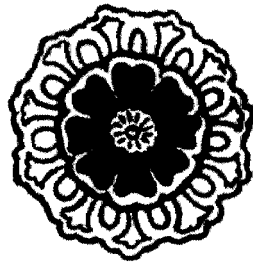


Internacionalización y transnacionalización
de la educación superior: algunas reflexiones

CARLOS TUNNERMANN BERNHEIM*



Consideramos importante distinguir entre internacionalización y transnacionalización de la educación superior, aunque cabe señalar que ni la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el Acuerdo General para el Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), ni la UNESCO-OCDE en sus recientes Lineamientos para garantizar la calidad de las ofertas de educación superior transnacionales, hacen esta distinción e, incluso, hay autores que usan indistintamente ambos términos.

El Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior, que la UNESCO elaboró como "brújula intelectual" en el proceso de preparación de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (París, octubre de 1998), afirma que "la internacionalización cada vez mayor de la educación superior es en primer lugar, y ante todo, el reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación. Ese carácter mundial se va fortaleciendo gracias a los procesos actuales de integración económica y política, por la necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores actuales, etc. El incremento permanente del número de estudiantes, profesores e investigadores que estudian, dan cursos, investigan, viven y comunican en un marco internacional es buena muestra de esta nueva situación general, a todas luces benéfica". La Declaración mundial sobre la educación superior para el siglo XXI destacó la internacionali-

* Traducción de Laurette Godinas.

** Director asistente de la Comisión de Educación, OCDE.

N del E: las citas textuales corresponden a documentos electrónicos sin número de página.

zación de la educación superior como un componente clave de su pertinencia en la sociedad actual y subrayó que se requiere, a la vez, más internacionalización y más contextualización.

Por ser la universidad una institución que trabaja más estrechamente con el conocimiento, su naturaleza está fuertemente influida por la "materia prima" de su labor y, por lo mismo, la dimensión internacional sigue siendo consustancial, aun cuando no pueda desatender, de ningún modo, los intereses nacionales. En la reivindicación de esa naturaleza primigenia de la universidad reside una de las fortalezas de la internacionalización de la educación superior, que ahora no sólo le viene de su propia naturaleza y origen, sino también por los requerimientos de la sociedad global y del conocimiento contemporáneo.

La Asociación Internacional de Universidades (AIU), considera la internacionalización como un componente de la solidaridad internacional y un instrumento de primer orden para incrementar la eficiencia de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero hace algunas recomendaciones:

- "Se debe tener una actitud proactiva hacia la internacionalización por parte de las instituciones de educación superior.
- "Las directivas universitarias deben liderar el proceso mediante políticas y programas integrados a la vida de la institución.
- "Los currículos deben incluir el dominio de otras lenguas, la comprensión de temas globales frente a los locales y regionales, los temas de paz, resolución de conflictos y desarrollo sostenible, y preparar en áreas como la ciencia y la tecnología de la información.

- "Debe fortalecerse la cooperación Norte-Sur.
- "Se deben incrementar los programas de movilidad.
- "Se debe garantizar la calidad en los procesos de internacionalización.
- "La exportación de la educación debe efectuarse con los más altos estándares de calidad.
- "Deben superarse todos los obstáculos a la movilidad con la participación activa de los gobiernos y las mismas instituciones de educación superior, y por último,
- "Las relaciones internacionales entre las instituciones deben basarse en una relación entre iguales".

No se debe confundir "globalización" con "internacionalización", pues "La globalización es el flujo de tecnologías, de economía, conocimiento, gente, valores e ideas a través de las fronteras. La globalización afecta cada país en formas diversas debido a la historia individual de las naciones, las tradiciones, la cultura y las prioridades". En cambio, "la internacionalización de la educación superior es una de las formas que una institución responde a los impactos de la globalización respetando la individualidad de la nación". En las palabras de Phillip G. Altbach, editor del *International Higher Education* del Boston College Center for International of Higher Education en Estados Unidos,

la globalización se refiere a todas aquellas tendencias de la educación superior que tienen implicaciones "cross-national", que incluyen educación masiva, un mercado global para los estudiantes, docentes y personal altamente calificado [...] Mientras que internacionalización se refiere a las políticas e iniciativas de los paí-

ses y de las mismas instituciones o de los sistemas para tratar con las tendencias globales.

En cambio, la transnacionalización del sector educativo de tercer nivel, conlleva su transformación en un servicio sujeto a las reglas del mercado, con predominio de los intereses de las empresas educativas transnacionales. Mientras en la internacionalización se propugna, siguiendo los lineamientos de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, por una cooperación internacional solidaria con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el diálogo intercultural y respetuosa de la idiosincrasia e identidad de los países participantes, así como en el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados, en la transnacionalización se trata de facilitar el establecimiento en nuestros países de filiales de universidades extranjeras, así como la venta de franquicias académicas, la creación de universidades corporativas, auspiciadas por las grandes empresas transnacionales, los programas multimedia y las universidades virtuales, controladas por universidades y empresas de los países más desarrollados. Este nuevo panorama que comienza a configurarse en nuestros países ha hecho surgir voces de alerta por el riesgo que representan para nuestra soberanía e identidad nacional. Además, nos imponen la obligación de crear sistemas nacionales, sub-regionales y regionales de acreditación, que incorporen este tipo de ofrecimientos transfronterizos.

En la internacionalización, los instrumentos para su promoción suelen ser las redes académicas, los hermanamientos solidarios entre universidades, la cooperación horizontal, la creación de espacios académicos ampliados, etc. En cambio,

en la transnacionalización, los mecanismos son más bien la apertura, en nuestros países, de filiales o sucursales de universidades extranjeras, que suelen funcionar con muchos privilegios y representan verdaderos "enclaves académicos"; la venta de franquicias o de cursos enlatados; las llamadas "universidades corporativas" y las "universidades virtuales internacionales".

Los conceptos clave para resguardar, en un mundo globalizado y de mercados abiertos y competitivos, la autonomía, la libertad de cátedras y los principios esenciales que caracterizan el quehacer universitario, tal como hasta ahora lo hemos conocido, es el criterio proclamado por la Declaración Mundial sobre la Educación Superior, que nítidamente define la educación superior como un bien público y el conocimiento generado en ella como un bien social al servicio de la humanidad.

No es aceptable la pretensión de declarar a la educación superior como un bien público global, pues el calificativo de global se presta a que no esté sujeta, en cada Estado, a las normas y regulaciones que soberanamente establezca cada país, y es una manera sutil de empujarla a la órbita de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sacándola de la jurisdicción de los estados nacionales y, por lo mismo, renunciando éstos a toda regulación o normativa que impida su libre circulación y comercio.

Frente a esta pretensión ha surgido un movimiento en el ámbito mundial, de parte de los sectores académicos y científicos, a fin de presionar a los gobiernos para que no adopten ningún compromiso en cuanto a la educación superior y la OMC. El ministro de Educación de Brasil dijo recientemente en el Congreso de su país que

éste no incorporará la educación superior al sector XII del GATS de la OMC. Los países no pueden renunciar a su derecho soberano de legislar sobre los servicios fundamentales, entre ellos el educativo, que se brinda en sus territorios.

La OMC argumenta que al existir un sector privado de educación superior, tiene entonces que someterse a las reglas internacionales de la regulación de los servicios educativos. Si la OMC logra convencer a nuestros gobiernos de que la educación superior es un servicio comercial y éstos firman el respectivo convenio, toda la educación superior, pública y privada, caería en su área de competencia y se debería suprimir, en el ámbito nacional, cualquier restricción que impida el establecimiento de universidades extranjeras o de sus filiales, con recursos y facilidades que les permitirían eliminar, poco a poco, nuestras instituciones de nivel superior. Esas instituciones extranjeras, que terminarían por desnacionalizar a nuestros jóvenes y los formarían en valores que no se corresponden con nuestra propia identidad cultural. Además, no existiría garantía alguna de que se estimularía en ellos el pensamiento crítico y la lealtad a su país, funciones importantes e indelegables que corresponde forjar a las instituciones nacionales.

No se trata de rechazar por rechazar los programas de proveedores extranjeros, pues desde luego que hay campos especializados en que pueden contribuir a completar las ofertas académicas nacionales, pero nada ganan nuestros países con complementar esas ofertas con programas mediocres, de pésima calidad. Tampoco nos conviene la competencia asimétrica y, mucho menos, la desleal.

En este sentido, es urgente incorporar en nuestros sistemas nacionales y regio-

nales de acreditación, las disposiciones pertinentes que extiendan la competencia de nuestros sistemas a la acreditación de los programas de los proveedores extranjeros que se ofrezcan en nuestros países, ya sean éstos presenciales, a distancia o virtuales. El establecimiento de estándares para evaluar esos ofrecimientos es de gran importancia y necesidad. Por lo general, nuestros sistemas de acreditación no contemplan estos ofrecimientos transfronterizos. También tenemos que estar prevenidos sobre el hecho de que no sólo nos venden cursos virtuales enlatados y otros insumos educativos de baja calidad, sino que también estén apareciendo agencias acreditadoras extranjeras que prácticamente venden servicios de acreditación, en especial a proveedores extranjeros.

Nuestros sistemas de acreditación no siempre incluyen estándares e indicadores para evaluar y acreditar los programas de educación a distancia, ni siquiera para los que se imparten en el nivel nacional y, menos aún, para los programas virtuales. Pero el vacío mayor está relacionado con los ofrecimientos hechos por proveedores externos.

Las universidades deberían asumir un papel más activo en los procesos de negociación de los acuerdos de libre comercio y de todo lo relacionado con la OMC. Entrar en estos acuerdos no es una simple cuestión económica que pueda dejarse en manos de los llamados "expertos en comercio internacional". Es un asunto fundamentalmente político, que atañe a toda la nación y a instituciones clave, como son las universidades. Para ello, éstas deben asumir seriamente el estudio de las implicaciones del GATS para la educación superior, pero con una posición objetiva en un doble sentido: primero, la educación superior transnacional es una rea-

lidad, consecuencia incluso de las nuevas tecnologías de la comunicación; y segundo, no todo es negativo en los ofrecimientos de los proveedores extranjeros. De cada país depende, por las regulaciones que establezca, cómo aprovechar los aspectos positivos de esos ofrecimientos, garantizando su calidad y la identidad de nuestros propios sistemas de educación superior.

El GATS, en lo que concierne a la educación superior, no sólo no es suficientemente transparente, sino que contiene artículos que no son claros y que puedan dar lugar a interpretaciones perjudiciales, como el artículo 1.3, donde no queda claro qué se entiende por servicio público que no se ofrece comercialmente, ya que éstos están exceptuados del convenio, y el VI.4, que se refiere a las facultades de los países de establecer las regulaciones nacionales referentes a calificación y estándares de calidad, agregando: "que no deben ser más gravosos de lo necesario para asegurar la calidad de los servicios". Pareciera, como dice Jane Knight, que ese texto es vago a propósito y debilita la garantía de la calidad y los procedimientos de acreditación.

Del debate se desprende que las respuestas a los riesgos que significa el GATS para la educación superior corresponden, principalmente, al ámbito político: es necesario que los Estados creen sistemas nacionales de acreditación sólidos, transparentes, que gocen de gran credibilidad y que incorporen normas para la acreditación de programas ofrecidos por proveedores extranjeros, es decir, todas las modalidades llamadas *crossborder* o transfronterizos. Estas normas deberán hacerse extensivas a la autorización para el funcionamiento de agencias de acreditación extranjeras. La misma Jane Knight se pregunta: "¿Tienen

los países la capacidad y voluntad política de establecer y supervisar sistemas de aseguramiento de la calidad de los programas de educación superior, tanto para la exportación como la importación?”.

Se requiere, también, una revisión a fondo de la Convención latinoamericana sobre reconocimiento de diplomas, títulos y estudios de nivel superior ya que la actual, suscrita a principios de la década de años setenta, bajo los auspicios de la UNESCO, es inoperante. Sería preciso introducir en ella nuevos criterios, en el sentido de que tales títulos o certificados sean expedidos por instituciones acreditadas por organismos oficialmente reconocidos para otorgarlos.

Se requiere revisar la “arquitectura” de nuestros sistemas de educación superior para armonizarla y crear el espacio común académico iberoamericano de educación superior.

Para crear este espacio común iberoamericano será preciso suscribir varios acuerdos:

- Sobre convalidación de diplomas, títulos y estudios de nivel superior.
- Sobre los niveles de los grados académicos: licenciatura, maestría, doctorado y especializaciones.
- Sobre un sistema de asignación y transferencias de los créditos universitarios, que defina, en el ámbito iberoamericano, las unidades de valoración para las clases teóricas y prácticas, así como para el trabajo individual del estudiante. En otras palabras, definir el “nuevo crédito iberoamericano”, que esté enfocado más en la actividad del alumno, que en el trabajo del profesor.
- Para establecer un Sistema Iberoamericano de Acreditación, que defina

estándares e indicadores comunes para todo el espacio académico.

Algunos de los puntos más importantes del debate que tuvo lugar en este Seminario, según mi criterio fueron, entre otros, los diez siguientes:

1. Reafirmar, siguiendo lo proclamado por la Declaración mundial sobre la educación superior para el siglo XXI, que la educación superior es un “bien público” y tiene un papel en “la consolidación de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y la paz, en un contexto de justicia”.
2. Promover un análisis, una reflexión profunda sobre el concepto de “bien público global”, por cuanto puede implicar una intención o tendencia a sustraer de la jurisdicción de los Estados nacionales la regulación de la educación superior, y sutilmente empujarla al ámbito de las regulaciones de los organismos globales o internacionales, como la OMC.
3. Reafirmar el principio de la autonomía responsable con rendición social de cuentas y la garantía de la libertad académica.
4. Reconocer la internacionalización como una dimensión del quehacer de las instituciones de educación superior y como “un reflejo del carácter mundial del aprendizaje y la investigación”. La declaración mundial destacó que la internacionalización de la educación superior es “un componente clave de la pertinencia en la sociedad actual, subrayando que se requiere más internacionalización, pero también más contextualización”. Además, la distinguió con el calificativo de “internacionalización solidaria”.
5. Distinguir entre internacionalización y transnacionalización. Hacer un esfuerzo por caracterizar la internacio-

nalización que es benéfica o “amigable”, de la invasión a nuestros países de proveedores presenciales o virtuales de programas de baja calidad y de puro negocio, sin ninguna o poca pertinencia a las necesidades del país receptor. “Hay 50 compañías que ofrecen servicios de educación superior a escala internacional que cotizan en la bolsa de valores”, según Jane Knight.

6. Recomendar al Comité Científico Latinoamericano hacer un análisis profundo de la internacionalización, su situación actual, etc., sobre datos empíricos y sus resultados, y cómo promover una internacionalización más horizontal, es decir, más orientada hacia América Latina y más internacionalización en el campo de las ciencias sociales y humanas.
7. Debe haber mayor circulación de la información sobre los proveedores extranjeros, entre los países de América Latina.
8. La internacionalización debe ser vista como un “proceso civilizatorio”, siempre y cuando no esté únicamente inspirada en principios empresariales, en el lucro, en el simple negocio, sino en la “civilidad” y la “solidaridad”.
9. Es importante distinguir entre globalización y mundialización. No podemos sustraernos de la mundialización, pero sí debemos resistir al modelo neoliberal de globalización que se nos quiere imponer.
10. Todo esto deja una gran tarea para el futuro: repensar las bases conceptuales de la internacionalización y del comercio internacional de servicios de educación superior. ¿Y esto para qué? Para saber, sobre bases firmes, cómo debemos actuar ya en este nuevo escenario. Tal vez nos ayude la recomendación

del Club de Roma: “Hay que pensar localmente para actuar globalmente”.

Para finalizar transcribo del documento que está haciendo circular para recibir comentarios, la Asociación Internacional de Universidades (AIU), “Compartiendo la calidad en la educación superior más allá de las fronteras”, los siguientes principios para la educación superior transfronteriza:

- “La educación superior transfronteriza debería esforzarse por contribuir al bienestar económico, social y cultural general de las comunidades en el país huésped.
- “Aun tomando en cuenta el hecho de que la educación transfronteriza puede avanzar en distintas direcciones y tener lugar en contextos muy variados, la educación superior transfronteriza no debería perder de vista su objetivo principal de fortalecer la capacidad para la educación superior de los países en vías de desarrollo con el fin de promover la equidad mundial.
- “Además de ofrecer disciplina y pericia profesional, la educación superior transfronteriza debería procurar infundir en los estudiantes el pensamiento crítico que sustenta la ciudadanía responsable en los ámbitos local, nacional y mundial.
- “La educación superior transfronteriza debería ser asequible no sólo para estudiantes que puedan pagar, sino para estudiantes calificados con necesidades económicas.
- “La educación superior transfronteriza debería alcanzar los mismos altos estándares de calidad académica y organizacional sin importar en qué país se ofrece.

- "La educación superior transfronteriza debería rendir cuentas al público, a los estudiantes y a los gobiernos.
- "La educación superior transfronteriza debería ampliar las oportunidades de movilidad para el personal académico, los investigadores y estudiantes.
- "Las instituciones de educación superior y otros proveedores de educación superior transfronteriza deberían brindar información clara y completa a los estudiantes y a los implicados

externos acerca de la educación que ofrecen".

REFERENCIAS

- Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, UNESCO (1998), Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción, en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1995), Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior, en: <http://cepes.uh.cu/bibliomestria/educacionydesarrollo/1.htm>