

Capítulo 1

Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas

Sylvie Didou Aupetit*

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas", realizado por la autora con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC y las discusiones sostenidas en el Seminario Regional "La Educación Superior Transnacional: nuevos retos en un mundo global", Caracas, Venezuela, 7 y 8 de junio de 2004 (IESALC, Asociación Venezolana de Rectores Universitarios, Ministerio de Educación Superior). La versión completa del estudio comparativo y los informes nacionales pueden consultarse en www.iesalc.unesco.org.ve

* Doctora en Ciencias Sociales, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, 1987, y Doctora en Lingüística y Literatura, Universidad de París, Sorbonne, 1983. Es investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) en México. Ha sido titular de la Cátedra Alfonso Reyes, en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, en París y ha realizado estancias sabáticas en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Francia (IRD). Es titular de la Cátedra UNESCO – CINVESTAV sobre "Aseguramiento de calidad y proveedores emergentes de educación terciaria en América Latina".

Hoy día, reflexionar sobre la internacionalización de la educación superior y sobre la comercialización de los servicios educativos no implica solamente describir acciones de fomento sino apuntar disyuntivas

Hasta años recientes, las políticas de internacionalización de la educación superior han apuntado esencialmente a programas de movilidad académica y estudiantil y de constitución de redes, sin vínculos claros con los procesos de reforma educativa ni con la resolución de problemáticas propias. En paralelo, el fortalecimiento de proveedores transnacionales, que suministran servicios educativos con fines de lucro, también ha planteado retos inéditos.

La transparencia y la rendición de cuentas; el papel de la evaluación y la acreditación en la habilitación de los proveedores transnacionales; el reconocimiento mutuo de los títulos y la convalidación de créditos, la convergencia de los sistemas de educación superior y la arquitectura de los planes de estudio son tópicos que han cobrado una importancia crucial en lo relativo tanto a procesos de internacionalización como a provisión de servicios educativos con propósitos mercantiles, modificando profundamente miradas, abordajes y prioridades.

Hoy día, reflexionar sobre la internacionalización de la educación superior y sobre la comercialización de los servicios educativos no implica solamente describir acciones de fomento sino apuntar disyuntivas.

Introducción

Analizar las políticas de internacionalización de la educación superior adoptadas en los 90 por las autoridades gubernamentales, las instituciones y las asociaciones de educación superior implica situarlas en su contexto regional, con respecto de los acuerdos de integración económica firmados por y entre los países de América Latina, sobre todo cuando contienen disposiciones sobre el libre tránsito de los recursos humanos altamente calificados. Obliga también a esclarecer sus conexiones con las reformas orientadas a la eficiencia, la apertura y la comparabilidad de la educación superior.

Supone valorar la pertinencia de los programas de cooperación, en cuanto a fomento de la movilidad académica y estudiantil, diversificación de la oferta de formación, rediseño curricular, constitución de redes desterritorializadas, incorporación de las nuevas tecnologías y procura de fondos. Ello conduce a identificar las coaliciones de actores que conciben e instrumentan las políticas, manejando las agendas y definiendo las acciones prioritarias, en las escalas macro y sub-regional, nacional e institucional.

Para dar cuenta del cariz particular de los procesos de internacionalización es preciso evaluar las coyunturas en las cuales cobraron sentido. Asimismo lo es analizar la consolidación de un sector transnacional de provisión de servicios educativos. Dicho acercamiento no significa sólo establecer quiénes son los proveedores, cuál es su abanico de carreras, su matrícula y el monto de sus cuotas, exige la reflexión sobre las relaciones entre actores adscritos a este sector y al convencional, sobre sus modos de actuación con respecto de las autoridades gubernamentales, los *stakeholders* y los consumidores y sobre la normatividad que les concierne, garantizando su transparencia y *accountability*.

Debido a la multiplicación de investigaciones sobre los procesos de internacionalización en la región y a la producción de estudios sobre los proveedores transnacionales, por encargo del IESALC, en los últimos diez años, se han modificado los ángulos de abordaje de ambas temáticas. Los especialistas han transitado de perspectivas exploratorias y documentales a enfoques políticos: conforme con esa evolución, la internacionalización de las prácticas y la transnacionalización de los servicios educativos son considerados hoy como fenómenos paralelos, a partir de los cuales interpretar la mutación de la educación superior. El foco de los análisis consiste menos en supervisar programas y detectar las innovaciones generadas en la vida académica (dentro del binomio internacionalización hacia fuera o internacionalización en casa) que en evaluar en qué medida cooperaciones preferentes mejoraron los desempeños de los sistemas, favorecieron su reordenamiento y alentaron su convergencia con otras regiones, sustentando su mayor legitimidad y reconocimiento en los niveles nacional e internacional.

Los procesos de internacionalización en los 90: bajo el signo del voluntarismo inercial

Durante los 90, en casi toda la región, las autoridades, gubernamentales e institucionales, impulsaron la internacionalización de la educación superior para responder a la globalización y, más precisamente, a acuerdos de integración regional. Lanzaron acciones prioritarias, reforzaron o crearon organismos ad hoc de gestión, con la expectativa de utilizar la cooperación internacional, en su modalidad solidaria, para resolver disfun-

■ Estudios del IESALC sobre Internacionalización de la Educación Superior

Argentina y Brasil	Carlos Marquis (2002) <i>Nuevos proveedores de educación superior en Argentina y Brasil</i>
Bolivia	Aura T. Barba López y otros (2004) <i>Nuevos proveedores externos de educación superior en Bolivia</i>
Brasil	Rosa E. Acevedo Marin y Walterina Brasil (2004) <i>Internacionalização da educação superior no Brasil</i>
Chile	Luis Eduardo González (2003) <i>Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile</i>
Colombia	Xiomara Zarur Miranda (2004) <i>Los nuevos proveedores externos de educación superior en Colombia</i>
Ecuador	Noé Bravo Vivar (2003) <i>Internacionalización y nuevos proveedores de educación superior en Ecuador</i>
México	Sylvie Didou Aupetit (2002) <i>Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México</i>
Paraguay	Carmen Quintana de Horák, César M. Talavera y Carlos Martini (2003) <i>La internacionalización de la educación superior y los nuevos proveedores de educación en Paraguay</i>
Perú	Luis José Llaque (2003) <i>Estudio de internacionalización y nuevos proveedores en la educación superior en Perú</i>
Puerto Rico	Eduardo Aponte (2004) <i>Comercialización, internacionalización y surgimiento de la "industria" de educación superior en los Estados Unidos y Puerto Rico: Transnacionalización hacia la periferia</i>
República Dominicana	Thelma Camarena (2004) <i>Internacionalización de la educación superior en República Dominicana</i>
Uruguay	Roberto Brezzo (2003) <i>Nuevos proveedores externos de educación en Uruguay</i>
Venezuela	Evelyn Jaramillo y Antonio Lisio (2005) <i>Informe sobre la internacionalización de la educación superior en Venezuela</i>
América Latina y el Caribe	Gustavo Hawes B. (2005) <i>Las claves del Programa de Bolonia en perspectiva de la universidad latinoamericana y del Caribe</i>
América Latina y el Caribe	Sylvie Didou Aupetit (2005) <i>Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: Principales problemáticas</i>
Caribe	E.P. Brandon (2003) <i>New External Providers of Tertiary Education in the Caribbean</i>
Centroamérica	Marco R. Estrada Muy y Julio G. Luna (2004) <i>Internacionalización de la educación superior: Nuevos proveedores externos en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

cionamientos internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes.

En este sentido, se negociaron programas con países centrales de Europa y con Estados Unidos y, en menor grado, con países vecinos, para intercambiar recursos humanos, formar redes de investigación, preparar profesores y adquirir equipamientos. Las instituciones de educación superior firmaron convenios con establecimientos ubicados en el extranjero con propósitos generales similares y con el objetivo particular de proponer in situ grados compartidos a sus estudiantes, conforme con modalidades mixtas, cooperativas

y con fines de lucro.

En consecuencia, el modelo dominante de movilidad de larga duración para obtener un diploma fue desplazado parcialmente por esquemas de movilidad corta, orientados a la adquisición de créditos transferibles y accesibles a partir de las licenciaturas e incluso, de las carreras universitarias cortas en dos años. También las fuentes de financiamiento se diversificaron: si bien, en algunos países, esa diferenciación pasó por una reestructuración de los programas gubernamentales de becas para estudios en el extranjero, dependió sobre todo del activismo de fundaciones privadas

El modelo dominante de movilidad estudiantil de larga duración para obtener un diploma fue desplazado parcialmente por esquemas de movilidad corta

extranjeras, tradicionalmente presentes en la región (Fundación Ford, Fulbright¹, Kellog o LASPAU) o de reciente implantación (Fundación Carolina en España), de organismos de cooperación macro regional, asociaciones nacionales, sub-regionales e iberoamericanas de universidades (ANUIES / UDUAL / AUGM/ OUI) o de redes (la de macro-universidades) y de instancias macro-regionales externas (cooperación con países de la Unión Europea). Las oportunidades de apoyos no reembolsables o bien de créditos a la movilidad se incrementaron y es probable que haya aumentado también el número de *free movers*.

No obstante los cambios en la oferta de oportunidades de movilidad, sus perfiles no se han modificado. Aunque el número de estudiantes latinoamericanos matriculados en instituciones extranjeras aumentó, alcanzando 140.179 jóvenes en 2002-2003, sus elecciones de inscripción siguen un patrón tradicional de distribución geográfica: Estados Unidos es su principal destino², seguido por Gran Bretaña, España, Francia y Alemania. En contraste, el porcentaje inscrito en otros países de América Latina es bajo, pese a la puesta en marcha de programas de movilidad intra-latinoamericana; el de matriculados en los países asiáticos o en África, dentro de la cooperación Sur-Sur, es ínfimo.

Como espacio de recepción de estudiantes extranjeros, América Latina es escasamente competitiva, registrando apenas a 19.785 jóvenes matriculados. Por ejemplo, los becarios americanos sólo van en un 2,5% a México, 2,1% a Argentina, 1,4% a Brasil y 1,3% a Chile (<http://www.iie.org>). El atractivo relativo de países como Argentina, Cuba, Chile, México y Uruguay es de cercanía y la

región continúa siendo esencialmente expulsora. Como consecuencia, la matrícula de estudiantes internacionales en relación a la nacional es baja y las oportunidades de desencadenar procesos de "internacionalización en casa" muy reducidas.

La movilidad académica es difícil de medir. Pese a ello, es de señalar que, durante la década pasada, fueron puestos en marcha programas de apoyo a la formación de docentes universitarios con un componente internacional, financiados por los gobiernos de los países de envío o por la cooperación bilateral (PROMEP y ANUIES/DAAD en México); fueron instalados programas de movilidad académica intra-regional en América Latina; fueron experimentadas acciones de entrenamiento para los posgraduados; fueron reforzadas las iniciativas para la constitución de redes de investigadores, en las escalas bi o multilaterales como ECOS Sur y Norte entre Francia y países de América Latina. Así, fueron disociándose paulatinamente tres fórmulas de interacción con las contrapartes de afuera: una se basó en una cooperación de cercanía fundamentada en la geografía y en la unidad cultural de las lenguas de comunicación compartidas; otra se fundamentó en una cooperación internacional con países anglófonos y francófonos; una tercera vinculó bloques regionales (cooperación MERCOSUR/Unión Europea).

Por su parte, las instituciones de educación superior firmaron convenios con sus homólogas para proponer licenciaturas y posgrados en co título, generalmente con la posibilidad para los egresados de obtener un título reconocido por dos o más instituciones. Las alianzas están en expansión continua y en proceso constante de diferenciación: las condiciones para obtener un grado de ese tipo son disímiles, en lo que refiere a número de contrapartes involucradas, a su perfil, a costo de las carreras (superior o similar a las convencionales), a duración (con un número variable de semestres adicionales), a criterios de inscripción (selección por criterios académicos o económicos), a cuotas, a instrumentación (con movilidad de estudiantes y/o de académicos) y a opciones de titulación (con elección de uno solo entre los grados propuestos o a más).

En contraste, las reformas curriculares destinadas a adaptar los perfiles profesionales de los egresados a mercados de trabajo cambiantes, en el país y afuera, han sido de poca monta. Salvo en los proyectos impulsados por sub bloques regionales (MERCOSUR Educativo, Centroamérica), la

1. En 2004-2005, la Fulbright otorgó más de 300 becas de postgrado y otros a estudiantes de Colombia, México, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Panamá, Bolivia, El Salvador, Brasil, Nicaragua, Jamaica, Haití, Barbados, Santa Lucía, Surinam, Belice y Antigua, por orden descendiente (<http://us.fulbrightonline.org>).

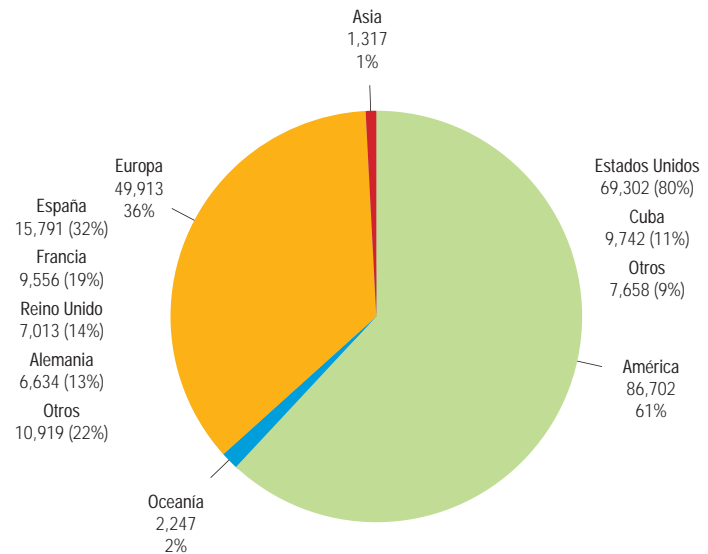
2. «América del Sur y América del Norte representan respectivamente 7% y 4% de los estudiantes escolarizados fuera de su país de origen. En su gran mayoría, estudian en Estados Unidos (...) Además de los asiáticos, Estados Unidos recibe un número importante de estudiantes del continente americano (principalmente canadienses, mexicanos, brasileños y colombianos). Así, 53% de los estudiantes suramericanos expatriados siguen sus estudios en Estados Unidos, en donde representan 6% de los extranjeros. En forma anexa, España y Portugal se distinguen por el porcentaje importante de los estudiantes suramericanos que allí cursan su carrera» (Fabre J. *Mobilité internationale des étudiants: les français vont principalement dans les pays limitrophes*. Paris, Ministerio de Educación Nacional, enero 2005, en <http://www.education.gouv.fr/stateval>)

internacionalización del currículum ha consistido esencialmente en la incorporación de materias instrumentales (idiomas extranjeros y computación) y en la apertura de carreras en áreas de alta demanda (relaciones, economía, derecho y comercio internacionales). Hasta fechas recientes, no había desembocado en una reflexión consistente y abierta sobre la estructura de los planes de estudio, los créditos y las competencias.

Los costos y resultados de los programas de internacionalización son casi imposibles de evaluar debido a la incoherencia de los datos sobre inversión, umbrales de cobertura deseados y alcanzados y beneficios producidos. Por lo general, fueron lanzados sin que los recursos humanos indispensables para su planeación y seguimiento hayan sido preparados con antelación. La insuficiente formación de gestores ha auspiciado cierta improvisación en la conducción de las políticas, inhibiendo posibilidades de adecuar los programas a las necesidades propias, situándolos en el ámbito de lo inercial más que de lo innovador y obligando a organismos asociativos o privados (UDUAL; CONAHEC) a ofrecer acciones de capacitación sobre la marcha.

Los programas de internacionalización, al expandirse, han maximizado sus impactos en sus ámbitos naturales de incidencia: incremento en el número de recursos humanos móviles, reforzamiento de las elites circulatorias, dotación creciente de TIC's,

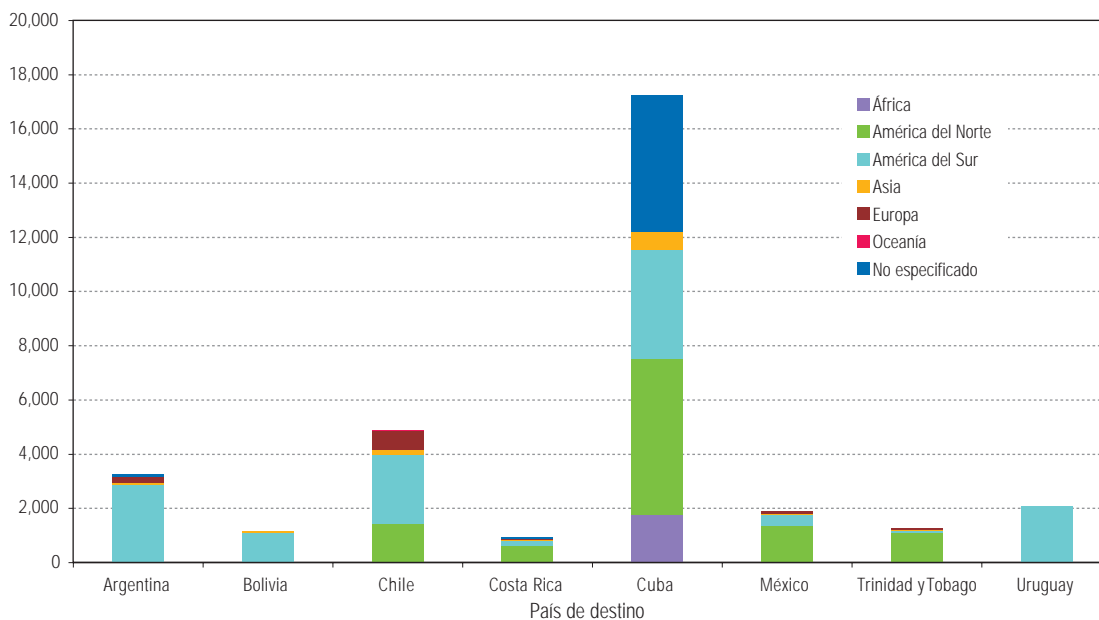
■ Gráfico 1.1 Estudiantes latinoamericanos en el extranjero por región y país de destino. 2002-2003



etcétera. Pero, al ser impulsados según esquemas verticales de toma de decisión, han contribuido a reforzar una distribución desigual de ventajas, concentrada por pequeños núcleos de actores, en lugar de favorecer su redistribución horizontal.

En forma todavía marginal, se constata un desplazamiento de la cooperación solidaria (típica y dominante en las décadas anteriores a los 90)

■ Gráfico 1.2 Estudiantes extranjeros en Latinoamérica por país de destino, según región de origen. 2002-2003



La aparición de proveedores transnacionales modificó la reflexión sobre la internacionalización de la educación superior

por una con fines de lucro. Ese tránsito hacia el mercado trasluce en la adopción de esquemas de co-inversión para los programas de internacionalización, en la oferta comercial de carreras con un componente internacional y en la constitución de organismos especializados en la venta de servicios de educación superior y de intermediación.

Comercio transnacional de servicios educativos: del consumo a la oferta

A finales de los 90, una situación inédita modificó la reflexión sobre la internacionalización de la educación superior. Se trató de la aparición de proveedores transnacionales de educación superior, los cuales prestaban sus servicios conforme con esquemas comerciales de consumo. Con algunas excepciones³, los proveedores transnacionales se instalaron en América Latina en los 90 y hacia finales de esta década y principios de la actual es cuando su consolidación se volvió un tema de indagación y, en menor medida, una cuestión política.

De hecho, el fenómeno despertó el interés de los especialistas en educación superior en América Latina en albores de la Ronda de Negociación sobre el GATS (*General Agreement on Trade and Services*) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Cancún, México, realizada en el otoño 2003. En ese momento, varios organismos asociativos, nacionales o macro-regionales recomendaron a sus gobiernos no ofertar sus servicios de educación superior, instándoles a supervisar la educación transnacional y el comercio educativo⁴.

3. En Panamá, la *Florida State University* abrió un branch campus en 1957 y la *Nova Southeastern University* en 1982. En Ecuador, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas y el *Brookdale Community College*, de Estados Unidos instalaron filiales en 1984 y en 1987. En Chile, la Universidad San Estanislao de Kostka (SEK) domiciliada en España, creó la primera de sus filiales universitarias en América Latina en 1989.

4. La Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) se declaró reiteradamente en contra del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), convocando a los gobiernos a no suscribir acuerdos ante la OMC y a recuperar la dimensión social de la educación superior -ver las cartas de Porto Alegre (abril 2002), del Salvador (diciembre 2003) y de Guadalajara (septiembre 2004) (<http://www.grupomontevideo.edu.uy>). La Unión de Universidades de América Latina UDUAL, en mayo 2004, emitió la declaración de Boyacá (Tunja, Colombia) alertando sobre las consecuencias negativas del AGCS para las universidades latinoamericanas. A escala nacional, en su XXXIV sesión ordinaria, en octubre 2003, la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de México acordó solicitar información a la Secretaría de Economía, encargada de las negociaciones ante la OMC. La Asociación Dominicana de Rectores de Universidades exhortó a las instancias correspondientes a que los servicios educativos no sean ofertados.

La oferta transnacional y comercial de servicios educativos, en los últimos 10 años, ha pasado de estar centrada en el posgrado a atender licenciaturas, carreras en dos años y necesidades de actualización profesional. Por ejemplo, *Oracle University* (con ofertas en informática en Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela) está ubicada en el nicho de la formación más que en el de la enseñanza formal y ha consolidado sus ofertas a distancia (en torno a proveedores externos especializados⁵ o campus virtuales de instituciones tradicionales⁶). Ha sido impulsada tanto por instituciones aisladas como por redes, consorcios mixtos y empresas, en un mercado de geometría variable: aunque han sido más numerosas las instituciones que han ingresado a América Latina que las que han salido de la región, algunos campus foráneos han sido clausurados, sea porque no han cumplido con las regulaciones nacionales, sea porque no fueron rentables. En contraste, una constante del sector es la adscripción sesgada de las carreras según el área disciplinaria: mientras carreras económico-administrativas, de ciencias sociales y de humanidades son de alta demanda (al proporcionar títulos en ámbitos profesionales no considerados como de riesgo social), Ciencias de la Salud, Ingeniería, Tecnología y Agronomía tienen una oferta escasa. Otra característica concierne al éxito de los MBA en alianza.

En cambio, si bien a escala mundial la gran mayoría de los servicios educativos es prestada en inglés, por proveedores radicados en Estados Unidos, en Australia y en Gran Bretaña, en América Latina, su relevancia relativa es menor, ante la competencia de proveedores hispanófonos, primero españoles y luego latinoamericanos. Por ende, el mercado está estructurado en forma binaria: una vertiente está compuesta por proveedores externos, otra lo está por proveedores latinoamericanos, cuya oferta es consumida conforme con principios de proximidad geográfica dentro de América Latina. De manera todavía restringida, la oferta latinoamericana empieza a dirigirse a las comunidades latinas

5. Atlantic University tiene presencia en Bolivia, en Centroamérica y en México. La UNED tiene centros en Argentina (Buenos Aires y Rosario), en Brasil, en México, en Venezuela y en Perú y la UOC los tiene en Bolivia y en México.

6. En México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) tiene sedes transmisoras en 11 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela). La Universidad Blas Pascal de Argentina y la Universidad Virtual de Quilmes tienen presencia en Bolivia y en Chile respectivamente y la Pontificia Universidad de Chile está en Centroamérica.

■ Recuadro 1.1 Suministro de servicios educativos por proveedores latinoamericanos

a) Suministro comercial de proximidad

Argentina: la Universidad Católica de Salta tiene un programa de alianzas estratégicas con América Latina, la Fundación de Alta Dirección comercializa servicios en Ecuador y la Universidad de Buenos Aires lo hace en Paraguay.

Bolivia: las universidades Nur y del Valle actúan en Ecuador.

Chile: la Universidad de las Américas, la Católica de Valparaíso, la Tecnológica Federico Santa María y la Tecnológica Metropolitana están en Ecuador, la Adolfo Ibáñez está en Perú y la Diego de Portales en Argentina.

Honduras: la Escuela El Zamorano está en Ecuador.

Panamá: el CYDCYT está en Colombia.

Perú: el Colegio Particular de San Agustín de Sullana, la Universidad Particular de Chiclayo, la Universidad Ricardo Palma y el Colegio de Doctores en Educación del Perú están en Ecuador, la Universidad de Piura tiene presencia en Ecuador y en Colombia.

Puerto Rico: la Universidad de Puerto Rico está en la República Dominicana.

Venezuela: la Universidad Central de Venezuela está en Ecuador.

b) Suministro comercial a diásporas latinas

“It has been reported that two Mexican public universities, University of Guadalajara and University of Sonora, are planning to set up branches in California and Arizona respectively to serve the burgeoning population of Mexican immigrants.(..) Venezuela’s Universidad Jose Maria Vargas recently opened a campus in Florida to serve venezuelian diaspora” (OBHE, Breaking News, 22 september 2004). Con objetivos similares, desde finales de 2002, la Universidad César Vallejo de Perú firmó un contrato de colaboración con la Universidad de Miami en Estados Unidos para dar servicio a la población latinoamericana; la Universidad Técnica de Loja en Ecuador instaló tres centros asociados en Nueva York, Roma y Madrid para la diáspora ecuatoriana (Didou, 2005:25) mientras «instituciones de Puerto Rico establecieron antenas en Miami y Orlando para atender la demanda de profesionales de la comunidad hispanica de Florida y los Estados Unidos» (Aponte E. Comercialización, internacionalización y surgimiento de la “Industria de Educación Superior en los Estados Unidos y Puerto Rico: Transnacionalización hacia la periferia. IESALC/UNESCO, junio 2004, pág. 24)

migrantes a Estados Unidos o a Europa.

El crecimiento del sector transnacional de servicios educativos ha sido en América Latina, a la vez, rápido y circunscrito. Es complicado medir su extensión real, sobre todo en lo referente a educación a distancia y por INTERNET o a alianzas. Los datos, que conciernen esencialmente a la matrícula inscrita en los *Branch campus*, muestran un índice de captación inferior al 1% del total de la matrícula, salvo en Chile (7%) y en algunos países de América Central y del Caribe. Llevan también a interrogarse sobre las dinámicas de la oferta y de la demanda. Si bien la expectativa de las ganancias y las facilidades de instalación son claves para entender las decisiones de instalación de los proveedores externos, por el lado de la demanda, confluyen la incapacidad de acceder a la educación (pública o privada) local por falta de cupo (Brasil, Perú), las bajas tasas de atención (América Central, Colombia, Jamaica), la rentabilidad de la inversión educativa en ese sector, el suministro de programas no ofertados nacionalmente, la flexibilidad y accesibilidad de los procesos de enseñanza y la esperanza de obtener un título universitario en condiciones de extrema laxitud.

Pese a la existencia de una demanda dirigida a este sector, su consolidación ha sido criticada. En una perspectiva política, se ha discutido en qué medida ponía en jaque el estatuto de la educación

superior como un bien público, provisto y normado por el Estado, participando de la tendencia a la privatización, patente en toda la región desde los 90. En una académica, se ha reflexionado sobre las capacidades de control ejercidas por los gobiernos sobre los proveedores transnacionales. En una polémica, se ha argumentado sobre la relación entre equidad, comercialización y transnacionalización de los servicios educativos. En una económica, se ha intentado calcular el tamaño de este “mercado”, abarcando costos y beneficios producidos por el consumo nacional de servicios educativos externos y por el consumo de ofertas nacionales de formación por estudiantes extranjeros. Aunque el comercio educativo es de menor cuantía en América Latina que en otros continentes, está creciendo. Ciertos países promueven una inversión foránea en sus servicios educativos; algunas instituciones han abierto oficinas de enlace (la Universidad de Chile en Washington y la Andina Simón Bolívar, de Bolivia, en Bogotá, Colombia) o han buscado atraer capitales como las dos universidades chilenas, que han colocado “bonos en la bolsa de Santiago donde pueden eventualmente concurrir inversionistas internacionales”⁷. Los gobiernos han lanzado proyectos de co-inversión como Zona América en Uruguay⁸ o han organizado en forma sistemática

7. Informe Nacional de Chile.

8. Informe Nacional de Uruguay.

■ Recuadro 1.2 Compra de instituciones de educación superior, presencial y virtuales, por el grupo Sylvan/Laureate.

- 1998: Sylvan/Laureate ingresa al mercado de la educación post secundaria. Adquiere Canter y Associate en Estados Unidos.
- 1999: Compra 54% de los intereses de la Universidad Europea de Madrid, España.
- 2000: Compra la Universidad del Valle de México, en México y la Universidad de las Américas en Santiago de Chile.
- 2001: Adquiere la Escuela Superior de Comercio Exterior, con campus en París y en Lyon, Francia; anuncia en febrero inversión en Walden University, Estados Unidos y el 17 diciembre, una inversión en la India, operación que cancela luego.
- 2002: Anuncia en el otoño la compra de Gion Institute of Higher Education, Suiza y la de la Universidad Tecnológica Internacional, de Estados Unidos.
- 2 de julio de 2003: Adquiere intereses en dos universidades chilenas, la Universidad Andrés Bello y la Academia de Idiomas y Estudios Profesionales.
- 17 de noviembre de 2003: Anuncia el acuerdo para comprar 100% de la Universidad Interamericana, con campus en Costa Rica y en Panamá.
- 1º de abril de 2004: Anuncia compra 100% KIT e learning, en Amsterdam.
- 22 de septiembre de 2004: anuncia la adquisición de 80% de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú y del 70% de la Escuela Central de Técnicas del Entorno Industrial, en Francia.

En 2004, LAUREATE operaba una red foránea, integrada por 15 campus presenciales en 12 países de América Latina (Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú), de Europa (Francia, España, Suiza, Gran Bretaña, Países Bajos) y de Asia (China y, temporalmente India) (con aproximadamente 150,000 estudiantes) y por 4 campus virtuales.

Fuente: <http://phx.corporate-ir.net/>

Cómo asegurar la calidad de los servicios prestados por los proveedores externos es más preocupante que los fraudes o abusos que han sido denunciados

Se han internacionalizado las estrategias de legitimación de las instituciones, dando pie a un mercado internacional de aseguramiento de la calidad

la promoción de sus servicios educativos afuera (Comité Exportador de Servicios Educativos en las Embajadas de Chile desde 2002). Por otra parte, empresas transnacionales de servicios educativos como *Laureate* o *Apollo* han invertido en países atractivos de la región.

Otra cuestión delicada concierne a la normatividad en materia de habilitación de las sedes de instituciones foráneas, la cual oscila entre la prohibición (República Dominicana), el vacío legal (Chile, Perú, América Central) o la asimilación al régimen aplicado a las privadas (Bolivia). Así, los proveedores sólo están sujetos a un régimen particular en países como Argentina (Decreto 276/99) y Colombia –donde están obligados a asociarse a instituciones nacionales de educación superior y a funcionar como asociaciones sin ánimo de lucro⁹. Los déficits de regulación explican que los organismos de control o de acreditación tengan dificultades para ejercer sus atribuciones de control y hacer respetar sus fallos. A su vez, la promulgación de criterios más restrictivos representa un punto de tensión en el marco de las negociaciones en el GATS, dado que Estados Unidos ha demandado la remoción de todos los obstáculos al libre comercio de servicios educativos, incluyendo los legales.

El cómo asegurar la calidad de los servicios prestados por los proveedores externos es cuanto más preocupante que los fraudes o abusos que han sido denunciados (caso Consejo Nacional

de Universidades de Venezuela contra *Preston University* - Jaramillo y De Lisio, 2004:29). La acreditación de las carreras por las autoridades nacionales es por lo general considerada como un medio idóneo para aminorar los riesgos, pero no ha sido siempre fácil de llevar a la práctica. Brasil ha avanzado considerablemente en esa vía, principalmente en lo que concierne al posgrado.

Como respuesta a las exigencias (sociales y gubernamentales) de aseguramiento de calidad, ciertos proveedores nacionales ostentan acreditaciones expedidas por agencias extranjeras. Aunque algunas son prestigiosas, no es el caso de todas, por lo que los desvíos constatados conducen a reclamar la puesta en orden del mercado internacional de la acreditación. Otro asunto crucial es la utilización, por los países de América Latina, de herramientas como los *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*, elaborados conjuntamente por la OCDE y la UNESCO, con el propósito de proveer criterios transversales de aseguramiento de calidad para la educación transfronteriza.

Por otra parte, la discusión sobre el impacto del GATS en el sector educativo, pese a su gran intensidad, no ha avanzado en los últimos años. Además de permitir, en forma recurrente, la expresión de posiciones ideológicas encontradas, ha concernido esencialmente a los derechos de reserva y de control ejercidos por los gobiernos nacionales, el bien público y la defensa de los consumidores de los servicios educativos prestados sobre una base transnacional.

9. Informe Nacional de Colombia.

Expansión del mercado y virajes en la cooperación internacional

Internacionalización y transnacionalización de la educación superior son procesos paralelos, con intersecciones limitadas. No obstante sus diferencias, ambos han propiciado el activismo de organismos de intermediación: es notorio el repunte de agencias facilitadoras de la cooperación intra- o inter-regional y encargadas de evaluación/aseguramiento de la calidad. Parte de esos servicios especializados son prestados con fines de lucro, contribuyendo al recrudescimiento del comercio educativo.

Asimismo, la búsqueda de acreditaciones otorgadas por organismos internacionales ha propiciado la emergencia de un nuevo nicho de mercado. No sólo se han internacionalizado las instituciones sino que se han internacionalizado sus estrategias de legitimación, dando pie a la emergencia de un mercado internacional de aseguramiento de la calidad, en el cual América Latina participa como consumidor más que como proveedor. Dos fenómenos, concurrentes pero antagónicos, son el éxito de procesos de control de calidad tipo ISO para certificar la calidad de la gestión institucional y la deficiente ubicación de las instituciones de educación superior latinoamericanas en los rankings internacionales de calidad. El desfase entre los usos intensivos y exitosos de procedimientos de control de calidad, nacionalmente validados, y la baja participación de las IES en listas internacionales de excelencia¹⁰ merecería ser investigado.

Entre los cambios que afectaron los perfiles de la cooperación internacional en América Latina durante los últimos 15 años, destacan el paso de una cooperación solidaria a una *for profit*, la evolución entre cooperación asistencial y cooperación de pares, la consolidación de espacios, intra- e inter- continentales, de cooperación preferente y la dinamización de estructuras de inte-

gración educativa; en América Latina, funcionan las Cumbres de Jefe de Estado y las conferencias de Ministros y especialistas en educación superior. Se han impulsado iniciativas en educación superior en el marco de MERCOSUR (Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia), de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México), del Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino. Se ha fortalecido la cooperación entre bloques, principalmente con la Unión Europea.

Esos mecanismos de integración educativa, con recursos, redes de apoyo y resultados diversos han contribuido a que nuevas temáticas sean abordadas, como el reconocimiento mutuo de los créditos, la transferencia de los títulos, la armonización de los sistemas o la circulación de las competencias. Han propiciado una renovación de la agenda y una reformulación de las prioridades. La internacionalización ha dejado de ser un objetivo preciso y se ha vuelto un marco referencial para el cambio institucional.

Iniciativas emergentes y pendientes de política

Con el aumento relativo de la movilidad de larga duración, con la multiplicación de estancias cortas afuera y con la expedición de títulos por establecimientos transnacionales, los dispositivos para la transferencia de créditos y el reconocimiento mutuo de títulos han aparecido como disfuncionales, en cuanto a legibilidad, funcionamiento interno y eficiencia. La revalidación de créditos, en países sin tradición en la materia, representa uno de los obstáculos mayores a una extensión de la movilidad de corta duración. Una normalización de los dispositivos implicaría actualizar las normas, crear centros de acopio de información y usar en forma efectiva acuerdos internacionales como el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina, adoptado en la Ciudad de México el 19 de julio de 1974¹¹. Por lo pronto, en América Latina no hay ni confianza recíproca, ni capacidad

La revalidación de créditos es un tema clave para la movilidad de corta duración

10. Es bien sabido que los *rankings* privilegian cierto tipo de instituciones de educación superior, principalmente *research universities* e incluyen una altísima proporción de instituciones situadas en Estados Unidos (33.6%) y en el mundo anglófono (el 50% si se añade Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica). No obstante, habría que reflexionar sobre la bajísima tasa de representación de las instituciones de América Latina en *rankings* como el del *Institute of Higher Education de la Shangai Jiao Tong University*. En los 100 primeros establecimientos, no está incluida ninguna universidad latinoamericana. En el rango 101-152, están la Universidad de Sao Paulo (Brasil), en el 153-202, la UNAM (México), en el 203-300, la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y la Estadual de Campinas (Brasil), en el 301-400, la Universidad de Chile (Chile) y la Universidad Federal de Rio de Janeiro (Brasil) y en el 401-500, la Universidad Estadual Paulista (Brasil)

11. El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe- IESALC/UNESCO y el Ministerio de Educación de Colombia organizaron una Reunión Intergubernamental de Autoridades de Agencias y Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la región en Bogotá, Colombia, 24 - 25 de noviembre de 2005. Como consecuencia, fue elaborada una propuesta de revisión del Convenio Regional, con énfasis específico en los procesos de acreditación y en la diferenciación entre mercado laboral y académico, revisado en abril de 2006 en otra reunión similar realizada en El Salvador.

■ Recuadro 1.3 Directrices para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza

- Tienen como propósitos proteger a los estudiantes y a otros sectores involucrados de una provisión de baja calidad y de proveedores sin acreditación, así como alentar el desarrollo de educación superior transfronteriza de calidad, que responda a necesidades humanas, sociales, económicas y culturales.
- En las tres reuniones de trabajo que se llevaron a cabo para su redacción participaron representantes de más de 90 países y de diferentes organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.
- Aunque no tienen un carácter obligatorio, proveen un marco internacional que al mismo tiempo reconoce la diversidad de los sistemas de educación superior.
- Están dirigidas a seis grupos de interés:
 1. Los gobiernos
 2. Las instituciones o proveedores de educación superior
 3. Las asociaciones estudiantiles
 4. Los organismos responsables de la acreditación y el aseguramiento de la calidad
 5. Los cuerpos de reconocimiento académico
 6. Las organizaciones profesionales

Fuente: OECD-UNESCO (2005). Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education

técnica para establecer o legitimar equivalencias, a nivel nacional o intra-regional, siendo alto el riesgo de que el reconocimiento y la revalidación conformen un cuello de botella. En esa óptica, urgiría discutir la contribución de la acreditación (principalmente de carreras) a la agilización de los sistemas de transferencia de grados y créditos, la duración promedio de las carreras, la identificación de competencias básicas y los componentes de los perfiles profesionales para la empleabilidad de los egresados. Mientras América Latina no reestructure la arquitectura de sus sistemas de educación superior, su capacidad de atracción como espacio de formación para estudiantes extranjeros no aumentará significativamente.

Las dificultades antes señaladas son sintomáticas de las diferencias estructurales que separan los sistemas de educación superior en la región y de las dificultades para lanzar acciones de armonización del tipo Proceso de Bolonia. Hasta ahora, los avances han sido reducidos en cuanto al impulso de políticas públicas, a pesar de que los Ministros de Educación de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC) hayan anunciado, durante su Segunda Reunión, celebrada el 14 y 15 de abril de 2005 en México, que impulsarían la comparabilidad de los sistemas de educación superior y fortalecerían mecanismos mutuos de acreditación, dentro de su Plan de Acción 2005-2008.

Pese al bajo grado de involucramiento efectivo de las instancias ministeriales en la construcción de acciones de convergencia educativa a escala regional, han sido lanzados varios proyectos cuyos propósitos son reunir condiciones para transferir créditos y revalidar títulos, mediante la acreditación regional de las carreras, la evaluación de las calificaciones con base en marcos concertados de normas de calidad o la elaboración de referentes comunes

para las competencias profesionales y un sistema compartido de créditos. Tales proyectos han tenido diversos radios de convocatoria (autoridades educativas/organismos de aseguramiento de calidad/ académicos), medios y ámbitos de aplicación.

Tres ejemplos de ello son:

a) El Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR Educativo: MEXA (entre Argentina, Brasil, Paraguay + Bolivia y Chile) que, desde 1998, intenta poner en funcionamiento carreras regionales en agronomía, ingeniería y medicina, siendo los principales resultados: "El conocimiento mutuo entre las comunidades académicas nacionales de las tres disciplinas, la capacitación de personal experto de alto nivel, la creación y consolidación cooperativa de varias agencias nacionales de evaluación y acreditación y un sello de calidad académica administrado con estricto apego a normas construidas en la propia región, según procedimientos y prácticas con aceptación internacional son un saldo cultural positivo que permite alentar expectativas sobre la ampliación y profundización de los procesos de cooperación horizontal e integración en América Latina"¹².

b) TUNING, un programa de cooperación entre universidades de América Latina y la Unión Europea financiado por el programa ALFA desde 2004, que tiene como propósitos "Afinar las estructuras educativas de América Latina, principalmente en lo que refiere a la provisión de los títulos y de los conocimientos, habilidades y niveles de comprensión de los egresados certificados, identificar e intercambiar información sobre

12. Stubrin A. El Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR + Bolivia y Chile (MEXA) Elogio de la evaluación y acreditación de la educación superior como herramienta de cooperación horizontal para el desarrollo y la integración internacional en bloques regionales. Paris, UNESCO, 2005, pág. 3.

competencias y destrezas y mejorar la colaboración entre instituciones de educación superior para el mejoramiento de la calidad, efectividad y transparencia". Funcionó inicialmente en cuatro áreas disciplinarias (Educación, Administración de Empresas, Historia y Matemáticas) pero fue ampliado, en octubre de 2004, a 8 más (Medicina, Derecho, Ingeniería Civil, Arquitectura, Física, Química, Geología y Enfermería).¹³

c) 6 por 4, preparado desde 2004 y lanzado en 2005, "surge en el seno de una corriente de renovación e integración de la educación superior que tiene lugar en América Latina y en Europa y por la confluencia de intereses e inquietudes de un grupo de académicos que ven oportuno abrir un espacio de diálogo para compartir la visión y experiencia de los actores principales de la educación superior de ambas regiones y preparar el camino para que los cambios se puedan llevar a cabo de una forma integral y participativa"¹⁴. Sus principales aspectos son "el desarrollo de un acercamiento a la evaluación y reconocimiento de los resultados del aprendizaje, expresados en términos de competencias; y el fortalecimiento de la pertinencia y de los vínculos de la educación superior y la investigación con la sociedad. Se ha puesto especial atención en el desarrollo de los mecanismos que faciliten el reconocimiento de las calificaciones y competencias de las personas, tanto para continuar con sus estudios y su vida laboral como para incrementar la movilidad académica"¹⁵.

Otro asunto que ha estado ganando relevancia a lo largo de los 90 y hasta la fecha, es el de la circulación de recursos humanos altamente calificados, fenómeno denominado en los 70 como fuga de cerebros de los países del tercer mundo. Los motivos para tal resurgimiento son externos e internos a la región. Externamente, organismos internacionales como la UNESCO, la OCDE y el Banco Mundial han corroborado un aumento sin precedentes de la movilidad estudiantil y profesional, debido a las necesidades de reclutamiento de los países desarrollados, a la instauración de economías del conocimiento, a las facilidades otorgadas para el libre tránsito de profesionistas y a las diferencias entre sueldos, oportunidades de carrera, sistemas taxativos y calidad de vida

entre los países desarrollados y en desarrollo. Internamente, la expansión de los programas de movilidad estudiantil y académica y las crisis económicas, políticas y sociales en diversos países han empujado a la constitución de diásporas científicas y profesionales y al repunte de una migración calificada (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, México, Venezuela, entre otros).

Gobiernos como los de China o de la India no han discutido exclusivamente en términos conceptuales el binomio *brain drain / brain bank*; han utilizado la existencia de comunidades académicas y profesionales instaladas afuera para lanzar proyectos de desarrollo económico y productivo. En América Latina, en los 90, las tendencias principales fueron a la re-vinculación de recursos altamente calificados para su (re) incorporación (temporal o definitiva) al mercado académico. Las principales estrategias empleadas consistieron en repatriar científicos instalados afuera para consolidar áreas disciplinarias específicas en sus países de origen, en invitar científicos extranjeros para compensar el éxodo de los nacionales (México) y en organizar diásporas científicas en el extranjero, con retornos de corta duración (Venezuela, Colombia y El Salvador). Algunos de esos programas están en declive (México) o han sido rediseñados (Caldas) mientras gran parte de los organismos de investigación están instalando redes electrónicas de vinculación (Argentina, Chile, México), con un éxito mitigado. Ante los cambios en los instrumentos y en los programas, sería crucial contar con estimaciones, a escala regional, sobre los flujos internos

■ Recuadro 1.4 Lista de acrónimos

AGCS/GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios/General Agreement on Trade in Services
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México
AUGM	Asociación de Universidades Grupo Montevideo
CONAHEC	Consortium for North American Higher Education Collaboration
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst/Servicio Alemán de Intercambio Académico
LASPAU	Academic and Professional Programs for the Americas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
OBHE	The Observatory on Borderless Higher Education, Reino Unido
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/ Organisation for Economic Co-operation and Development
OUI	Organización Universitaria Interamericana
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior, México
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UEALC	Espacio Común de Enseñanza Superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
UOC	Universitat Oberta de Catalunya

13. Cetina E. *Tuning América Latina: una experiencia en ciernes*. París, UNESCO, 2005, pág. 2.

14. Fortes M. *Proyecto 6x4: Seis profesiones en cuatro ejes de análisis, un diálogo universitario*. París, UNESCO, 2005, pág. 1

15. Fortes, op.cit, pág.3.

y externos de recursos humanos en el interior de la región y hacia fuera, así como monitorear de cerca las iniciativas.

Conclusiones

Los cambios recientes en la orientación de las políticas de internacionalización de la educación superior y en la forma como participan de la reestructuración de los sistemas y de los establecimientos tendrán incidencias en las agendas de investigación y de políticas (públicas e institucionales) sobre el tema en América Latina.

Seguirá siendo necesario documentar avances y resultados (principalmente con respecto del cumplimiento de objetivos y costos) conseguidos mediante acuerdos programáticos y acciones para la internacionalización en relación a todos los actores interpelados (macro-regionales, gubernamentales, asociativos, institucionales, sean estatales, privados, civiles, nacionales o extranjeros, con y sin fines de lucro). Será indispensable

analizar los desafíos planteados por la acreditación (disciplinaria, nacional, regional, externa) de los proveedores transnacionales y por la diversificación de los procedimientos de control de calidad así como supervisar los resultados de las iniciativas de convergencia, internas o externas. Será crucial evaluar el uso de herramientas internacionales para la resolución de problemáticas transversales. Será fundamental dar cuenta de las conexiones, diferencias y recubrimientos entre iniciativas regionales y externas, monitoreando sus resultados.

Las políticas públicas habrán de resolver cuestiones específicas (regulación del sector transnacional, aseguramiento de calidad de los servicios educativos en alianzas y a distancia, mejoramiento de los dispositivos de reconocimiento de títulos, vinculación con las comunidades profesionales afuera) además de definir elecciones estratégicas en materia de cooperación preferente, dentro de los espacios de negociación, intra- macro- o inter-regional instalados en los últimos años. ■