación superior, América Latina, bien público,

In early twenty-first century we are in the center of a complex process of globalization and expansion of higher education. In this context it has developed

22. El presente ensayo fue la base de la conferencia realizada en el Foro Rectoral. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) – Universidad CES. Medellín, Colombia. 11-12 de mayo del 2009, y es un capítulo de un estudio concluido titulado “La nueva fase de la educación privada universitaria en América Latina” y que fue una investigación postdoctoral realizada en la Universidad de Campinas (SP, Brasil) en el 2010

23. Investigador en educación superior. Tiene 10 certificaciones universitarias: Economista; Postgrado en Derechos de autor; Postgrado en Propiedad Industrial; Especialista en Marketing; Especialista en Telemática e Informática para la Educación a Distancia; Magíster en Gerencia de la Educación; Doctor en Ciencias de la Educación; Doctor en Derecho. Fue Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2001- 2006), Director del Instituto Nacional del Libro; Director del Sistema Nacional de Televisión-Canal 5; y Vicepresidente del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE) del Uruguay. Actualmente es Decano de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad de la Empresa (UDE) en Uruguay.

globally and in Latin America primarily a debate about the concept of “public good”. It is part of the discussion of the new scenario of higher education where regulation, internationalization, differentiation and market dynamics trade are established as global trends. This article presents a review and analysis of this concept from different disciplinary approaches to social science, economic, legal, educational and political. It verifies the concept of “public good” comes from the field of political science as a discipline and which articulates the various political strategies of various actors within the university landscape.

Keywords: *Higher Education, Latin America, public good.*

Esquema:

1. El cambio global y las oportunidades educativas, 2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano. 3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades. 4. El enfoque educativo: la educación como espacio global sin fronteras. 5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública. 6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina. 7. El bien público social como un nuevo equilibrio de intereses en pugna.

1. El cambio global, las oportunidades educativas y el sector privado

El mundo está inserto en un cambio de época que está impactando sobre la educación y sus formas de regulación, creando nuevas tensiones políticas derivadas de los impulsos y las resistencias a los escenarios en frenética transformación. Los modelos de desarrollo y de acumulación de capitales crecientemente se basan en la innovación tecnológica, en aumentos de la productividad por mayores destrezas y nuevas competencias laborales, en un carácter global y con cambiantes condiciones de producción. En este escenario de transformaciones, la educación superior es uno de los componentes de la expansión del nuevo modelo de acumulación global basado en mayores densidades tecnológicas. Tales realidades están transformando los mercados de educación superior: en tanto éstos son impulsados por las fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, la expansión de nuevos conocimientos, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. En este sentido, se está frente a un nuevo escenario educativo marcado por el nuevo rol de la educación superior y que se articula con crecientes componentes internacionales y transnacionales. Es éste también una dinámica derivada de fases anteriores en tanto al masificarse y diferenciarse los sistemas de educación superior se avanza hacia lógicas educativas internacionales y virtuales que introducen esos componentes en la dinámica educativa. Es una etapa llena de nuevas tensiones políticas y educativas al introducir procesos de des-nacionalización derivados de la conformación de un complejo proceso de internacionalización y de virtualización de la educación superior, que marca nuevos derroteros y tendencias futuras de los sistemas terciarios y por ende en la agenda de la discusión política.

Múltiples autores se han focalizado en el estudio de cómo la globalización eco-

nómica y social está impactando en múltiples dimensiones a la educación.²⁴ Tal proceso está actuando sobre todos los ámbitos: sobre las demandas de educación, los currículos, las ofertas, las pedagogías, las tecnologías y también sobre los espacios geográficos de cobertura, y por ende incide en el funcionamiento de los distintos mercados universitarios: sobre los mercados de postgrados, de pregrado, de educación a distancia, de certificaciones o de calificaciones, reestructurándolos e incorporando variables internacionales y mercantiles. Mercados que antes se basaban sólo en variables y lógicas nacionales, se están internacionalizando, y se estructuran diferenciadamente, y así mismo también reciben, en forma distinta, los impactos de la globalización. La educación nacional fue conformada históricamente en el marco de las fronteras nacionales como un servicio exclusivamente nacional con sus lógicas de pertinencia, de currículo, de calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales.

Sin embargo, en el escenario de la globalización y de la conformación de la sociedad diferenciada de la información y el conocimiento, se constata como se está comenzando a estructurar con distinta dimensión e intensidad en países y regiones, una educación con crecientes componentes privados e internacionales. En esta gran reestructura que hemos visualizado como la Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina, se produce una creciente vinculación y entonación entre los sistemas educativos a escala global así como a escalas regional y subregional, y obviamente también de algunos de sus mercados y productos, fundamentalmente de los postgrados, la educación virtual y las certificaciones, y que tiende a derivar en la formulación de marcos de regulación globales o regionales de estos nuevos escenarios educativos²⁵. La diversidad de ejes problemáticos obviamente complejiza la propia definición de la política, y el contexto internacional diverso, a su vez dificulta cualquier instrumentación.

24. Carnoy, Martín (2003). "Mundalización e reforma na educação: o que os planejadores deven saber", UNESCO IIEP: Brasil.

25. Rama, Claudio (2006, b) "La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización", en Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La metamorfosis de la educación superior. 2001-2005. Iesalc: Caracas
<http://www.uss.edu.pe/deac/Gestion/La%20tercera%20reforma%20-%20masificacion%20y%20reforma.pdf> (Revisión, 3 mayo 1009) El documento no está en la página oficial de IESALC desde julio del 2006

La internacionalización es vista, tanto como un proceso de penetración de universidades, de sistemas de educación externos, de movilidad docente y estudiantil, y en este sentido pérdida de mercado, de poderes y de soberanías; como también como la respuesta de los sistemas locales, para acceder a saberes, estándares, niveles de calidad, grados de diferenciación e inclusive de inversiones externas o valorización de sus propias instituciones. También finalmente puede ser vista como una lógica derivación del desarrollo de sistemas nacionales de educación o de instituciones individualmente que para continuar su proceso de diferenciación, pertinencia y valorización, ingresan en dinámicas cada vez más internacionalizadas.

En este proceso en curso rápido se están generando múltiples tensiones sociales y económicas dadas por el incremento de la competencia, nuevos paradigmas educativos que se confrontan a las realidades tradicionales, un directo incentivo a la mercantilización de la educación y la oferta privada y la propia interacción de los sistemas nacionales educativos en el escenario internacional. No es este sin embargo un proceso lineal, sino que es altamente diverso y heterogéneo por determinantes políticas, técnicas, normativas y económicas asociadas a los distintos mercados, y al diferenciado impacto de impulsores y de restrictores, los cuales pautan las velocidades del proceso de internacionalización de la educación en cada uno de los países y sectores educativos de la región. Son éstas múltiples dinámicas políticas interrelacionadas que finalmente modelaran la internacionalización con sus opciones de resistencia o inserción, así como también de calidad y de cobertura ²⁶. Este proceso además impulsa la educación superior privada. En un análisis general, Altbach sostiene que “los patrones de manejo del claustro docente, tradicionalmente descentralizados, pesados y lentos ya no son confiables para aportar el manejo eficiente que requiere la educación superior moderna” ²⁷. Es parte también del proceso de construcción de mercados globales de educación superior, con múltiples y confusas regulaciones, apenas unas de las cuales son el GATS y los Acuerdos de Libre Comercio, y donde hay una multiplicidad creciente de actores protagonistas del proceso. Ello además

26. Scott, Peter (1998). “Massification, Internationalization and Globalization.” in *The Globalization of Higher Education*, edited by Peter Scott, Open University Press, Buckingham: England.

27. Altbach, Philip (2009). “Educación superior comparada

no se reduce a lo educativo, en tanto cada vez más se crean diversos bienes y servicios mercantiles de apoyo o asociados, ya que los prestadores de los bienes y servicios asociados, no siempre son de carácter educativos.

Es este un escenario que se está construyendo a partir de múltiples impulsores que tornan una dinámica imparabla y que continuará en las próximas décadas por las fuerzas participantes y la diversidad de motores de esta globalización educativa y que referimos en el cuadro siguiente en su diversidad y complejidad a partir de la metodología de Yip de análisis de impulsores.²⁸

Impulsores de la internacionalización de la educación superior

De mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la educación superior privada en todo el mundo. • Aumento de la competencia de profesionales por saturación de sus mercados por sobreoferta de egresados. • Aumento de las exigencias de las competencias laborales profesionales. • Pertinencias y mercados laborales globales que demandan certificaciones y estándares globales. • Existencia de rankings globales de calidad y desarrollo de marcas de educación globales. • Aumento de la demanda por educación superior. • Necesidades comunes de los estudiantes. • Productos estandarizados transferibles de un país a otro. • Canales de redes globales virtuales con estudiantes globales que compran localmente. • Bajos niveles de calidad a niveles locales.
De costos	<ul style="list-style-type: none"> • Costos decrecientes de la comunicación y conectividad. • Políticas de apertura que igualan las condiciones de producción y comercio de los productores locales y globales. • Creación de economías de escala de gestión y de producción globales para bienes y servicios educativos. • Aumentos de los costos a escala global de la educación de calidad • Economías globales de costo derivadas de la internacionalización. • Efectos de la curva empinada de experiencia sobre los costos. • Diferencias de los costos salariales de los docentes a escala mundial

28. Yip, George (1995) "Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional". Norma: Bogotá.

De Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de apertura favorables o resistentes a la oferta externa para cubrir demandas insatisfechas de educación. • Normas técnicas compatibles a través del establecimiento de modalidades de creditización, estándares de calidad y requisitos de oferta comunes. • Reducción relativa del gasto público en educación superior en relación a las demandas. • Aprobación de normas de protección de la propiedad intelectual y observancia de los Tratados Internacionales de protección intelectual.
Competitivos	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de nuevos proveedores globales y nacionales y aumento de la competencia en los mercados educativos. • Restricción de los mercados internos para organizar niveles de ofertas rentables por la alta diferenciación disciplinaria. • Irrupción de Mega universidades con nuevas modalidades pedagógicas más eficientes en términos de costos, calidad y cobertura. • Dominación de lógicas de demanda mercantil por parte de los consumidores.
Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Revolución de las NTIC y expansión a escala global facilitando la educación transfronteriza. • Discontinuidad del servicio educativo y posibilidad del fraccionamiento del servicio educativo y por ende localización global diferenciada de sus diversos componentes. • Tecnologías cambiantes y convergencia digital que facilita el uso compartido de materiales educativos.
Académicos	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de nuevos campos académicos. • Aumentos de las demandas de calidad. • Alta diferenciación disciplinaria y de las demandas que generan nichos de mercados en ámbitos globales. • Ampliación de las escalas de la investigación. • Especialización académica de las instituciones.

Fuente: Rama, Claudio (2008). "Tendencias de la educación superior de América Latina en el siglo XXI". (Tomo 1). ANR: Lima

Son tal diversidad de motores de la internacionalización que promueven a su vez múltiples cambios los cuales a su vez derivan en tensiones políticas y académicas, muchas veces marcadas por las normales resistencias al cambio, las cuales a su vez son incrementadas por las propias características de la dinámica universitaria a escala mundial, consejista, de lentos procesos de decisión, conservadora en los cambios internos y en general adversa al riesgo. Hay sin embargo una pregunta central latente. ¿Es posible escaparse de este nuevo escenario? ¿Es conveniente? Cómo minimizar sus impactos negativos, pero también cómo realmente aprovecharse de sus potenciales beneficios, constituyen los ejes iniciales de una discusión, que finalmente propende a determinar con relativa precisión -en la complejidad del problema- cuáles son los elementos positivos de este nuevo escenario y cuáles pudieran ser los factores negativos. La gestión privada, por su flexibilidad de gestión se torna así una variable asociada a la internacionalización.

En este contexto, la caracterización del proceso de construcción de las nuevas dinámicas educativas por su importancia no puede ser vista desde enfoques simplistas y dicotómicos que asemejan una lectura polar y caricaturesca entre una globalización mala vs. una mundialización buena; cooperación buena vs. internacionalización mala; sociedad política mala vs. sociedad civil buena; Estado bueno vs. iniciativa privada mala; OMC mala vs. UNESCO buena; convenciones buenas vs. acuerdos y tratados malos, ya que los escenarios y las conveniencias son complejas diversas y no meramente decisiones ideológicas y simples como promueven algunos enfoques²⁹. En una visión rigurosa, para Morin, cualquier disyuntiva es siempre complementaria, y más allá de algunos enfoques que propenden a construir “el difícil equilibrio”³⁰, el eje del asunto, desde un enfoque moriniano, debería enfocarse en un diálogo entre esos falsos opuestos.

El problema no debe verse tampoco como un dilema y una confrontación entre un enfoque del debe ser, frente al ser. Esta polaridad entre un deber ser de

29. Pugliese, Juan Carlos (Ed.) (2005). “Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa a la actualidad.” MECyT. Secretaría de Políticas Universitarias: Buenos Aires.

30. García Guadilla, Carmen (editora) (2003). “El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (Gats)”. Columbus – Universidad de Lima: Lima

los sistemas educativos, frente al ser, a lo real, expresa muchas veces una incompreensión de las dinámicas de los procesos y un debate a partir de intereses políticos que se arropan de visiones ideológicas. Pero más allá de ello, en tanto que el primero (deber ser) se refiere a una orientación filosófica o ideológica que concibe a lo real en base a un criterio preestablecido, bajo el segundo enfoque (el ser) se refiere a analizar lo que es, como derivación de múltiples variables y decisiones de los diversos actores, y a cómo se cumplen las diversas demandas sociales con sus pro y contra como siempre.

Volvamos a concentrarnos en el nuevo escenario de la educación con crecientes componentes globales. En esta nueva realidad, se produce una cotidiana dinámica de interacción entre los mercados educativos, las instituciones, las demandas y los saberes que a su vez cotidianamente generan nuevas demandas y posibilidad de ofertas servicios educativos adicionales, y que por ende significan nuevas oportunidades de educación y por ende de inversión y de cubrir demandas sociales del mercado de formación de personas. En este enfoque es la propia dinámica de la educación superior la que está constituyendo el mercado mundial de bienes y servicios educativos, en el cual, aún a pesar de sus fuerzas, las instituciones pueden participar en diversas dimensiones e intensidades, en tanto ellas y los países tienen instrumentos y mecanismos para restringir o ampliar la participación e inserción nacional. Sin duda, algunos sostienen que al mismo tiempo que se abren oportunidades, esos cambios implican riesgos, o en todo caso desafíos difíciles de responder de políticas y acciones minimizadoras de ellos, tanto de los gobiernos como de las instituciones. Se argumenta que los cambios son brechas de oportunidades y también ventanas de riesgos, y que ambas requieren nuevas políticas complejas en los planos nacionales e internacionales. En el actual contexto de reestructuras vertiginosas en las sociedades, se están produciendo transformaciones en la educación superior, dados por el nuevo rol del conocimiento en la acumulación de capitales, el incremento de las demandas de acceso y la incapacidad de ser cubiertas enteramente todas esas demandas por el presupuesto público por temas financieros o por su velocidad y flexibilidad de respuesta necesaria, que deriva en que muchas de ellas tienden a ser respondidas por la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la presencia de nuevos proveedores internacionales

o por el sector privado local. Alguna vez Felipe González expresó claramente que “la burocracia no tiene imaginación”, pretendiendo con ello mostrar que finalmente será la sociedad, la que tiene la capacidad de responder e innovar en todos los ámbitos sociales. En nuestras sociedades además el sector público universitario, sujeto a recursos externos, tiene fuertes limitaciones a aprovecharse de esos contextos, y las últimas décadas muestran como ha sido el sector privado quien se ha aprovechado más ampliamente de las oportunidades de nuevas demandas de cobertura. Parte de los problemas de la educación superior es la poca capacidad de innovación y de ágil respuesta de las instituciones públicas, y una de las acciones debe focalizarse en aumentar sus niveles de eficiencia y de aprovechamiento más eficaz de las oportunidades.

Los nuevos escenarios de la globalización (carácter global de los procesos, tecnologías de microelectrónica y programación informática, carácter mercantil de los procesos, mayor peso del Estado en la regulación y expansión de los conocimientos), modifica significativamente las formas de funcionamiento de los mercados, aumentándose tanto el nivel de riesgos como las oportunidades³¹. Este contexto de cambios por su parte, incide en casi todas las áreas de la educación superior: sobre sus estándares de calidad, sus currículos, sus formas en enseñanza, sus procesos económicos, los niveles de eficiencia organizacional para aprovecharse de esas oportunidades así como en sus niveles de diferenciación y calidad, su presencia en los distintos mercados o de creación de conocimientos. Es una dinámica contradictoria estructural ya que más incertidumbre en el funcionamiento de los mercados educativos, genera a su vez más oportunidades. Sin duda, también más competidores que pueden implicar la existencia de mayores riesgos sobre las instituciones y los propios mercados, si no hay políticas acordes y ellas no pueden responder con eficiencia y flexibilidad.

En general, el nivel de cambios en los procesos educativos y en los mercados laborales, actúa como un terremoto sobre la forma de funcionar de los sistemas educativos, creando así permanentemente cambios necesarios y por ende oportunidades de inversión, de innovación y de desarrollo de nuevos modelos de

31. Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2006). “Globalización para el desarrollo”. Planeta - Banco Mundial: Bogotá

gestión. Inversamente los cambios también generan mayores riesgos que obligan a introducir permanentes reformas y reingenierías en la gestión y en las modalidades de funcionamiento del proceso educativo. El proceso de Bolonia es de hecho una gran reforma focalizada sin duda en los escenarios de la globalización y como respuesta a ellos³². No como estrategia defensiva, sino como motor de la construcción de sociedades del conocimiento. Y sin duda son escenarios que implican nuevas formas de su regulación, ya que los cambios del entorno obligan a introducir transformaciones en las instituciones de educación superior ya que de mantenerse los ejes tradicionales de las políticas y las dinámicas de funcionamiento de la educación superior en entornos cambiantes, es altamente probable que las Universidades pierdan competitividad, eficiencia, calidad o cobertura. En este sentido, la protección implica también múltiples riesgos sobre los sistemas terciarios locales o regionales, en el mediano y largo plazo, en términos de rezagos en su reducida capacidad de formar competencias competitivas en los niveles de las demandas requeridas.

La determinación del tipo de política en este contexto es uno de los ejes de la agenda de la discusión de la educación superior en la región. Los debates tienen a focalizarse alrededor de los conceptos de apertura, protección, integración, regulación y libertad, y se articulan alrededor de discursos y propuestas de políticas y marcos normativos, a nivel nacional, regional e internacional. Dentro de este eje de discusión de políticas, se ha formulado e incorporado el concepto del “bien público” en el debate educativo, fundamentalmente en la educación superior. De donde viene y cual es su sustentación conceptual es a lo que nos concentraremos a continuación, en tanto es parte de la discusión sobre el tipo de regulaciones. Como sostuvimos en otra ocasión: *“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. Estos nuevos roles se asocian crecientemente a que la educación se está conformando como un “bien público internacional” y en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del “bien público”*

32. Bergan, 2005.

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”³³.

El concepto del bien público se está conformando como un concepto ordenador de una estrategia defensiva universitaria en el actual contexto de los desafíos que impone la globalización. Parece construirse además tanto como estrategia como también como principio y como eje de políticas públicas, y su propia lógica propende a limitar el espacio de lo privado y también de lo internacional. Para analizar entonces el basamento de la construcción de las políticas en esta materia desarrollaremos, a partir de abordajes jurídico, económico, educativo, político e histórico, el análisis del llamado “bien público”, como sustentaciones para considerar las reglas de juego y las regulaciones asociadas a la articulación de los sistemas educativos en el contexto internacional.

33. Rama, Claudio (2006), “La tercera reforma de la educación superior en América Latina”, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires