

La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización

Claudio Rama

Alvin Toffler, en su libro "El shock del futuro" en los años 70, sostenía que el mundo estaba enfrentado al inicio de fuertes cambios en su sustrato tecnológico y social, y que se estaban gestando cambios significativos en las personas, en las organizaciones y en los grupos sociales, cuyas dinámicas imponían nuevos desafíos especialmente a las instituciones de educación. Entre ellas especialmente a las universidades, como las instituciones tradicionales, generadoras y transmisoras de conocimiento, que están en el centro mismo de los "shocks", puesto que son los instrumentos y las palancas en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se está generando a escala global y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo.

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

La Primera Reforma: la autonomía y el cogobierno

América Latina tuvo su primera Reforma sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, como respuesta a las nuevas demandas de las capas medias urbanas, a los requerimientos que implicaba la conformación de los Estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales.¹

Este fue el detonante de la Primera Reforma Universitaria en América Latina, marcada por la Reforma de Córdoba en 1918, que se fue expandiendo e instalando por toda la región y que, al promover la autonomía y el cogobierno universitario, contribuyó decididamente a la expansión de la cobertura de las universidades públicas, superando los modelos de elite y democratizando el acceso a la educación superior a nuevos contingentes urbanos que gracias a la formación profesional accedieron a una significativa movilidad social. Tal modelo monopólico educativo universitario, público, laico, gratuito, cogobernado y autonomista, tuvo larga y destacada vigencia y se fue imponiendo progresivamente en cada uno de los países de la región hasta inicios de los setenta, cuando la crisis de los modelos económicos golpearon a las puertas de las instituciones de educación superior y sentaron las bases de una nueva transformación de la educación superior.

La Segunda Reforma: La mercantilización y diferenciación

Para entonces, un nuevo y radical movimiento estudiantil latinoamericano mostró claramente que las universidades, tal como estaban estructuradas no respondían a los nuevos escenarios políticos y económicos ni a las nuevas demandas sociales. Desde las luchas por los boletos estudiantiles, la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y de cogobierno, la exigencia de mayores presupuestos, o la demanda de cambios curriculares, gerenciales u organizativos, el movimiento estudiantil expresaba tanto la necesidad de promover renovaciones en los sistemas universitarios como las urgencias de crecientes masas de bachilleres que presionaban para ampliar la cobertura de la educación superior. Más allá de estos movimientos, la crisis de los modelos de industrialización sustitutiva, la caída de los precios de los productos primarios - ejes ambos que estaban en la

1. Rama, Claudio, "La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006

base del modelo de inserción dominante en la economía mundial-, estaban marcando el contexto de un nuevo escenario caracterizado por permanentes crisis fiscales y de las balanzas de pagos, y por la incapacidad de los gobiernos para mantener los niveles de financiamiento que requería la educación superior pública para cubrir las nuevas demandas sociales. El incremento de los precios petroleros en los '70, las dictaduras militares, la caída de los precios de las materias primas y el cierre de los mercados para los productos aftosos, finalmente dieron el golpe final a la expansión del financiamiento público en muchos de los países de la región, e imposibilitó – desde ese momento y para siempre- que las demandas de cobertura como resultado de la expansión de la educación media fueran cubiertas en su totalidad por los tradicionales mecanismos de financiamiento públicos.

En un comienzo la continua presión estudiantil y las propias dinámicas de las universidades autónomas así como también la creación de nuevas instituciones públicas con menores ecuaciones de costos pudieron aumentar la cobertura pública, pero ello se produjo a costa de la caída relativa de los niveles de calidad. Sin embargo la respuesta finalmente fue el establecimiento de diversas restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades públicas en casi todos los países de la región, y vía la libre acción del mercado se promovió una expansión desordenada de la educación superior privada. Este proceso constituyó el centro de la Segunda Reforma de la educación superior en el continente desde los ochenta, y que promovió un incremento de la cobertura en el marco de una fuerte diferenciación de las instituciones y de la calidad de los servicios educativos, y que terminó conformando un nuevo modelo universitario de carácter dual. Por un lado una educación pública cada vez más elitizada socialmente, con restricciones de acceso en base a cupos y exámenes de conocimiento asociados a las limitaciones del financiamiento público, y por el otro un sector privado pagante y con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas dada la desigual distribución de la renta en la región.

Tales restricciones no fueron significativas para detener las demandas de acceso a la educación superior, pero sí tendieron a afectar a los niveles de calidad, en tanto las instituciones se fueron posicionando en circuitos diferenciados de calidad, dada la ausencia en muchos países de políticas públicas de aseguramiento de la calidad y de las propias diferencias de ingresos económicos de las familias. Las nuevas demandas de miles de nuevos bachilleres que pretendían ingresar a las universidades públicas también contribuyeron a diferenciar más fuer-

temente los sistemas de educación que generaron una mayor flexibilidad de los modelos en términos pedagógicos, institucionales y organizacionales.

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

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

Pero las que realmente fracasaron fueron las creencias de los 80 de que el mercado libre podía promover altos niveles de calidad en la educación superior, al verificarse que la proliferación de instituciones y programas dentro de un esquema de total libertad en relación a la determinación precios-calidad y sin un control regulatorio que estableciera estándares mínimos, terminó produciendo un deterioro global de las certificaciones. Se asumía que serían los usuarios-clientes (estudiantes) los que seleccionarían las opciones de mejor calidad que, a su vez, serían las que el mercado de las remuneraciones sancionaría diferenciadamente, y que serían las propias universidades las que garantizarían elevados niveles de calidad, ya que los salarios de los profesionales egresados de las

■ Fases de la Educación Superior en América Latina

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: Autonomía y cogobierno Modelo monopólico público	Lógica pública. Lucha por la autonomía.	Búsqueda de fondos. Estado Educador.	Luchas Políticas Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda Reforma: Mercantilización Modelo dual público – privado	Diversificación. Lógica privada. Lucha por libertad de mercado. Restricciones a la educación pública.	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza.	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de calidad - precios .
Tercera Reforma: Internacionalización Modelo Trinario (público – privado – internacional)	Lógica nacional defensiva. Sistemas de aseguramiento de la calidad. Asociaciones de rectorales. Nuevo rol del Estado.	Búsqueda de regulación pública nacionales e internacionales. Incremento de cobertura. La educación como un bien público internacional.	Alianzas internacionales. Educación transfronteriza. Postgrados. Nueva competencia internacional.

respectivas instituciones estarían ajustados al valor que el mercado de demandantes de profesionales determinaría a la hora de las remuneraciones para sus respectivos títulos y para las respectivas instituciones. Tal enfoque incorrecto sobre la determinación de los niveles de remuneración en los mercados profesionales no tomaba en consideración que los estudiantes no necesariamente iban a optar racionalmente por aquellas instituciones que les permitirían mayores ingresos monetarios futuros, que los mercados carecen de información fidedigna, que los mercados laborales de las profesiones no eran tan flexibles dadas las regulaciones corporativas de las asociaciones profesionales y que ante situaciones de libertad de mercado, las instituciones iban a ofrecer diferenciados niveles de calidad de los servicios educativos en función de distintos niveles de capacidades económicas de los estudiantes dadas la desigual distribución del ingreso. Como derivación de la crítica a dichas concepciones fuertemente sesgadas por las ideas neoliberales y aperturistas, se comenzó a verificar la urgente necesidad de nuevas políticas públicas que regularan el funcionamiento de las instituciones universitarias, especialmente de las privadas, y que tendieran al establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

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

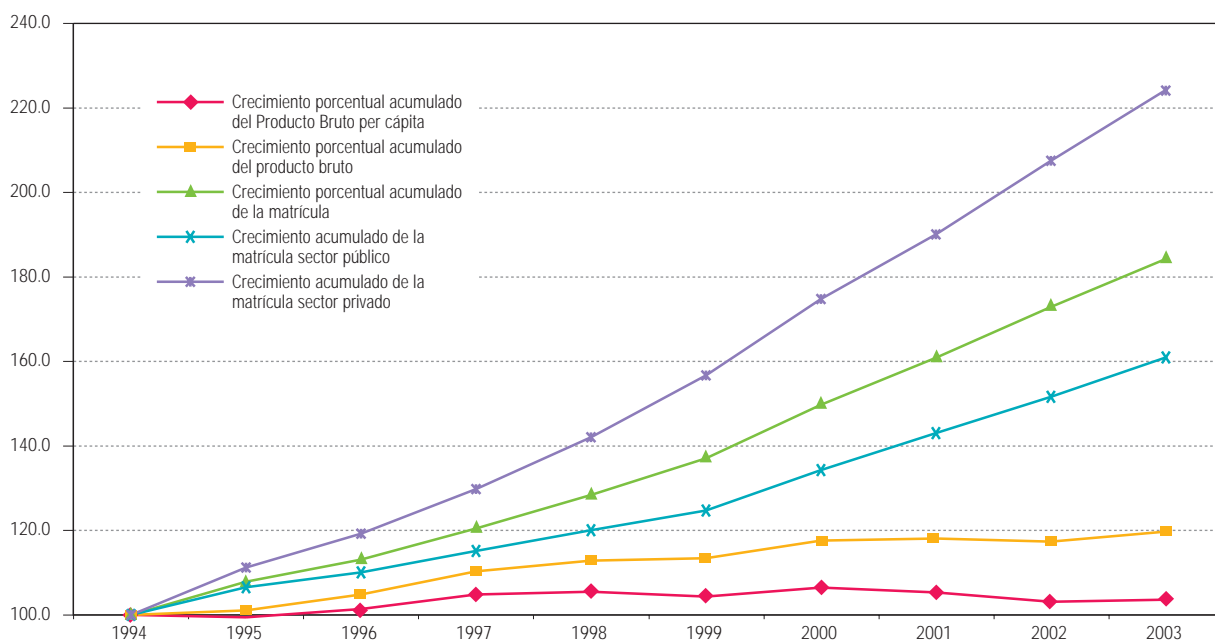
y comunicación, de la globalización económica y de la creciente internacionalización de la educación superior. Todos ellos son los fenómenos que coadyuvan a sentar las bases del inicio de la Tercera Reforma de la educación superior en el continente.

La Tercera Reforma: masificación e internacionalización

Un verdadero “shock” sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior a causa de la internacionalización de la ES, las nuevas tecnologías de comunicación e información, las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad como los grupos indígenas u otras minorías como las personas con discapacidad o los migrantes y la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida, la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes². Directa e indirectamente la internacionalización en curso esta promoviendo la movilidad estudiantil como parte constitutiva de las nuevas dinámicas de aprendizaje en la sociedad del saber, el establecimiento de estándares internacionales de calidad sobre la educación superior, la presión hacia nuevas pertinencias globales y locales (glocales) y la vinculación de los ciclos y procesos educativos a escala global. El impacto de las nuevas tecnologías por su parte, está contribuyendo a la globalización de la educación, per-

2. Informe Mundial de la UNESCO, “Hacia las sociedades del conocimiento”, Ediciones UNESCO, Paris, 2005

■ Gráfico I.1 Esfuerzo social (hogares y gobierno) en la educación superior



Nota: Cálculos propios con fuentes de CEPAL a precios constantes y de IESALC

mitiendo acortar las distancias, expandir la educación transfronteriza y las modalidades de educación en red, y al generar la educación virtual, viabilizar nuevas prácticas pedagógicas de simulación, de autoaprendizaje y de praxis, y una educación no presencial.

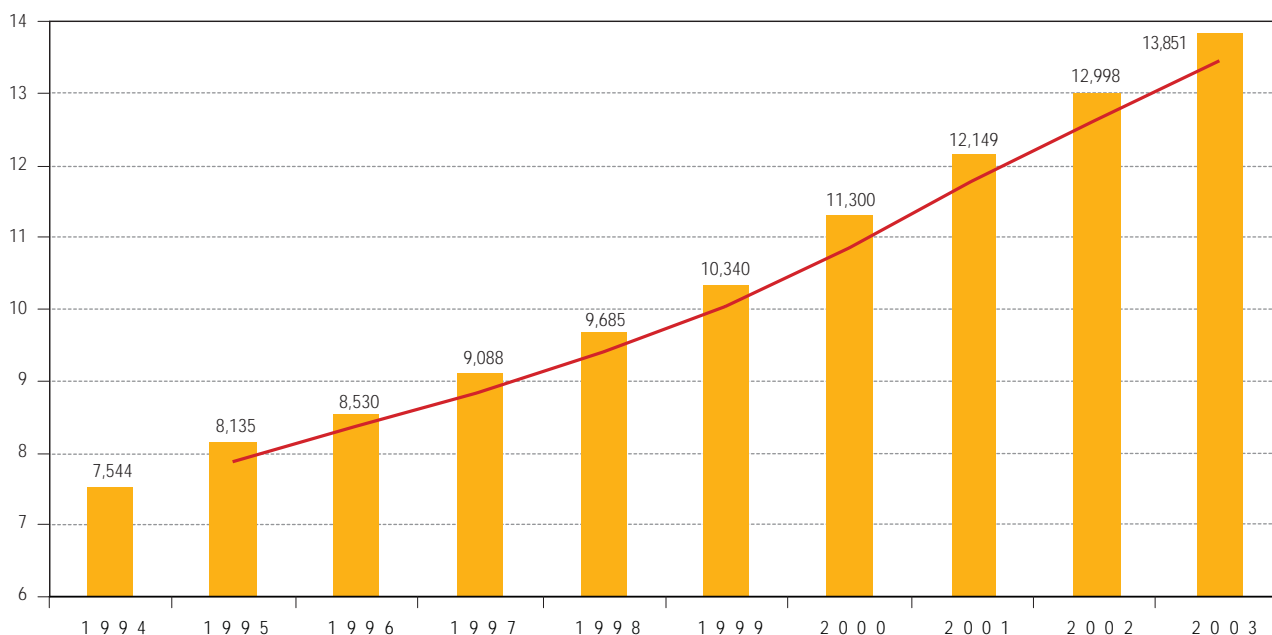
Este nuevo contexto además, está favoreciendo ampliamente a la educación, al flexibilizarla y renovarla, y también está promoviendo su masificación como respuesta de las familias. La precariedad de los empleos, la incertidumbre respecto a la sostenibilidad de los trabajos son también derivaciones de la actual globalización que incentiva a las personas a incrementar sus años de escolarización e incrementar la cobertura terciaria como escudo de defensa, como estrategia de sobrevivencia de los hogares. Así, globalización y sociedad del saber constituyen dos grandes motores que están impulsando la masificación de la educación superior en América Latina, la cual se expresa tanto a través de los niveles de competencia en los mercados laborales como de la disposición de los hogares a sacrificar rentas y tiempo para capacitarse. Esta creciente lógica de acción de las personas hacia una mayor propensión a estudiar como instrumento de defensa social, por un lado, dado que constituyen sectores sociales con menos stocks de capital cultural, reafirma los circuitos diferenciados de calidad en la educación, pero al tiempo también contribuye al desarrollo de nuevas modalidades pedagógicas e ins-

titucionales, la ampliación de las ofertas disciplinarias, una mayor flexibilización de las estructuras curriculares y por sobre todo, un nuevo rol del Estado estableciendo procesos de fiscalización y control sobre la calidad y pertinencia de la educación superior.

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

Así, tanto los "shocks" externos como la disposición al estudio constituyen los contextos de una verdadera metamorfosis, de una nueva reforma que, con mayor o menor intensidad, están procesando y promoviendo las universidades, las sociedades y los gobiernos en todo el mundo y poniendo a los sistemas nacionales de educación en mayor sintonía e integración, y cuyos ejes fundamentales están dados por la masificación, la nueva regulación nacional e internacional, las nuevas tecnologías de comunicación, las nuevas fronteras de la educación y los nuevos saberes.

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



Nuevos estudiantes

Las profundas transformaciones ocurridas en las universidades latinoamericanas, expresadas en un proceso de masificación, feminización, privatización, regionalización, diferenciación y segmentación, sumado a los propios cambios de esas sociedades sumidos en un proceso de urbanización, de cambio demográfico, de transformación productiva y de apertura económica, cambiaron sustancialmente el rol y las características de los estudiantes. La masificación estudiantil ha sido el eje protagónico de ese proceso dado que ello ha sido causa y efecto de la propia diferenciación. Tal proceso de expansión matricular se ha producido desde fines de los ochenta, y se ha acelerado desde mediados de los noventa. Así, el crecimiento estudiantil muestra una tendencia sostenida en el tiempo, pero que inclusive a partir del año 2000 manifiesta un incremento en su evolución. Desde ese año el cambio en la pendiente de la curva esta permitiendo un incremento adicional de casi 135 mil nuevos alumnos por año. A partir de ese año el incremento anual en la región en términos absolutos es de unos 835 mil alumnos frente a los 700 mil del periodo 94-99. En total, entre 1994 y el 2003, la matrícula aumentó en 83%, y ha permitido superar el techo de 15 millones de estudiantes latinoamericanos de educación superior en el año 2005.

Ese incremento de la matrícula ha sido muy superior al incremento de la población de 20 a 24 años y por

ende ha significado un incremento vigoroso de la tasa de cobertura. El continente esta atravesando un cambio demográfico significativo dado por el proceso de envejecimiento global de su población y la caída de las tasa de natalidad, que se ha expresado en una reducción de la variación interanual de la población entre 20 y 24 años que habiendo alcanzado su pico máximo de variación de 1,88% anual en 1997 ha bajado a 1,66% en 1999; 1,04% en el 2001 y 0,65% en el año 2003. Así, ambos procesos, incremento de la matrícula y caída de la variación de población de 20 a 24 años ha determinado que la tasa de cobertura terciaria en la región en los últimos diez años y especialmente desde el 2000, se haya incrementado en 62% tal como se visualiza en el gráfico I.2.

Tal proceso expresa una creciente masificación de la educación superior que se manifiesta en cambios en el perfil social del estudiantado: feminización, estudiantes del interior de los países, estudiantes como clientes, estudiantes de corto tiempo, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes a distancia, estudiantes indígenas, diversidad racial, estudiantes con discapacidades, junto a los tradicionales estudiantes blancos, urbanos y de familias de altos ingresos. Ello también se manifiesta en su peso en la sociedad. Mientras en 1994 había en promedio en la región 162 estudiantes terciarios por cada 10 mil habitantes, para el año 2003 alcanzaron a 259 por cada 10 mil habitantes.

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

Nuevos ámbitos de regulación

En el marco de la nueva Reforma se está trasladando radicalmente el eje regulador de la educación superior desde las universidades – típico de la Primera Reforma- y el mercado –característica de la Segunda Reforma - hacia el Estado, que pasa a tener crecientemente nuevos roles y cometidos en la supervisión y fiscalización de la educación superior. Dentro de estos nuevos cometidos se está incorporando crecientemente la evaluación y la acreditación de la calidad, la cual es asumida, no por los gobiernos sino por agencias y organismos que se han creado para tal fin y que no responden automáticamente a las orientaciones gubernamentales. En muchos países de la región (Argentina, Chile, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Cuba, Trinidad y Tobago, Jamaica) se han creado estos organismos que están conformados por representantes de los diversos actores académicos, con un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los Ministerios de Educación. Ellas presentan diferencias entre sí, resultado de los diversos sistemas políticos y de los distintos grados de desarrollo de sus sistemas universitarios en términos de cobertura, representación, institucionalidad y autonomía, pero en todas partes este nuevo actor universitario cumple una especie de rol de “policía académica”, al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de

las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia, y en tal sentido actúan acotando la tradicional autonomía universitaria en el sector público así como también la libertad de mercado del sector privado, a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos. Así, la heterogeneidad que se produjo con la creación de instituciones terciarias sin control de su calidad en la Segunda Reforma, está siendo ajustada, no sin tensiones, a través de múltiples restricciones establecidas crecientemente tanto por las agencias como por los gobiernos.³

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

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

3. Respecto a las diversas tensiones e interpretaciones en este proceso se recomienda el texto “Autonomía Universitaria”, Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Bogotá 2005

■ Tasa de cobertura de la educación terciaria

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
América Latina	17,6%	18,7%	19,2%	20,1%	21%	22,1%	23,8%	25,3%	26,9%	28,5%
Variación interanual		1.1%	0,5%	0,9%	0,9%	1,1%	1,7%	1,5%	1,6%	1,6%

Fuente: lesalc y CEPAL. La tasa bruta corresponde a la relación de la matrícula sobre la población de 20 a 24 años

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

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

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

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

Nuevas fronteras geográficas

La globalización está generando nuevos escenarios de saberes a partir de nuevos datos e informaciones y promueve así la creación de espacios transnacionales de producción y transmisión de saberes y el devenir hacia las sociedades del saber. Ya no es posible analizar los tornados, las mareas, los movimientos financieros, la

■ Organismos Públicos creados desde los 90 de regulación de la educación superior (nivel de rango jerárquico)

Colombia	Viceministerio de Educación Superior
Bolivia	Viceministerio de Educación Superior
México	Viceministerio de Educación Superior
Venezuela	Ministerio de Educación Superior
Brasil	Viceministerio de Educación Superior
Chile	Dirección de Educación Superior
El Salvador	Dirección de Educación Superior
Panamá	Dirección de Educación Terciaria
Argentina	Viceministerio de Educación Superior
Rep. Dominicana	Ministerio de Educación Superior
Ecuador	Consejo Nacional de Educación Superior
Honduras	Dirección de Educación Superior (UNAH)

lluvia ácida, o la fiebre aviaria, exclusivamente en los escenarios locales, que es donde tienen incidencia, sino en los entornos globales que es donde tienen sus génesis y explicaciones.

Ello afecta las estructuras nacionales de investigación de las Universidades y sienta las bases de la creación de la Universidad global sin fronteras. La creciente movilidad de docentes y estudiantes, de los procesos productivos, de los capitales, están promoviendo una fuerte tendencia a la libre movilidad de factores y también de los procesos de creación de saberes tanto como los de su utilización.

La Universidad en su génesis fue internacional y se volvió nacional en el marco de los modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la Universidad a los intereses de la Nación, quedando encerrada en esas fronteras y peleando siempre por liberarse de esas imposiciones políticas. Desde el modelo Napoleónico de 1906, el modelo de Humboldt de 1919, los modelos Republicanos de los libertadores, el modelo Soviético de 1918 o el Modelo de Córdoba de 1918, las Universidades se aposentaron bajo lógicas políticas y nacionales de pertinencia, investigación, docencia y de acceso estudiantil. Tal realidad está siendo modificada en el marco de la creación de un proceso de integración global de las instituciones universitarias en el ámbito primero y fundamentalmente de los postgrados y la investigación en cuyos niveles parecería estarse creando una división internacional del trabajo intelectual.

En este proceso nacen además nuevas modalidades de educación sin fronteras y nuevas instituciones como las llamadas megauniversidades, destinadas a brindar

el servicio transfronterizo de educación superior a escala mundial. La educación, que históricamente era un servicio presencial y por ende no transable, gracias a las nuevas tecnologías, la creciente movilidad de docentes, estudiantes e insumos pedagógicos (libros, software, etc.) y la internacionalización de las instituciones, parece estar comenzándose a comportar bajo los supuestos de las teorías de Smith y Ricardo de localización internacional basadas en ventajas comparativas. Siguiendo esos modelos de estudio de la localización especial de las actividades y del comercio internacional, es dable concebir que las universidades fundamentalmente en los niveles de postgrados de calidad, serán parte de una división internacional del trabajo y tenderán a localizarse en las regiones con mayor dotación de recursos o fuertes demandas de saberes y de especialistas. Ante ese peligroso escenario los ámbitos universitarios en la región han protestado fuertemente la inclusión de la educación en los Tratados de Libre Comercio y en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio cuyas lógicas son de tipo económico. Ello se expresa en los términos de globalización o la mundialización, dos conceptos que difieren respecto a la forma de esta integración mundial: mientras que el primero no preserva las diversidades, la mundialización sí reconoce su existencia. Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no sólo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. La construcción de la solidaridad social esta asociada a la cohesión social y la educación era, es, y será aun más, el eje de la construcción de igualdad de oportunidades. La UNESCO en esta línea ha promovido directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras como respuesta a la creciente comercialización de la educación y a la necesidad de proteger a estudiantes y demás partes interesadas contra una educación superior de mala calidad.

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

múltiples alianzas y complementariedades positivas y también riesgos ante la comercialización de servicios de baja calidad.

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

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

En esta fase, la internacionalización tiene como uno de sus ejes centrales la utilización de nuevas tecnologías de comunicación e información que además de promover una educación virtual y la creación de Megauniversidades⁴ con nuevos modelos de relación costos-calidad- cobertura, promueven nuevas modalidades pedagógicas basadas en modelos de simulación, como parte de una nueva sociedad de acceso en red⁵. Los datos indican un crecimiento sostenido de la Educación Transnacional en todos los países de la región (desde un 12% de la matrícula en Bahamas, un 7,5% en Chile o apenas un 1% en Perú) asociados al grado de apertura de la sociedad y a su nivel de conectividad e informatización, y el propio desarrollo de una nueva dinámica de la educación superior que está dando sus primeros pasos y que este Informe de Educación Superior de América Latina y el Caribe 2000 – 2005 trata de abordar en sus diversas dimensiones.

4. Daniel, John, "Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education", Kogan Page, London, 1998

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