

Año 3
Número 3
verano 2016

Revista de Políticas Sociales

Internacionalización viva Modelos que respiran las universidades argentinas... y transpiran

Marcelo A. Monzón

Docente de la
Licenciatura en
Relaciones del Trabajo

mmonzon@unm.edu.ar

Hay dos elementos sustantivos para nuestro análisis y propuesta:¹ uno, que aquello que denominamos como “lo internacional” fue clave para la formación de las universidades y para su evolución; dos, que precisamente esa evolución nos lleva a la situación actual de coexistencia de dos modelos o perspectivas de la educación superior con implicancias decisivas sobre las funciones de las universidades, pero sobre todo –lo que nos interesa aquí– en las orientaciones de los procesos de internacionalización.

La mirada tradicional, hegemónica, de la educación como un servicio se ha tornado en los últimos veinte años –por presiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y otros organismos internacionales– en un servicio transable para el comercio mundial, en un servicio mercantilizado. La educación superior no es una excepción en esta tendencia. De este modo, su proceso de internacionalización sirve de apoyo en la definición de estrategias de comercialización de dichos servicios educativos en el marco de una globalización creciente del mercado y las finanzas. Son un síntoma de dicho proceso las políticas de convergencia de los sistemas educativos de nivel superior en la Europa de fines del siglo xx. En América Latina, por raigambre cultural y por inocultable auge en materia de expansión de la matrícula universitaria experimentada en los últimos años, la educación superior ha sido

declarada como un bien público social, un derecho humano y universal, y una obligación del Estado. Esta visión representa una alternativa a la mirada hegemónica de la educación como un servicio transable. En este sentido, se constituye un desafío en materia de internacionalización para un gran número de universidades. Frente al sentido “inexorable” de la internacionalización, es necesario estudiar, pensar y formular marcos conceptuales y de acción: motivos, objetivos y políticas. En un mundo cada vez más interdependiente, complejo, pequeño y dominado por las lógicas del mercado, la tarea de pensar esquemas más solidarios en los que se privilegie la cooperación por sobre la competencia, y la de poner lo local en dialéctica con lo global, implican necesariamente un rol activo del Estado. Orientar las acciones de internacionalización de la educación superior de todo el sistema universitario argentino en función de los intereses nacionales en materia académica, científico-tecnológica o en la producción de bienes culturales, resulta compatible con una mirada de la educación como derecho y bien público y social.

Se propone entonces iniciar el debate, intentando pensar a la internacionalización como una política pública. El papel de las instituciones de educación superior que, a través de sus decisiones, afectan recursos reales y simbólicos pertenecientes al ámbito público, así como la necesidad de orientar los esfuerzos –al menos parte de ellos– de todos los sectores de la educación superior hacia objetivos nacionales definidos estratégicamente, nos obliga a explorar una perspectiva que intente superar los paradigmas coexistentes, recuperar experiencias en materia de cooperación internacional universitaria y formular nuevos cursos de acción.

1. Parte de este artículo corresponde a una disertación realizada en las Jornadas sobre Internacionalización de la Educación Superior, organizadas por la Universidad Nacional de San Juan durante los días 26 a 28 de agosto de 2015. Hemos ajustado el texto a los requerimientos de los editores de la revista. La sesión en la que fue presentado se denominó “Re-pensar la Internacionalización en la IES: Desarrollo de una Cultura Internacional”. Por tal motivo el documento mantiene una orientación más propositiva que descriptiva. No obstante, decidimos agregar un breve e incompleto recorrido de la internacionalización en las universidades. Este recorrido se presenta a modo de hitos relevantes en materia de educación superior en Europa –principalmente–, en América Latina y Argentina, los que se vinculan con ciertos aspectos en donde lo internacional ha estado de algún modo presente.

Internacionalización y universidad

Lo internacional es un aspecto constitutivo de la universidad. Desde la creación de las universidades, en la Baja Edad Media, hasta nuestros días, las instituciones universitarias han vivido atravesadas por la dimensión internacional. En la baja Edad Media, estudiantes de todo el “mundo” europeo eran convocados a la recientemente creada universidad de Bolonia, en el norte de la península italiana, para estudiar en la Escuela de Glosadores del jurista Irnerius las bases del derecho romano, que eran aplicables a todo el mundo medieval. Con el latín como lengua franca, los estudiantes se formaban en derecho lejos de sus países natales. En épocas del surgimiento de las ciudades Estado, sólo los ciudadanos estaban protegidos por el derecho, pero los estudiantes que provenían de otras ciudades no. Federico I emitió en 1158 una constitución llamada *Habita*, especialmente dirigida a proteger a los estudiantes extranjeros dentro de la ciudad, configurando así el inicio de la libertad académica (Gómez Oyarzún, 1998). La partícula *de*, presente en muchos apellidos, fue usada para denotar ante extranjeros de todo el mundo una pertenencia e identidad con el terruño.

Hacia el fin de la guerra de los treinta años, el tratado de Westfalia (1648) preparó el estatuto de la Europa moderna. El nacimiento de los Estados Nacionales terminó con la primacía de los Estados eclesiásticos y de las ciudades-Estado, sedes de príncipes y de grandes universidades, que así debían compartir territorios y privilegios en un nuevo orden del poder mundial. La repercusión más importante del orden westfaliano sobre las universidades fue el cierre de la Sorbona en Francia, inmediatamente después de la Revolución Francesa y en el marco de la Revolución Industrial. La educación superior quedó bajo el control directo del Estado, alejando lo más posible la confesionalidad en la práctica educativa (Gómez Oyarzún, 1998). La reapertura de la Sorbona fue hacia 1808, totalmente reformada e inaugurando lo que se dio en llamar el Modelo Napoleónico, con la Universidad Imperial. Este modelo consistía en una orientación pragmática y profesionalizante, ordenada por facultades en cuanto a la enseñanza, y centralizada, burocrática y jerárquica respecto a su organización. Este tipo de universidad se fue instalando en casi todo el territorio europeo y también en América Latina, a lo largo de 150 años.

El nuevo escenario de la educación superior se completa con la aparición del modelo Humboldt (1810) con la Universidad de Berlín, que corporizó la relación entre docencia e investigación y representó el fin de la dependencia germana de otras universidades europeas. En tanto que el modelo francés se extendió reemplazando a la universidad colonial en América Latina, el sistema universitario propuesto por Alemania tuvo anclaje en los países anglosajones.

Hacia finales del siglo xx, el derrumbe del orden mundial de posguerra –con la caída del Muro de Berlín como símbolo– y, sobre todo, el aceleramiento de los procesos de globalización de los mercados y la consolidación de los bloques comerciales, impactaron decididamente sobre los sistemas universitarios en todo el mundo, particularmente en la competitividad global como tendencia principal (Altbach, 2001). Resquebrajado el orden mundial de Westfalia, las universidades reinauguraron un camino hacia la convergencia de los sistemas universitarios. Los procesos de globalización y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación contribuyeron a la expansión de la internacionalización de la educación, conjuntamente con los de la integración regional: Unión Europea, NAFTA Y MERCOSUR (Fernández Lamarra, 2010a).

En 1995, sólo cuatro años después de la disolución de la Unión Soviética, se conforma la OMC (ex GATT, sigla en inglés del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, que hoy integra a 159 Estados, incluyendo a toda la Unión Europea), incorporando el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y confirmando la aceleración del proceso de globalización de los mercados. En este contexto, el mercado de servicios se visualizaba como el sector de la economía más dinámico, cuya desregulación por parte de los estados nacionales favorecería al comercio internacional. Justamente, el objetivo fundamental del AGCS es la eliminación de las barreras arancelarias en el comercio de los servicios, aunque los firmantes del acuerdo se reservaron la elección de los sectores a liberalizar y los plazos. Los servicios educativos se encuentran entre el grupo de servicios incluidos en el AGCS. Para los miembros de la OMC y los firmantes del AGCS, la educación pasa a ser un bien transable en el mercado bajo regulación internacional (Knight, 2002).

Hacia 1999, luego de un año de negociaciones, se inició el llamado Proceso de Bolonia, un acuerdo entre instituciones de educación superior europeas con el objetivo de implementar políticas de convergencia.

Recorrido histórico en la región y en Argentina

En América Latina los modelos de universidades que se fueron creando se inscribieron en dos lógicas muchas veces antagónicas: la eclesiástica y la secular. El Papa creaba universidades por Bula y el rey las reconocía por Cédula. La suerte de las que se instalaban en el nuevo continente dependía, en muchas ocasiones, de la calidad de las relaciones entre el Papa y el Rey.

Hacia principios del siglo XIX, muchas universidades, sobre todo de Sudamérica, se fueron asociando a ideas libertarias provenientes de Europa, al tiempo que, influidas por el espíritu de la Revolución Francesa, comenzó a surgir una corriente laicista en la educación. Un siglo después recorrió todo el continente la Reforma del 18 –surgida de la Universidad Nacional de Córdoba y que instaló los principios de Autonomía, Libertad de cátedra y Co-gobierno de docentes y estudiantes–, y su modelo se implantó progresivamente en las universidades ya existentes, y fue asumido desde su creación en las nuevas.

Posteriormente a la Reforma, en Argentina hubo tres momentos claves para el desarrollo de su sistema universitario: a) la aparición del decreto 29.337 del año 1949, por el que se eliminaron los arancelamientos universitarios, instaurando lo que se denomina generalmente como “gratuidad universitaria”; b) las leyes 14.557 y 17.604, a través de las cuales se permite la educación superior de gestión privada; y c) el ingreso irrestricto (sin examen) establecido en la transición democrática de 1983 en numerosas universidades del sistema público, a partir del cual el acceso masivo se constituyó como un valor.

En 1994, en plena reforma del Estado, se creó la Secretaría de Políticas Universitarias. El Estado asumió así su responsabilidad en el manejo de las políticas públicas dirigidas al sistema universitario. También se creó un área de Cooperación Externa Universitaria, germen de lo que luego sería el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) y el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA), creados entre 2006 y 2007. También en 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior.



En América Latina podemos señalar otros dos puntos en la historia de las universidades, que indican cierta discusión y revisión de los marcos y bases en los que la internacionalización va teniendo lugar: la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en México, en 1973, como respuesta a las demandas de estudiantes del 68 que terminaron trágicamente con la masacre de Tlatelolco. El experimento de la UAM-Xochimilco representó una verdadera y profunda reforma curricular, incorporando la estructura modular de la enseñanza universitaria por objeto de transformación (o problemas) y una fuerte orientación a la práctica profesional. Aunque esta experiencia representa el extremo de la organización curricular con relación a la concepción del Plan de Estudios tradicional en la región, implicó un cambio importante respecto del modelo francés de enseñanza universitaria, largamente extendido en América Latina.

El otro punto de interés es bastante reciente. En 2008, en Cartagena de Indias, Colombia, se celebró la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES), en la que la totalidad de los países de la región declararon a la educación superior como bien público social, derecho humano y universal, y una obligación del Estado (Declaración de Cartagena, 2008). Entre otras cosas, allí se generaron las bases para la creación de un espacio latinoamericano de educación superior, un modelo de convergencia denominado ENLACES. Los tópicos más importantes de estas declaraciones fueron revalidadas en la Conferencia Mundial de la UNESCO, un año después.

Internacionalización en dos miradas

Comenzamos diciendo que la internacionalización es un aspecto constitutivo de las universidades. Sin embargo, también diremos que la idea de internacionalización, en el sentido que hoy la palabra tiene, designa algo bastante distinto de lo que significaba a fines del siglo IX, durante el siglo XIX o en los primeros años del siglo XX, del mismo modo en que la idea de “mundo” varía su significado en distintas circunstancias de tiempo y lugar. El mundo para los ciudadanos del imperio romano, por ejemplo, hacia el primer cuarto del siglo II DC, denotaba aquel espacio territorial que se extendía desde el Mediterráneo hacia el este, hasta Dacia

–en Europa– y Constantinopla –en el Asia Menor–, hacia los bordes costeros de África del Norte y parte de la isla británica. Mientras que en la misma época, el mundo del imperio chino llegaba hasta lo que es hoy Vietnam, Corea, parte de Asia central y Mongolia. Para los romanos, como para los chinos o para cualquier ciudadano de un imperio de aquellas épocas, “mundo” era lo cercano. Lo conquistado y lo conquistable. Hacia finales del siglo XX surge una idea del mundo supuestamente más homogénea, menos relativa, menos perceptual. Es un mundo inmerso en una realidad cada vez más compleja, fruto del constante proceso de globalización que abarca aspectos como la economía, la política y la cultura. También en ese mundo la “internacionalización de las universidades” adquiere un nuevo sentido. Un concepto tradicional, la cooperación internacional universitaria, que refiere a una idea y una práctica particulares de relaciones entre las universidades de todo el mundo, ha sido desplazado, y no sólo en cuanto a lo semántico.² Otro concepto desplazado es el de educación internacional, que antes era predominante junto con el de cooperación internacional. En los años noventa, la discusión sobre el uso del término educación internacional se limitó a diferenciarlo de educación comparativa, educación global y educación multicultural (Knight, 2003), mientras que De Witt (2002) ofrece una visión amplia sobre el desarrollo y el uso de esos términos.

La idea predominante de la internacionalización de la educación superior es la mercantilización de los servicios de educación universitaria de modo global. El gran cambio en la matriz de acción cooperativa de las universidades se produjo a partir de lo que ha sido llamado “Proceso de Bolonia”, que representa la cristalización de ese desplazamiento al que nos referimos más arriba. En 1999, la Declaración de Bolonia, firmada por los ministros de educación de varios países europeos, inauguró un proceso de convergencia en materia de educación superior, con el propósito de facilitar el intercambio de los egresados y adaptar el contenido de los estudios universitarios a las nuevas demandas sociales, mejorar su calidad y competitividad a través de una mayor transparencia, cuantificando al estudiante mediante el sistema de créditos académicos ECTS (sistema de crédito académico europeo, por su sigla en inglés). El acuerdo

2. Pablo Benitone (2013) sugiere, sin embargo, un nuevo e interesante ordenamiento conceptual de la práctica de la cooperación internacional con relación a la internacionalización universitaria.

llevó, más tarde, a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, y se enmarca dentro del ya mencionado AGCS de la OMC.³ Con esto se buscaba introducir los servicios educativos en el mercado, de modo de “enfrentar la distorsión del mismo provocada por la financiación pública a la educación”, de acuerdo a lo expresado por la gran mayoría de los gobiernos de esos países. Por otra parte, la UNESCO y el Consejo de Europa hablan de Educación Transnacional, término que remite, casi exclusivamente, al envío de estudiantes a países a través de programas específicos y no abarca muchos otros aspectos también importantes de las relaciones entre organizaciones de la educación superior.

Knight (1994) dice que “la internacionalización es el proceso de integrar una dimensión internacional e intercultural a las funciones de enseñanza, investigación y servicio de la institución”. En un trabajo posterior agrega: “su uso ha estado más estrechamente relacionado con el valor académico de las actividades internacionales que con la motivación económica”. Y remata: “la liberalización del comercio se interpreta como la eliminación de barreras para promover un mayor movimiento fronterizo de los servicios educativos” (Knight, 2002). Según De Wit (2007), “si analizamos las lógicas para la internacionalización, estudios sobre la materia en instituciones de educación superior en Europa concluyen que la lógica económica se está posicionando como dominante en las políticas de internacionalización”.

Desde un abordaje crítico, estas representaciones de la internacionalización como mercantilización de la educación superior fueron minuciosamente tratadas por Hermo y Pittelli (2008), quienes sostienen que el rol de la producción y la apropiación del conocimiento junto con la internacionalización de la educación superior conforman un creciente y lucrativo mercado en el sector educativo. Los autores parten de la nueva caracterización de la fuerza laboral, en la que se privilegia el conocimiento por sobre otras habilidades, en la medida en que el “conocimiento se convierte cada vez más en un elemento central para el capital y se vuelve, tendencialmente, parte del mismo” (Hermo y Pittelli, 2008). Los saberes “buenos” y aceptables, reconocidos por el Estado, y los verdaderos y pertinentes, avalados por el aparato burocrático científico, han de constituir junto con el criterio de mercado –de pertinencia y

sostenibilidad– un mismo marco de interacción en el que las universidades comienzan a jugar un rol clave.

Con el conocimiento convertido en mercancía y con la libre movilidad de los factores productivos dentro de los grandes bloques comerciales, resulta difícil que la internacionalización de la educación superior no pueda adquirir un sentido mercantil. No es casual, entonces, que las principales protagonistas del sentido mercantil moderno de la internacionalización de la educación superior hayan sido las universidades del viejo continente, situadas –como lo están– en un espacio comercial consolidado como la Unión Europea. Menos casual resulta que en un marco de crisis internacional, con importantes recortes al financiamiento público de la educación superior, con altas tasas de deserción y con las de egreso que no superan el tercio de los ingresantes (European Commission, 2009)⁴ las universidades, en particular las europeas, sean el foco de la profundización de este enfoque mercantil de la internacionalización. De acuerdo a Bernal (2007), en este contexto en el que “nadie puede ignorar el enorme negocio que se esconde tras la posición negociadora de estos países centrales ni las grandes perspectivas comerciales que significaría dicha apertura” se generan estructuras de competencia de mercado, al igual que con cualquier otro bien de consumo, en el que operan “en desmedro de los países menos desarrollados que difícilmente podrían ser oferentes globales de servicios educativos competitivos y de calidad”.

Sin embargo, no parece haber una única forma de enfrentar el desafío de la globalización en materia de educación superior. La postura ya mencionada de la CRES celebrada en Cartagena constituye un marco ideológico diferente que se corresponde con la tradición de educación pública y gratuita vigente en gran parte de la región. En uno de los puntos de la Declaración se enuncia: “la educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta esta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por

3. Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm.

4. Ver también, OCDE, Education at Glance, 2012.



la lógica del mercado. El desplazamiento de lo nacional y regional hacia lo global (bien público global) tiene como consecuencia el fortalecimiento de hegemonías que existen de hecho” (Declaración de Cartagena, 2008).

Estas posiciones, sumadas a la necesidad de concreción de un espacio latinoamericano de educación superior, otorgan una matriz alternativa para el desarrollo de un marco conceptual sobre una internacionalización que debe estar orientada a objetivos académicos y científico-tecnológicos –a la que, con pereza conceptual, muchos designan como “internacionalización sin fines de lucro”– más que a los servicios educativos con arreglo a intereses mercantiles. Esto nos lleva a proponer algunas ideas que puedan guiarnos hacia un concepto de internacionalización más cercano de los objetivos y valores –a fin de cuentas, de las realidades– que se expresan en el sistema universitario argentino en general, y en las universidades públicas en particular. Es también producto de una situación que intenta superar la fuerte fragmentación de la educación superior en los países de la región, arrastrada de la década de 1990 como producto del crecimiento del estudiantado, la disminución de la inversión pública y el incremento del número de universidades privadas, junto a políticas de racionalización al sistema educativo en general (Fernández Lamarra, 2010b).

Mirada Bolonia

Es evidente, a partir de esto, la existencia de dos miradas de la internacionalización universitaria, al menos en América Latina. Una mirada hegemónica, por denominarla de algún modo, que concibe a la educación superior como un servicio, y por lo tanto, como bien transable a escala mundial. Y una mirada naciente, por ahora declarativa, que entiende a la educación superior como un derecho. Las bases del modelo hegemónico, se sientan sobre la idea de que: a) la enseñanza y el control de la calidad son actividades definidas como servicios; b) hay que entender cómo opera la diferencia entre la oferta y la demanda de servicios educativos, y la aparición de nuevos actores para satisfacer la demanda; c) el Estado no puede sostenerla como un bien público nacional, sino como un bien público global; d) exportar e importar servicios educativos se ha convertido en un negocio importante, uno de los rubros más dinámicos del comercio.

Los impulsores de este modelo entienden que aún existen trabas a la expansión de la educación como servicio transable. Entre ellas: a) la existencia de marcos jurídicos que colocan al Estado como único proveedor de educación; b) restricciones a la propiedad extranjera de instituciones de educación superior; c) medidas que impiden el reconocimiento de títulos y créditos obtenidos en el exterior; y d) restricciones al dictado de cursos o contenidos de enseñanza en forma electrónica. Y plantean soluciones, tales como: a) acuerdos que habiliten el reconocimiento mutuo de diplomas y credenciales educativas; b) aceptación de estándares comunes; c) acuerdos de acreditación para el ejercicio profesional –que incluyen igualdad de trato para las consultoras nacionales y extranjeras–; d) eliminación de barreras a intercambios transfronterizos de servicios educativos.

No obstante, el auge de la liberalización del comercio de servicios y lo que la OMC –con todo su andamiaje legal y de diplomacia comercial– representa para la consolidación de dicho proceso, lo cierto es que la mayor parte de los países miembros aún conservan, a pesar del impulso inicial, claras reservas para avanzar en acuerdos que impliquen un mayor compromiso en el sentido señalado, sobre todo en cuanto a servicios educativos. Verger (2006) evidencia dichas reservas a través de un estudio sobre la evolución de los acuerdos en materia de liberalización de servicios educativos dentro del AGCS por parte de los países miembros, en particular los países en desarrollo. No sólo los compromisos en materia educativa son menores que en el resto de los servicios, sino que son también de menor intensidad. En este sentido, el comercio internacional de servicios educativos, en el que los de educación superior son una parte importante del conjunto, encuentra un escollo para su desarrollo en el propio centro de gravedad del comercio mundial.

Mirada Cartagena

La idea de la educación superior como derecho humano encuentra en la educación pública y gratuita un marco de realización adecuado en el que las inequidades sociales pueden ser resueltas a través de mayor educación. El acceso a la educación superior es uno de sus principales desafíos, con el que invariablemente se vincula, sobre todo en el actual

contexto de aumento creciente de la demanda en la región (Nicoletti, 2014). En Argentina, por ejemplo, podemos destacar políticas públicas que en los últimos años, de manera directa o indirecta, contribuyeron al aumento de la demanda en materia de educación superior, a facilitar el acceso y, en última instancia, a materializar el derecho a la educación superior: obligatoriedad de la educación secundaria, Asignación Universal por Hijo, Progres.ar, creación de nuevas universidades e históricos incrementos de la inversión pública en educación. Este cuadro se ha repetido en mayor o menor medida, y con diferentes éxitos, en casi toda la región.

Mientras la Reforma del 18 impactó en América Latina produciendo un estudiante con derechos, la Declaración de Cartagena de 2008 aportó un sujeto con derecho a ser estudiante. Ese cambio significativo trajo aparejada una nueva responsabilidad para las instituciones de educación superior: la de ser garantes de ese derecho. Nueva obligación que se evidencia en un cambio, también, de la relación entre la universidad y el Estado, un pasaje de una relación históricamente conflictiva a otra colaborativa.

El surgimiento de este modelo en el escenario de la internacionalización de la educación superior nos lleva a una pregunta. Sabemos cómo internacionalizar la educación superior como servicio transable, ¿pero cómo se internacionaliza la educación superior como un derecho? Entendemos que no hay una única respuesta, pero que es necesario un cambio de enfoque de la internacionalización. Implica una perspectiva más política que técnica, que pueda dar cuenta de las diferentes tensiones entre una concepción de la educación superior como servicio, de mercado, y otra como derecho. Concebir a la internacionalización en el marco de una política pública puede contribuir a superar las diferentes realidades que existen en el sistema universitario argentino para enfrentar los desafíos de los procesos de internacionalización.

En primer lugar, debemos destacar que Cartagena es el marco que nos permite pensar que los productos, resultados e impactos de los procesos de internacionalización de la educación superior están al servicio de una educación como un bien público y social –en el sentido del primer marco referencial que Didou Aupetit (2005) menciona, es decir, en relación a “los compromisos asumidos por el Estado en materia de provisión de un servicio público”–, abrigando el sentido público y gratuito de la educación universitaria al que toda política pública debiera orientarse.

Una apuesta: internacionalización de la educación superior como política pública

La coexistencia de los modelos de Bolonia y de Cartagena se debe, en gran medida, a razones estructurales. Los principales actores de los sistemas de educación superior que intervienen en el proceso de internacionalización –las universidades– pueden inscribirse como entidades públicas o privadas.⁵ Esta coexistencia no es algo menor, pues ocurre, principalmente, en lo que podemos denominar como el “marco institucional”⁶ en el cual participan todas las universidades como organizaciones que prestan un servicio en el plano educativo, y que actualmente es estratégico para el desarrollo de la sociedad en la que están insertas.

Creemos que el enfoque de la internacionalización como política pública es apropiado, en el entendimiento de que las organizaciones de educación superior, enroladas en cualquiera de los tipos de gestión existentes, toman decisiones respecto de la internacionalización afectando recursos reales y simbólicos, que por definición se inscriben en un determinado marco institucional en el cual el Estado también forma parte como organización y como generador de reglas de juego. De este modo, la internacionalización como acto consciente de los gobiernos universitarios amerita una lectura específica. El escaso desarrollo de modelos analíticos y conceptuales sobre la experiencia concreta de llevar adelante acciones de internacionalización en universidades nos plantea ese interesante desafío, y para ello utilizaremos como aproximación preliminar el esquema analítico del enfoque de políticas públicas.

En honor a la brevedad, proponemos dejar para otro momento la introducción histórica sobre el surgimiento en la Ciencia Política del estudio de las políticas públicas como opción teórica-práctica y su relación con el modelo analítico –dominante hasta la década del 70– de la corriente

5. La distinción pública-privada es genérica. La realidad presenta una serie de matices que da cuenta de la complejidad del panorama. Sin agotar el espectro, podemos decir por ejemplo que encontramos universidades privadas gestionadas como empresas o como asociaciones sin fines de lucro, y en cuanto a las públicas, las hay gratuitas y aranceladas.

6. Tomamos el concepto de instituciones o marco institucional de Douglass North (1993), como el conjunto de reglas de juego de una sociedad, limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.

denominada como “sistema político”. Determinemos primero qué es una política pública: la bibliografía concuerda en general que “es todo aquello que un gobierno decide hacer o no hacer”. La amplitud y generalidad que otorga esta sencilla definición está provista, sin embargo, de varios elementos significativos a saber: a) una política pública constituye un acto consciente de gobierno, no es producto de la casualidad, y en algún momento del proceso de su elaboración ha sido, por lo menos, objeto de tratamiento por parte del aparato gubernamental o de algunos gobernantes; b) con arreglo a lo anterior, la elaboración de una política pública implica que el o los gobernantes, en el tratamiento específico de la cuestión, han tomado decisiones de algún tipo; c) las decisiones tomadas podrán o no culminar en la puesta en marcha y –eventualmente– en la evaluación de una política pública (Monzón y Araujo, 1997). Otros enfoques sostienen que la política pública es toda acción u omisión que manifiesta la modalidad de mediación del Estado en referencia a un problema social determinado. Implica una decisión de hacer o no hacer respecto de un tema, siendo por lo tanto el modo que tiene el Estado de intervenir en la sociedad.

Es necesario reforzar lo dicho hasta aquí presentando –conscientes de las desventajas que tiene toda exposición sintética– una descripción de las estrategias, supuestos o intereses a partir de las cuales se han intentado y se intentan abordar las políticas públicas. En este artículo nos centraremos en dos perspectivas. Desde una, que aquí podríamos denominar como “social estructural”, O'Donnell y Oszlak (1978) han concebido el estudio de las políticas estatales apuntando a considerarlas como “cuestiones” contenidas o enmarcadas en un proceso social complejo. Una cuestión de política pública es “un asunto socialmente problematizado”: tiene una historia que remite al análisis del proceso social en el que se gesta y desarrolla esa política. Este proceso puede alumbrar significativas referencias acerca de los intereses, coaliciones, alianzas y recursos puestos en juego a la hora de hacer ingresar la demanda problematizada en la agenda de actuación de los poderes públicos. En tal sentido, una de las primeras observaciones que puede realizarse desde este enfoque es sobre qué actor social impulsó la cuestión, cómo influyó sobre el resto de la comunidad para que adquiriese relevancia, qué estrategia utilizó y con cuáles recursos contó. Por otro lado, puede observarse quiénes han sido aliados del actor social que impulsó el problema definido en un determinado sentido y quiénes han sido opositores y, en definitiva, el comportamiento de los diversos actores, grupos de interés, factores de presión,



partidos políticos, sectores influyentes del aparato estatal y formadores de opinión que fueron afectados por el problema, en forma objetiva o subjetiva. Ante esto, dichos actores tomarán posición, lo cual prefigurará la formulación y el desarrollo de algún curso de acción (una política) y se plantearán diversas estrategias, ya que es muy difícil que todos los actores coincidan en la percepción y valorización del problema. La acción a seguir debe ser estratégica, ya que deben considerar las reacciones de los demás actores, sobre todo de aquellos que cuentan con cierto poder en relación con la resolución del problema. Por otra parte, es necesario considerar en el análisis que la preocupación de los distintos sectores sociales siempre estará puesta sobre un conjunto interrelacionado de problemas, y no sobre un problema particular.

El Estado sólo tomará posición sobre aquellos asuntos que considera suficientemente relevantes y que involucran significativamente a toda la sociedad. En suma, el surgimiento de la cuestión se da cuando ella pasa a integrar la agenda de gobierno. Pero hay que considerar que el gobierno no actúa como uno más. Por el contrario, dentro de él existen diversos actores –relacionados entre sí o con actores externos– que definen la cuestión en relación con sus metas, intereses y fines. Por ende, resulta difícil una toma de posición unívoca y homogénea dentro del aparato estatal. En él se genera un proceso de definición, hacia adentro y hacia fuera, lo que implica observar la toma de posición y negociar con distintos sectores externos e internos para definir la cuestión. La toma de posición de parte de un sector puede producir repercusiones horizontales, reajustes entre distintos sectores internos, y verticales, en relación a las funciones, competencias y recursos que son asignados a un sector

u otro. El análisis del origen de una política pública, la comprensión del tipo de definición que se le asigna y la posición que los diferentes actores sociales optan por tomar frente a ella refieren, en última instancia, a la estructura socioeconómica que se presenta como realidad contextual. La perspectiva “social estructural” constituye un intento de aproximar un modelo de investigación de políticas públicas que permita –a partir del análisis– conocer la naturaleza, el tipo y las transformaciones del Estado, sumándose también el interés por el conocimiento de los patrones de relación entre el Estado y la sociedad.

Desde el punto de vista analítico, en el proceso de internacionalización de la educación superior el Estado y los gobiernos adquieren cierta importancia, en conjunto con las relaciones del entramado de actores políticos y sociales, en el que se encuentran las universidades. Son actores que toman decisiones sobre dicho proceso –identifican y definen problemas, plantean agendas de problemas, debaten, elaboran cursos de acción política y los llevan adelante, y evalúan–, y en ellas se cristalizan y ponen en juego sus sistemas de creencias, sus objetivos, intereses y valores, en definitiva: sus marcos ideológicos. Esas decisiones dependerán de la capacidad para movilizar recursos por parte de estos actores, es decir, del grado de poder que posean.

En este sentido, desde la perspectiva de un acto consciente de gobierno, la internacionalización de la educación demanda una lectura específica. La experiencia concreta de gestionar el proceso de inserción de la universidad argentina en el contexto internacional plantea el desafío del desarrollo de conceptos y modelos analíticos. Un intento posible de

iniciar dicha reflexión puede ser hallado en esta propuesta que, como aproximación preliminar, plantea que la internacionalización es aquella política pública de fortalecimiento de las actividades académicas, de investigación y desarrollo, extensión y gobierno, a partir programas sistemáticos y continuos de composición con los aspectos internacionales, originados a partir de la vinculación con otras instituciones del extranjero. La promoción de la universidad argentina en el mundo, tanto como el aprovechamiento de los flujos de las relaciones externas universitarias y la decisión o conjunto de decisiones que la sostienen en el espacio y el tiempo, indudablemente conforman una “cuestión” de política pública. Una cuestión en planos relativos o con diferente peso, quizás, respecto de aquellas que usualmente conocemos, tales como las de política de empleo, política exterior, política económica, etcétera. Varios motivos justifican tal posición: en primera instancia, el lugar que ha ocupado la internacionalización y la promoción de la universidad argentina en la agenda de cuestiones gubernamentales durante la última década, lugar que se ha extendido incluso a la agenda de más de un ministerio; en segundo lugar, por el grado de conciencia acerca del creciente valor adquirido por las universidades que forman parte de programas y proyectos internacionales, como responsables ante la generación de productos del sector público que deben responder a necesidades del contexto, y como efectores de diversas políticas públicas; también, por la prioridad constante que tiene la implementación de acciones de internacionalización de la educación superior en los programas de transformación, fortalecimiento o modernización de la universidad pública; otro motivo lo constituye la utilización de fondos públicos para la formulación y puesta en marcha de redes o programas de internacionalización; finalmente, por la mejora del desempeño de las universidades públicas,⁷ que se ha coronado a lo largo de estos últimos diez años como una de las crecientes demandas sociales que el Estado debe satisfacer, y en ella la internacionalización representa uno de sus puntos centrales.

Debemos señalar que esta opción significa una actitud más cognoscitiva que práctica. En tal sentido, no se plantea la comprensión de los problemas relacionados con la elaboración de políticas, sino más bien las implicancias estructurales de tal actividad. Por otra parte, la visión

de la política pública entendida desde lo que podría llamarse “el hacedor de políticas” (*PolicyMaker*), enfocada desde el gobierno, es el centro de interés para el modelo “procesal” (Stephenson, 1991). Es algo bastante extendido, y ello supone una cierta aceptación o consenso, referirse a la internacionalización como un proceso, diferenciándolo del término –no tan extendido– “internacionalidad” (*internationality*), que refiere a una condición o estado de dicho proceso. Ambos términos expresan la idea esencial de la internacionalización, según la mirada de Bolonia, como un transcurso imperativo –donde se señala que “algo falta y debe realizarse”–, mientras que la idea de estado expresa en sí misma una momentánea ubicación en cierta gradualidad escalar (cuánto se es), cuya intención calificativa no puede obviarse en el análisis del proceso. Al mismo tiempo, son pertinentes para el desarrollo de una definición conceptual y un enfoque de política pública de orientación procesal. Internacionalización e internacionalidad, transcurso y estado, tienen sus efectos en la determinación de los participantes, de sus funciones y de los recursos que movilizan. Las universidades –u organizaciones de educación superior–, las federaciones, asociaciones o consejos que las agrupan, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los gobiernos, a través de las agencias o ministerios correspondientes, son los actores de la internacionalización, aunque sus márgenes de maniobra o peso decisorio varíen según el país o la región.

Mientras Theiler (2005) plantea que los programas de gobierno para la internacionalización no son significativos y que deben desarrollarse políticas efectivas para promover y guiar a las universidades en la búsqueda de la dimensión internacional de sus misiones y actividades, entendemos que la perspectiva de la internacionalización como política pública nos lleva a plantear la necesidad de una serie de condiciones materiales mínimas para el desarrollo en el sistema universitario argentino: a) la formulación de planes estratégicos de internacionalización en el proyecto institucional de la universidad; b) la elaboración de un sistema de indicadores estandarizados; c) la consolidación de una política estatal en materia de internacionalización de la educación superior; d) la creación de un fondo único para programas de internacionalización; y e) la reorientación de las políticas de las universidades hacia objetivos nacionales en materia de política científica, social, educativa, económica, lingüística y cultural.

7. El desempeño puede verse, también, como la capacidad de las organizaciones públicas para ejecutar políticas que respondan a las demandas de la ciudadanía.

Conclusiones

Hemos presentado un panorama rápido acerca de diferentes miradas. Aun así, hemos querido dejar claro que el proceso de internacionalización que hoy viven las universidades no puede compararse con aquellos originarios de la Edad Media o de la Revolución Industrial. Los desafíos actuales son diversos y difícilmente puedan abordarse desde una sola óptica. Los esfuerzos por conceptualizar la internacionalización han provenido mayormente de aquellos espacios de decisión afines a una orientación que privilegia un sentido mercantil de la educación superior, y desde un espacio territorial –topológicamente hablando– que no representa las realidades de nuestra región. No obstante, se hace necesario interrogar dicho enfoque y plantear nuevas preguntas que indiquen un camino adecuado para nuestras universidades. Sus diversos orígenes, historias, tamaños y cultura admiten un proceso de internacionalización heterogéneo, abierto y al servicio de la educación como bien público. La necesidad de orientar el trabajo efectuado por las universidades hacia ese objetivo requiere necesariamente un enfoque diferente y por lo tanto otros conceptos, otros métodos, otras prácticas. La internacionalización como conjugación de los aspectos internacionales derivados de las acciones propias que las universidades despliegan en todo el mundo, con sus específicas funciones académicas, de investigación y extensión, exige una mirada más compleja que la del comercio internacional de servicios educativos. Requiere una que interroga sobre sus objetivos, explore sus métodos y someta a juicio sus efectos, en un plano orientado a dotar de sentido público tanto al concepto como a sus prácticas, que trascienda las posiciones cifradas en claves competitivas sobre recursos que son estratégicos para nuestro desarrollo nacional y regional, como lo son los de la formación superior. Pensar nuestras acciones y evaluarlas de acuerdo a marcos conceptuales propios es una necesidad impostergable. Enfocar a la internacionalización como política pública no implica una visión alternativa de manera absoluta, pero crea condiciones para la elaboración de nuevos elementos conceptuales, nuevas preguntas y nuevas respuestas. Ofrece, como marco analítico, la posibilidad de orientar los esfuerzos hacia objetivos que interesan a toda la sociedad, a la generación de riqueza desde una visión del capital social e intelectual, hacia la promoción de una ciudadanía responsable y de participación comprometida, hacia una sociedad liberada de prejuicios con derechos ampliados, entre otros. El sentido de este enfoque no

se agota en garantizar o auspiciar desde esta perspectiva la intervención del Estado –hasta los sistemas universitarios más ardorosamente inclinados al modelo mercantil de la internacionalización reclaman del Estado mayor actividad en cuanto a las políticas de internacionalización–,⁸ sino en encontrar las piezas conceptuales que nos habiliten a pensar la internacionalización como una actividad pública al servicio de toda la sociedad, pues compromete sus recursos –presentes y futuros– culturales, científicos, económicos, políticos y sociales.

8. Al respecto ver Asociación Colombiana de Universidades (2007).

Bibliografía

- Altbach, Philip G. (2001): *Los procesos de internacionalización*. Exposición ante la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior, Buenos Aires.
- Asociación Colombiana de Universidades (2007): *Informe final del Estado del Arte de la Internacionalización de la Educación Superior en Colombia*. Bogotá, ASCUN-Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior.
- Beneitone, Pablo (2013): *De la Cooperación Internacional Universitaria a la Internacionalización de la Educación Superior: ¿cambio de paradigma o maquillaje conceptual?* Mimeo.
- Bernal, Marcelo (2007): *Internacionalización de la Educación Superior*. Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.
- Conferencia Regional de Educación Superior (2008): *Declaración de Cartagena de Indias*. IESALC-UNESCO.
- De Wit, Hans (2002): *Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe: A historical, comparative, and conceptual analysis*. Westport, CT, Greenwood.
- De Wit, Hans (2007): “Estrategias de internacionalización de instituciones de educación superior de América Latina y Europa”. En *Prácticas y tendencias para la internacionalización y la cooperación entre universidades de América Latina y la Unión Europea*. Alicante.
- Didou Aupetit, Sylvie (2005): *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas*. México, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados-IESALC.
- European Commission (2009): *The Bologna Process in Higher Education in Europe. Key indicator on the social dimension and mobility*. Eurostat.
- Fernández Lamarra, Norberto (2010a): “La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeos e iberoamericano. Posibilidades y límites”. *Avaiacao*, volumen 15, número 2.
- (2010b): *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina. Situación y perspectivas*. México DF, ANUIES.
- Gómez Oyarzún, Galo (1998): *La universidad a través del tiempo*. México, Universidad Iberoamericana.
- Hermo, Javier y Cecilia Pittelli (2008): “Globalización e internacionalización de la educación superior. Apuntes para el estudio de la situación en Argentina y el Mercosur”. Madrid, *Revista Española de Educación Comparada*, número 14.
- Knight, Jane (1994): *Internationalization: Elements and Checkpoints*. Monografía Investigativa número 7, Ottawa, Oficina de Canadá para Educación Internacional.
- (2002): *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS. The observatory on borderless higher education*. Canadá.
- (2005): “Un modelo de internacionalización. Respuesta a nuevas realidades y retos”. En Hans de Witt, Isabel Christiana Jaramillo, Jocelyne Gacel-Ávila y Jane Knight, editores: *Educación Superior en América Latina. La Dimensión Internacional*. Washington, DC, The World Bank.
- Monzón, Marcelo y Analía Araujo (1997): *Estado, Gobierno y Políticas Públicas*. Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Catamarca-Universidad Nacional de San Martín.
- Nicoletti, Javier A. (2015): “La Educación Superior de calidad como Derecho Humano”. *Revista Ciencia y Técnica Administrativa*, volumen 13, número 4.
- North, Douglass (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2012): *Education at Glance*.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1978): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, CEDES.
- Stephenson, Grier D. (1992): “Government and public policy”. En Grier D. Stephenson, Robert J. Bresler y otros: *American Government*. New York, HarperCollins College.

Subirats, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.

Theiler, Julio César (2005): "Internacionalización en la Educación Superior Argentina". En: *Educación Superior en América Latina*. Obra citada.

Verger, Antoni (2015): "La liberalización educativa en el marco del AGCS/ GATS: analizando el estado actual de las negociaciones". En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, volumen 14, número 9.