

idea
latinoamericana
colección

A wireframe map of Latin America, including Mexico, Central America, the Caribbean islands, and South America, rendered in a light green color against a darker green background. The map is composed of a network of interconnected lines forming a mesh that outlines the geographical shapes of the region.

La universidad sin frontera

La internacionalización de la educación
superior de América Latina

Claudio Rama

idea
latinoamericana
colección

A large, stylized wireframe map of Latin America, including Mexico, Central America, and South America, rendered in a light gray color. The map is composed of a network of interconnected lines forming a mesh structure.

La universidad sin frontera

La internacionalización de la educación
superior de América Latina

Claudio Rama

La universidad sin frontera
La internacionalización de la educación superior de América Latina

Claudio Rama

Primera Edición, 2015.

© UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Edificio UDUAL, Circuito Norponiente del Estadio Olímpico
Ciudad Universitaria, México.

© EDUCC EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA
Obispo Trejo 323 - X5000IYG Córdoba, Argentina.

Coeditado por la Unión de Universidades de América Latina y el
Caribe y la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

ISBN: 978-607-8066-11-7

Impreso en Argentina / *Printed in Argentina*

Cuidado de la edición: Jesús Islas
Diseño y formación: Olivia González Reyes

Índice

Introducción	9
I. Metamorfosis internacional de la universidad	13
1. Cambio global y oportunidades educativas.	13
2. Enfoque jurídico: la educación como derecho humano.	23
3. Enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades.	30
4. Enfoque educativo: la educación como espacio global sin fronteras.	38
5. Enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública.	42
6. Enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina.	44
7. Conclusiones: el “bien público social internacional” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna.	48
II. La educación transnacional: el tercer <i>shock</i> en la educación superior en América Latina	51
1. La primera reforma: autonomía y cogobierno.	52
2. La segunda reforma: mercantilización y educación dual.	52
3. La tercera reforma: internacionalización y control de calidad.	58
a. Expansión de nuevos saberes y educación permanente.	58
b. Nuevas tecnologías y virtualización de la educación.	59
c. Nuevo rol del estado y nuevas regulaciones nacionales, regionales y globales.	60
4. La educación transnacional.	66

III. Diversidad de las internacionalizaciones universitarias	71
1. El contexto de la internacionalización.	71
2. Tipología de la internacionalización de la educación superior.	73
3. Ejes de la internacionalización en América Latina (2000-2010).	75
a. Internacionalización docente y estudiantil.	76
b. Internacionalización productiva.	79
c. Internacionalización transfronteriza.	80
d. Internacionalización de las industrias educativas.	81
e. Internacionalización del aseguramiento de la calidad.	82
f. Internacionalización del currículo.	85
g. Internacionalización de los egresados.	86
IV. Irrupción de la acreditación internacional	89
1. Complejización de la evaluación y acreditación de la educación superior.	89
2. La acreditación internacional.	91
a. Causas de la acreditación internacional.	93
3. Diferenciación de la evaluación y acreditación internacional.	95
4. Ejes de la acreditación internacional en América Latina.	97
a. Incorporación de estándares internacionales.	98
b. Acreditación internacional por agencias locales o redes universitarias.	99
c. Marcos legales que permiten la acreditación internacional.	101
d. Acreditaciones internacionales asociadas a acuerdos internacionales.	102
5. Conclusiones: La diversidad de acreditaciones internacionales.	105
V. Nuevos actores internacionales de la universidad negocio	109
1. La educación superior privada en América Latina.	109
2. Contexto de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina.	111
3. Distintas lógicas <i>for profit</i> y <i>non profit</i> del sector privado en la universidad.	114

4. Principales grupos económicos internacionales en el mercado universitario en la región.	121
5. Marcos institucionales de la inversión <i>for profit</i> en la región.	131
6. Conclusiones: Los grupos internacionales como nuevos actores universitarios.	149
VI. Carácter internacional de la educación virtual	153
1. El contexto de la internacionalización.	153
2. Nuevas tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina.	157
3. Internacionalización de la educación a distancia en América Latina.	159
a. Creación de nodos en el extranjero.	159
b. Intercambio internacional de recursos de aprendizaje.	160
c. Internacionalización de ofertas educativas.	161
d. Internacionalización de empresas proveedoras de apoyo al proceso educativo.	162
e. Internacionalización de tutores.	163
f. Internacionalización del proceso de enseñanza.	164
g. Internacionalización de estudiantes.	164
h. Establecimiento de universidades a distancia en la región.	165
4. La quinta modalidad de internacionalización de la educación superior.	166
5. Conclusiones: la articulación entre virtualización e internacionalización.	168
VII. Transformación internacional de los mercados de profesionales universitarios	171
1. Conformación de sistemas educativos globales.	171
2. Expansión de la matrícula y del egreso de profesionales en América Latina.	173
3. Cambios en los contextos de los mercados laborales profesionales.	182
a. Incorporación en el mercado formal en puestos de perfil profesional.	187

b.	Sustitución de puestos de trabajo no profesionales.	188
c.	Aumento del desempleo universitario.	189
d.	Propensión a la emigración profesional.	190
e.	Ingreso tardío al mercado de trabajo y continuación de los estudios.	192
4.	Tendencia a la constitución de sistemas educativos y laborales globales.	195
5.	Conclusiones: hacia la configuración de articulaciones internacionales entre educación y trabajo.	198
VIII.	Internacionalización de revistas académicas universitarias	201
1.	Economía del conocimiento y la información.	201
2.	Transformación de las revistas académicas.	204
a.	Expansión de las revistas.	205
b.	Complejización y profesionalización de su gestión.	210
c.	Diferenciación y especialización.	210
d.	Estandarización y homogenización de sus procedimientos y contenidos.	211
e.	Indexación internacional.	211
f.	Cambios en los sistemas de evaluación.	213
g.	Aumento de la obsolescencia de las revistas.	214
h.	Las revistas electrónicas.	215
i.	Mercantilización y terciarización de la edición académica.	216
j.	Internacionalización de las revistas.	217
3.	Conclusiones: las nuevas dinámicas de las revistas como señalización del mercado universitario.	217
Epílogo.		
La metamorfosis universitaria como resultado de la internacionalización diferenciada y asimétrica en la región		221
Cuadros		226
Referencias		227
Bibliografía		235

Introducción

La internacionalización educativa es un proceso global en expansión al interior de un sistema económico mundial inmerso y que a la par está inserto en una diversificación y complejización de todas sus dimensiones y áreas bajo las cuales se expresa, entre las cuales están los sistemas educativos locales. Estas áreas son partes constitutivas del sistema educativo global en construcción, y que, más allá de sus huellas locales, se estructuran -y diferencian- en función de sus grados de integración a las dinámicas internacionales de la educación superior. En el presente libro se analizan diversas dimensiones de estos procesos de internacionalización y se muestra como ellas están contribuyendo a una amplia mutación de los sistemas universitarios latinoamericanos.

A inicios del siglo XXI estamos en el centro de un complejo proceso de globalización y de expansión de la educación superior. Si bien la región está inserta en dicha internacionalización, ella es de dimensiones reducidas comparativamente por múltiples motivos, lo cual redundaría negativamente en el mejoramiento de la calidad. En este contexto hay paradigmas conceptuales y profundas diferencias que limitan esas dinámicas de apertura e internacionalización. A escala global y fundamentalmente en América Latina se ha desarrollado un debate alrededor del concepto del “bien público” que reafirma lo público y también lo local. Ello es parte de la discusión del nuevo escenario de la educación superior donde la regulación, lo internacional, la mercantilización y la diferenciación se constituyen como tendencias globales que generan múltiples impactos y que a la vez promueven nuevas políticas públicas. Sin embargo, a pesar de ser aún de una intensidad baja, esta es una dinámica creciente y ya se muestran claramente la amplitud de las variables internacionales

sobre la dinámica regional y como ellas están reconfigurando los sistemas de educación superior que aumentan sus componentes internacionales. Más que una reforma de la internacionalización, hablamos de una mutación universitaria que la va desanclando de sus tradicionales enfoques y variables nacionales en la determinación de su funcionamiento.

En la primera parte de este libro se realiza una revisión y un análisis de dicho concepto desde diferentes enfoques disciplinarios de las ciencias sociales: el económico, el jurídico, el educativo, el histórico y el político. Se verifica como el concepto del "bien público" proviene del campo de la ciencia política como disciplina y como derivan diversas estrategias políticas de los diversos actores universitarios.

El segundo capítulo analiza el proceso de internacionalización en el contexto de los procesos de reformas históricos de la educación superior en América Latina centrándose en el carácter global del fenómeno actual y de su impacto en los sistemas como parte de la tercera reforma en curso.

En el tercer capítulo se analizan las diversas tipologías formuladas para analizar la internacionalización de la educación superior y, a partir de siete de sus dimensiones, se evalúa la situación de América Latina de cara a ese proceso conformando un diagnóstico general de la dimensión de la internacionalización en los diversos mercados y áreas de los sistemas universitarios. Con ello se verifica la existencia de una diferenciación de las modalidades de la internacionalización con fuertes asimetrías y que marcan en general una internacionalización de baja intensidad en la región.

El cuarto capítulo se centra en la expansión de la acreditación internacional y sus modalidades dominantes a escala global en tanto una de las expresiones de la internacionalización de la educación superior. Se focaliza en las características de los procesos de evaluación y acreditación en la región, analizándose las causas por las cuales se tiende a introducir la acreditación internacional y como las características de los sistemas nacionales y subregionales de evaluación y acreditación impulsan el proceso diferenciado de la acreditación internacional. El capítulo detalla

los distintos ejes sobre los cuales se está construyendo la acreditación internacional en la región y visualiza caminos sobre la base de una diversidad de modalidades de mercado, académicas y gubernamentales. Ello en el marco de una lenta construcción de regulaciones internacionales en la cual está inserta la educación superior con diversos tipos de respuestas de apertura, control o protección.

El quinto capítulo se centra en analizar como la educación superior privada internacional *for profit* ha ingresado en casi toda la región, impulsando una nueva fase de la educación privada marcada por un cambio de la oferta en término de las instituciones con concentración institucional. El capítulo se focaliza en los negocios universitarios y describe la irrupción de nuevas modalidades de la oferta presencial por parte de grupos internacionales o de universidades locales aliadas con dichos grupos. El análisis se focaliza en identificar y describir los alcances de la dinámica *for profit* e internacional en la oferta universitaria latinoamericana, analizando tanto las características de los grupos internacionales como los marcos normativos de los distintos países que permiten esta nueva lógica de internacionalización de instituciones.

El sexto capítulo analiza la educación transfronteriza como una de las cuatro modalidades tradicionales a través de las cuales se expresa la educación internacional. El artículo analiza las manifestaciones de esta dimensión de la internacionalización y constata la existencia de un conjunto más amplio de bienes y servicios asociados que están siendo sometidos a complejos y diversos procesos de internacionalización. A partir de allí se sostiene la hipótesis de una nueva dimensión en el intercambio internacional educativo referido a los servicios de apoyo educativos. Ellos están siendo impulsados tanto por la digitalización de la enseñanza, como por la creciente terciarización de la gestión universitaria en un creciente contexto global y competitivo, y que muestra una articulación entre la virtualización y la internacionalización de la enseñanza superior.

El séptimo capítulo analiza la expansión de la matrícula universitaria y su egreso como proceso continuo en la región, incrementado por cambios productivos, feminización, expansión

privada y aumento de la eficiencia pública, y como ellos contribuyen a cambiar los mercados de trabajo haciendo que los egresos tiendan a ser superior a las demandas profesionales, y por ende aumentando los desequilibrios entre los mercados educativos y laborales. Se analiza cómo tales desequilibrios se expresan en un cambio en las formas del ingreso profesional al trabajo, incluyendo un aumento de la emigración, del desempleo, así como en nuevas dinámicas de articulación de educación-empleo profesional en el escenario global.

El octavo capítulo analiza los cambios en el mercado global editorial y específicamente en las revistas académicas. Estas se transforman en instrumentos de señalización de los sistemas universitarios y de las universidades y bases de los *rankings* internacionales. A la par que se internacionaliza la investigación y la valorización del conocimiento, se aprecian las diversas transformaciones de las revistas académicas cuyos procesos de indexación, especialización y digitalización, entre otros, imponen las lógicas de su internacionalización.

I

Metamorfosis internacional de la universidad¹

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

1. Cambio global y oportunidades educativas

El mundo está inserto en un cambio de época que está impactando sobre la educación y sus formas de regulación, crea nuevas tensiones políticas derivadas de impulsos y resistencias a escenarios en frenética transformación. Los modelos de desarrollo y de acumulación de capitales crecientes se basan en la innovación tecnológica, en aumentos de la productividad por mayores destrezas y nuevas competencias laborales y en un carácter global con cambiantes condiciones de producción. En este escenario de transformaciones, la educación superior es uno de los componentes de la expansión del nuevo modelo de acumulación global basado en mayores densidades tecnológicas.

Tales realidades están transformando los mercados de educación superior en tanto éstos son impulsados por las fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, la expansión de nuevos conocimientos, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. En este sentido se está frente a un nuevo escenario educativo marcado por el nuevo rol de la educación superior y que se articula con crecientes componentes internacionales y transnacionales. Es ésta también una dinámica derivada de fases

anteriores en tanto al masificarse y diferenciarse los sistemas de educación superior se avanza hacia lógicas educativas internacionales y virtuales que introducen esos componentes en la dinámica educativa. Es una etapa llena de tensiones políticas y educativas al introducir procesos de des-nacionalización derivados de la conformación de un complejo proceso de internacionalización y de virtualización de la educación superior, que marca nuevos derroteros y tendencias futuras de los sistemas terciarios y por ende en la agenda de la discusión política.

Múltiples autores se han focalizado en el estudio de cómo la globalización económica y social está impactando en la educación (Carnoy, 2003). Tal proceso actúa sobre todos los ámbitos: sobre las demandas de educación, los currículos, las ofertas, las pedagogías, las tecnologías y también sobre los espacios geográficos de cobertura. Por ello incide en el funcionamiento de los distintos mercados universitarios: sobre los mercados de postgrados, de pregrado, de educación a distancia, de certificaciones o de calificaciones, reestructurándolos e incorporando variables internacionales y mercantiles. Mercados que antes se basaban sólo en variables y lógicas nacionales se están internacionalizando y se estructuran diferenciadamente, asimismo también reciben, en forma distinta, los impactos de la globalización.

Históricamente la educación nacional se conformó en el marco de las fronteras nacionales como un servicio exclusivamente nacional con sus lógicas de pertinencia, de currículo, de calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales. Sin embargo, en el escenario de la globalización y de la conformación de la sociedad de información y conocimiento, se constata como se está comenzando a estructurar con distinta dimensión e intensidad en países y regiones, una educación con crecientes componentes internacionales. En esta gran reestructura que hemos visualizado como la tercera reforma de la educación superior en América Latina, donde se produce una vinculación y entonación entre los distintos sistemas educativos a escala global así como en las escalas regional y subregional, y obviamente también de algunos de sus mercados y productos, fundamentalmente de los postgrados, la educación virtual y las certificaciones (Rama, 2006).

Cuadro N° 1. Impulsores de la internacionalización de la educación superior.

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

Ello a su vez tiende a derivar en marcos de regulación globales o regionales (Bula, 2004; García-Guadilla, 2003). La diversidad de ejes problemáticos obviamente complejiza la propia definición de la política y el diverso contexto internacional, a su vez, dificulta cualquier instrumentación.

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

En este proceso en curso rápido se están generando múltiples tensiones sociales y económicas derivadas del incremento de la competencia, nuevos paradigmas educativos que se confrontan a las realidades tradicionales, un directo incentivo a la mercantilización de la educación y la oferta privada y la propia interacción de los sistemas nacionales educativos en el escenario internacional. No es este sin embargo un proceso lineal, sino que es altamente diverso y heterogéneo debido a determinantes políticas, técnicas, normativas y económicas asociadas a los distintos mercados y al diferenciado impacto de impulsores y de restrictores, los cuales pautan las velocidades del proceso de internacionalización de la educación en cada uno de los países y sectores educativos de la región. Son éstas múltiples dinámicas políticas interrelacionadas que finalmente modelarán la internacionalización con sus opciones de resistencia o inserción, así como también de calidad y de cobertura (Scott, 1998). Este proceso además impulsa la educación superior privada. En un análisis general, Altbach (2009) sostiene que “los patrones de manejo del claustro docente, tradicionalmente descentralizados, pesados y lentos ya no son confiables para aportar el manejo eficiente que requiere la

educación superior moderna”. Es parte también del proceso de construcción de mercados globales de educación superior, con múltiples y confusas regulaciones, apenas unas de las cuales son el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) y los acuerdos de libre comercio, y donde hay una multiplicidad creciente de actores protagonistas del proceso. Ello además no se reduce a lo educativo, en tanto cada vez más se crean diversos bienes y servicios mercantiles de apoyo o asociados internacionales, donde los prestadores de bienes y servicios asociados no siempre son de carácter educativo.

Este escenario se está construyendo a partir de múltiples impulsores que tornan una dinámica imparabla y continuará en las próximas décadas por las fuerzas participantes y la diversidad de motores de globalización educativa y que referimos en el cuadro siguiente en su diversidad y complejidad a partir de la metodología de Yip (1995) de análisis de impulsores.

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

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

En este contexto, la caracterización del proceso de construcción de las nuevas dinámicas educativas por su importancia no puede ser vista desde enfoques simplistas y dicotómicos que asemejan una lectura polar y caricaturesca entre una globalización mala vs. una mundialización buena; cooperación buena vs. internacionalización mala; sociedad política mala vs. sociedad civil buena; Estado bueno vs. iniciativa privada mala; OMC mala vs. UNESCO buena; convenciones buenas vs. acuerdos y tratados malos (Pugliese, 2005). En una visión rigurosa, para Morin cualquier disyuntiva es siempre complementaria y, más allá de algunos enfoques que propenden a construir “el difícil equilibrio” (García Guadilla, 2003), el eje del asunto, desde una perspectiva moriniana, debería enfocarse en un diálogo entre esos falsos opuestos.

El problema no debe verse tampoco como un dilema y una confrontación entre un enfoque del debe ser, frente al ser. Esta polaridad entre un deber ser de los sistemas educativos, frente al ser, a lo real, expresa muchas veces una incomprensión de las dinámicas de los procesos y un debate a partir de intereses políticos arropados de visiones ideológicas. Pero más allá de ello, en tanto que el primero (deber ser) se refiere a una orientación filosófica o ideológica que concibe a lo real en base a un criterio preesta-

blecido, bajo el segundo enfoque (el ser) se refiere a analizar lo que es, como derivación de múltiples variables y decisiones de los diversos actores, y a cómo se cumplen las diversas demandas sociales con sus pros y contras como siempre.

En esta nueva realidad de educación se produce una dinámica de internacionalización e interacción cotidiana entre los mercados educativos, las instituciones, las demandas y los saberes que, a su vez, cotidianamente generan nuevas demandas y posibilidades de ofertas y servicios educativos adicionales y que, por ende, significan nuevas oportunidades de educación, de inversión y de cubrir demandas sociales del mercado de formación de personas. En este enfoque la propia dinámica de la educación superior es la que constituye el mercado mundial de bienes y servicios educativos, en el cual, aún a pesar de sus fuerzas, las instituciones pueden participar en diversas dimensiones e intensidades, en tanto ellas y los países tienen instrumentos y mecanismos para restringir o ampliar la participación e inserción nacional. Sin duda, algunos sostienen que al mismo tiempo que se abren oportunidades, se plantean riesgos con desafíos difíciles de responder de políticas y acciones minimizadoras de ellos, tanto por los gobiernos como por las instituciones. Se argumenta que los cambios son brechas de oportunidades y también ventanas de riesgos y que ambas requieren nuevas políticas complejas en los planos nacionales e internacionales.

En el actual contexto de reestructuras vertiginosas en las sociedades, se están produciendo transformaciones en la educación superior, dadas por el nuevo rol del conocimiento en la acumulación de capitales, el incremento de las demandas de acceso y la incapacidad de ser cubiertas enteramente todas esas demandas por el presupuesto público, por temas financieros o por su velocidad y flexibilidad de respuesta necesaria. Ello deriva en que muchas transformaciones tienden a ser respondidas por la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la presencia de nuevos proveedores internacionales o por el sector privado local. Alguna vez Felipe González expresó claramente que “la burocracia no tiene imaginación”, pretendiendo con ello mostrar que finalmente será

la sociedad la que tiene la capacidad de responder e innovar en todos los ámbitos sociales. En nuestras sociedades el sector público universitario, sujeto a recursos externos, tiene fuertes limitaciones para aprovechar esos contextos y en las últimas décadas ha sido el sector privado quien se ha aprovechado más ampliamente de las oportunidades de nuevas demandas de cobertura. Parte de los problemas de la educación superior es la poca capacidad de innovación y de ágil respuesta de las instituciones públicas y de aprovechamiento más eficaz de oportunidades.

Los nuevos escenarios de la globalización (carácter global de los procesos, tecnologías de microelectrónica y programación informática, carácter mercantil de los procesos, mayor peso del Estado en la regulación y expansión de los conocimientos), modifican las formas de funcionamiento de los mercados y aumentan tanto el nivel de riesgos como las oportunidades (Goldin, 2006). Este contexto de cambios, por su parte, incide en casi todas las áreas de la educación superior: sobre sus estándares de calidad, sus currículos, sus formas en enseñanza, sus procesos económicos, los niveles de eficiencia organizacional para aprovechar esas oportunidades, así como en sus niveles de diferenciación y calidad, su presencia en los distintos mercados o de creación de conocimientos. Es una dinámica contradictoria estructural ya que a mayor incertidumbre en el funcionamiento de los mercados educativos, genera a su vez más oportunidades. Sin duda, más competidores también que pueden implicar la existencia de mayores riesgos sobre las instituciones y los propios mercados, en tanto no existan políticas acordes para responder con eficiencia y flexibilidad.

En general el nivel de cambios en los procesos educativos y en los mercados laborales, actúa como un terremoto sobre la forma de funcionar de los sistemas educativos, creando cambios necesarios y por ende oportunidades de inversión, de innovación y de desarrollo de nuevos modelos de gestión. Inversamente los cambios también generan mayores riesgos que obligan a introducir permanentes reformas y reingenierías en la gestión y en las modalidades de funcionamiento del proceso educativo. El

proceso de Bolonia es de hecho una gran reforma focalizada sin duda en los escenarios de la globalización y como respuesta a ellos (Bergan, 2005). No como estrategia defensiva, sino aprovechando la regionalización como motor de la construcción de sociedades del conocimiento. Sin duda, son escenarios que implican nuevas formas de regulación ya que los cambios del entorno obligan a introducir transformaciones en las instituciones de educación superior, si se mantienen los ejes tradicionales de sus políticas y dinámicas de funcionamiento de la educación superior en entornos cambiantes, es altamente probable que las universidades pierdan competitividad, eficiencia, calidad o cobertura. En este sentido, la protección nacional de la educación superior implica también múltiples riesgos sobre los sistemas terciarios locales o regionales, en el mediano y largo plazo, en términos de rezagos en su reducida capacidad para formar competencias competitivas de acuerdo con las demandas requeridas.

La determinación del tipo de política en este contexto es uno de los ejes de la agenda de la discusión de la educación superior en la región. Los debates tienden a focalizarse alrededor de los conceptos de apertura, protección, integración, regulación y libertad, se articulan alrededor de discursos y propuestas de políticas y marcos normativos, a nivel nacional, regional e internacional. Dentro de este eje de discusión de políticas, se ha formulado el concepto del “bien público” en el debate educativo, fundamentalmente en la educación superior. De donde viene y cual es su sustentación conceptual es a lo que nos concentraremos a continuación, en tanto es parte de la discusión sobre el tipo de regulaciones. Como sostuvimos en otra ocasión: *“Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no sólo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. Estos nuevos roles se asocian crecientemente a que la educación se está conformando como un “bien público internacional” y en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del ‘bien público’ 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”. (Rama, 2006b)

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

2. Enfoque jurídico: la educación como derecho humano

Desde el punto de vista jurídico, la educación ha sido vista como un derecho. Ella no ha sido considerada como un bien sino como un servicio público y, por ende, sujeto a regulaciones que pueden ser brindadas por el sector público o por el sector privado o comunitario, etc., en condiciones de concurrencia o en forma monopólica, asociado a como se lo concibe como derecho, que es donde se ubica su enfoque. En tanto derecho, la educación se ha concebido desde sus inicios como un derecho humano, al ser incorporado como uno de los derechos fundamentales de las personas dado por la Declaración del Hombre y el Ciudadano (1989) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) de las Naciones Unidas que dispone que: “toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (...)”. Los

padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.²

La clasificación más difundida de los derechos humanos la distingue en tres generaciones y sostiene su criterio de progresividad (Nuñez, 2004). Bajo este esquema, los derechos humanos se clasifican en derechos de primera generación en el cual tradicionalmente se inscriben los derechos civiles y políticos, en los cuales para su concreción se requiere que el Estado se abstenga de intervenir para que los ciudadanos puedan ejercer estos derechos fundamentales. En tanto el Estado, como ámbito centralizado, es una expresión de personas, no puede regular a toda la sociedad ni prohibirle sus libertades, se reconoce la existencia de sus derechos y se establecen sus garantías procesales para que las personas puedan ejercerlos, y es entonces cuando se reivindican todas estas esferas de privacidad del individuo y surgen los llamados derechos liberales, fundamentales o de las personas. Más allá de los derechos políticos y civiles y de una cada vez mayor incorporación de derechos, dentro de esos derechos básicos se coloca el derecho a la libertad de pensamiento, el derecho a la libertad de opinión, de expresión de ideas, de asociarme para mejorar las condiciones de la comunidad, así como el derecho a educarse, como derecho de la persona y, asociado a ello, el derecho de educar a otros. Este último no es visto como un derecho de base mercantil, sino como un derecho fundamental de las personas de poder educar a otras.

Adicional e históricamente se fueron definiendo los derechos de segunda generación como derechos colectivos y que constituyen, a su vez, una obligación de hacer del Estado; son de satisfacción progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas de las sociedades. Estos, llamados derechos colectivos, están asociados a un rol activo del Estado ya que sin esa acción las personas no pueden ejercer sus derechos individuales fundamentales. Estos derechos de segunda generación, más allá de ser derechos humanos, están jerárquicamente subordinados a los derechos fundamentales humanos de primera generación, esto en el derecho contemporáneo de nuestras sociedades democráticas. Son derechos mediatos e indirectos ya que están sujetos a las posi-

bilidades de la sociedad e implican un derecho positivo por parte del Estado para que las personas puedan gozar de sus derechos básicos. Por ende son un escenario de discusión permanente de exigencias y posibilidades societarias y se colocan en el debate de la política pública permanentemente. Dentro de este concepto se ha establecido en la totalidad de las constituciones del mundo el rol del Estado de promover la educación, en los niveles que cada sociedad pueda, y sobre todo en el nivel de primaria con carácter obligatorio y/o gratuito, para permitir que las personas puedan ejercer sus derechos, acotado a recursos y posibilidades. Es por ende un derecho progresivo, y en tensión política estructural.

Sin embargo, este segundo nivel de derecho bajo tutela del Estado, en ningún caso implica negar el derecho de primera generación, sino que su soporte conceptual es garantizarlo. Tampoco este derecho debe ser necesariamente satisfecho por el Estado, sino que la sociedad, las comunidades, las personas o la acción privada pueden y deben en general asistir al Estado en la efectiva realización de las acciones para el cumplimiento de este derecho. Así, la mayor parte de las constituciones incorporan tanto el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que debe darse a sus hijos, como el derecho a ofrecer libremente educación a terceros. El eje central de este derecho en todas las jurisprudencias es que, mientras el primero es absoluto, el segundo es relativo, de satisfacción progresiva y acotado a los recursos fundamentalmente para los que no pueden ejercer libremente el derecho básico sin el auxilio de la comunidad, en tanto se sostiene que sin el Estado, el derecho fundamental queda reducido a derechos de las elites pudientes. El Estado cubre entonces la producción en tanto no todos pueden acceder bajo su forma pagante, lo cual impone la prestación del servicio gratuito.

Una de las reflexiones en las últimas décadas se posiciona tanto en la articulación entre esos derechos jerárquicamente, como en la tensión y en el equilibrio de la concreción de esos derechos en el plano de las posibilidades y de las necesidades. Igualmente en la responsabilidad social de las empresas, personas e instituciones en contribuir al cumplimiento de ese derecho colectivo (Kliksberg, 2008). La bibliografía es muy vasta, inclusive

de como se han ido confundiendo y complejizando las fronteras entre derechos primarios y secundarios, en parte asociado a posiciones políticas y doctrinarias sobre los derechos colectivos en relación a los derechos individuales (Gross Espiel, 1988). Sin duda, es un proceso histórico en tensión y construcción social. Como se afirma “los derechos humanos son esencialmente históricos, es decir, tienen un carácter histórico y expansivo, son derechos humanos que nacen en determinado momento, que se desarrollan y que se expanden en un doble sentido. Pasan, de ser simples aspiraciones compartidas por intelectuales o por movimientos sociales, a tener consagración jurídica positiva y se expanden en el sentido de que pasan a una mayor concretización”.

De este escenario se construye el concepto del “bien público” como sustentación del principio de la acción del Estado para el logro de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos. Por un lado, la delimitación entre derechos y libertades individuales, y por el otro el de derechos colectivos y regulaciones públicas, ha sido uno de los centros de las diferencias políticas en las últimas décadas en el mundo. En nuestro tema se refieren al equilibrio entre la libertad de enseñar y aprender y la regulación y la acción pública como prestador de los servicios o su regulador, siendo los primeros derechos fundamentales de las personas y los segundos colectivos de las sociedades. La relación entre la educación privada y la educación pública es también una derivación de ello.

Un nuevo elemento se ha agregado a esta articulación local de derechos asociados y acotados al ámbito nacional, desde la década de los 70 del siglo pasado. A partir de entonces se conformó un cuerpo conceptual que remite a la irrupción de unos derechos de tercera generación y que refieren al ámbito internacional, en tanto se comienza a requerir la cooperación de las naciones para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos tanto fundamentales como colectivos. Más aún, en este ámbito también la comunidad internacional comienza a aparecer como garante final del cumplimiento de esos derechos humanos. Su gestación parte de que se asume que los nuevos problemas asociados a la creciente interdependencia internacional, no encajan en la “división

clásica” de los derechos de primera y segunda generación. Ello por varias razones: primero, porque sosteniendo la tesis clásica de los derechos de primera generación que son contra el Estado y los derechos de segunda generación que son exigencias frente al Estado, es decir, deberes de no hacer y de hacer, se sostiene que los derechos de tercera generación tienen como una de sus características, que son derechos al mismo tiempo contra y frente al Estado. Estos solo se pueden realizar a través de la cooperación entre los estados soberanos, y por eso terminan llamándose derechos de la solidaridad en tanto no existen ámbitos de aplicación coercitiva en lo internacional.

Este desarrollo conceptual comenzó a dar a las nuevas realidades una especificidad social diferenciada de los otros campos del derecho y por ende de las políticas públicas. Hoy se les llama de diversa manera: derechos de solidaridad, internacionales o derechos de doble titularidad ya que no recaen en un sólo actor. Su eje conceptual descansa en que la protección nacional de esos derechos es insuficiente y que por ello es necesaria una protección internacional para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales, y también que una acción restrictiva del Estado puede ir contra el derecho de las personas, el cual en parte se realiza en el plano internacional. En este sentido, el derecho de tercera generación existe para poder ejercer el derecho fundamental. Sin embargo, en tanto todas las sociedades tienen diferentes aproximaciones a sus derechos fundamentales y colectivos, los derechos de tercera generación son derechos globales con valores y principios supranacionales que propenden a ser construidos en procesos de negociación y consenso, y que al corresponder a todas las personas y países, no necesariamente se ajustan a las concepciones propias de una o algunas sociedades. Los tratadistas conciben además que una de las características de estos derechos refiere a que ellos superan además la división clásica de derechos privados y públicos, en tanto sirven entre lo público y lo privado.

Dentro de este paradigma se tiende a incluir a la educación en los derechos de tercera generación y, por ende, como bien público con componentes globales o internacionales ya que para

su efectivo acceso en condiciones de calidad, se requiere la cooperación internacional en el marco de gestión tanto pública como privada. Este nuevo marco conceptual plantea nuevos derroteros en la definición de la educación superior así como en los diversos roles, niveles y significados de lo internacional. Ello en tanto estamos frente a un nuevo contexto de la educación superior marcado por la internacionalización (división internacional del trabajo académico, educación transnacional, educación virtual, currículo global, movilidad estudiantil, docente e institucional), así como de un cambio en las lógicas del conocimiento por la propietarización del conocimiento y la globalización y armonización de los derechos de propiedad intelectual, derivadas de las lógicas mercantiles en la sociedad de la información. El carácter internacional además tiende a privilegiar un mayor protagonismo del derecho privado y del propio sector privado en la gestión por ser un entorno mercantil y por los requerimientos de flexibilidad y gestión.

En este enfoque un componente está asociado al creciente carácter global de la propiedad intelectual. Aunque este derecho siempre tuvo una base internacional desde el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (1886) y el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883). Sin embargo, su eje central descansa en lógicas nacionales, dada la alta flexibilidad que los tratados permitían y, en tal sentido, la intensidad y el uso de estos institutos jurídicos varió históricamente en cada país según sus propios intereses nacionales. Bajo estos instrumentos se concibió que el conocimiento es un bien privado en primera instancia y un bien público posteriormente dado que los derechos intelectuales, tanto el derecho de autor como el derecho industrial, reservan sólo durante un tiempo el derecho patrimonial en cabeza de sus creadores, el cual luego de un tiempo cae en el dominio público, donde los creadores solo mantienen el derecho moral. Así, la protección del Estado es limitada ya que otorga a sus creadores el monopolio de su explotación durante un tiempo y bajo determinadas características con la finalidad de reconocer los beneficios privados y, al tiempo, establece su caducidad y el ingreso al derecho público

luego del tiempo establecido para su explotación comercial, pero manteniendo algún derecho privado (el moral) que coexiste con el patrimonial que es de dominio público. En este sentido no existen en el derecho intelectual tajantes fronteras, sino convivencias, mutuos intereses y equilibrios dinámicos entre lo público y lo privado. Más aún, no necesariamente el dominio público es gratuito, sino que en muchas sociedades es pagante el uso de un particular sobre una creación recaída en el dominio público, como en Uruguay y Francia. La sustentación de este derecho descansa en un diálogo de intereses entre particulares y sociedades, en términos de promover la investigación, ya que se sostiene que si no hay protección pública no se alcanza el objetivo social de una mayor producción de conocimientos, invenciones o innovaciones y por ende su objetivo es facilitar su desarrollo al proteger la recuperación de la inversión.

En esta línea de relación entre intereses públicos y privados Aarón ha sostenido inclusive que el sistema de patentamiento se basa en innovaciones y conocimiento aplicado, pero a su vez estos no pueden existir sin un avance de la investigación básica, la cual no genera rentabilidad patentable y por ende no atrae inversiones, por lo que los derechos de propiedad intelectual (DPI) promoverían una sobre-inversión en investigación aplicada en detrimento de la investigación básica. Bajo su enfoque el mercado funciona correctamente a través del DPI para incentivar la investigación aplicada, pero no la básica, por lo cual hay una necesidad de inversión pública en investigación básica.

El objeto es contribuir a promover el conocimiento por sus externalidades, incentivar nuevas creaciones, no generar indefinidamente costos adicionales por situaciones de monopolios y promover el acceso al conocimiento, ya que la creación de nuevos saberes siempre se basa en el aprovechamiento y reinterpretación de los conocimientos previos. Ello muestra claramente un concepto de equilibrio entre lo público y lo privado.

Desde la década de los 90 se han producido cambios significativos con la armonización internacional de la propiedad intelectual y aunque se ha ampliado el dominio privado y se han creado nuevas figuras, incluso llegando a alcanzar a proteger los

descubrimientos, se mantiene el concepto de equilibrio necesario entre lo privado y lo público, a una escala global a partir de la estandarización y homogenización de estos componentes, tornándolos más firmemente en derechos de ámbito internacional. Adicionalmente, también se han incorporado nuevas figuras jurídicas en la relación entre lo nacional y lo internacional, como el derecho de propiedad de las llamadas denominaciones de origen, el derecho de internet, la protección territorial de los conocimientos ancestrales, la denominación de origen protegida o la diversidad biológica y cultural como espacio nacional y derecho global, etc. todas las cuales van tornándolo crecientemente en un derecho internacional más allá de que su protección sea nacional en base a leyes locales, pero articuladas en los tratados de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual o de la Organización Mundial del Comercio, que propenden a imponer su obligatorio cumplimiento global.

3. Enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades

En economía la definición del “bien” está dada por su propio carácter intrínseco. Un bien público es un bien económico cuya naturaleza conlleva que no es rival (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso futuro por otros individuos) y no es excluyente (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso simultáneo por otros individuos). La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para otros, en tanto que el principio de exclusión refiere a la imposibilidad de excluir del consumo de un producto a determinadas personas, pudiendo tales razones ser tanto la imposibilidad física o económica de restringirlo a terceros. En este sentido las características propias de la educación, que tiene escalas y por ende niveles de calidad, así como su fácil exclusión como servicio personalizado por recursos, han determinado que no se la pueda conceptualizar, bajo un enfoque económico, como un “bien público”. En ésta definición de la educación como “privada” en tanto ella es un producto ri-

val, nos referimos básicamente a la educación presencial, ya que bajo la educación virtual habría una tendencia a permitir accesos múltiples al mismo tiempo y por ende un carácter menos rival y por ende con un carácter más público en términos económicos.

El enfoque dominante de reflexión desde lo económico, en tanto “bien privado”, tiene varias orientaciones. Por un lado se ha posicionado en las características mercantiles de la producción de los bienes y en los procesos de intercambio en lo internacional. El enfoque de la internacionalización desde la lógica mercantil ha sido el que ha tenido más análisis descriptivos y es también la base de las orientaciones y negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de los tratados de libre comercio a escala global, al propender a facilitar la reducción de las diversas barreras que restringen el libre tránsito de productos, personas y capitales. (Didou, 2005; Garcia Guadilla, 2005) Es además la dinámica educativa que más se ha discutido desde los 90 en nuestra región, como derivación del relativo incremento a nivel local de instituciones universitarias externas, de la movilidad de docentes y estudiantes y de una oferta local de educación transfronteriza (De Wit, 2005).

Desde un enfoque económico, se considera que las restricciones a la libertad de movimiento al crear imperfecciones encarecen los accesos a esos bienes y servicios, y su eficiencia. La homogenización e igualación de las condiciones de cambio hacen que este bien privado se presente en igualdad para todos y que los consumidores se beneficien de todas las innovaciones en los precios. Así, desde la economía, el enfoque se centra en las imperfecciones que generan tales barreras al libre tránsito y no permiten aprovechar las ventajas del comercio y la especialización en términos de costos, eficiencia y desarrollo de oportunidades para las sociedades. Si bien este enfoque tiende a ser un escenario donde todos los indicadores permiten avizorar que se continuará incrementando en la región, su dimensión real aún es poco significativa en las cuatro orientaciones definidas por la OMC.³ Esta tipología refiere a la instalación de instituciones externas, a la educación transfronteriza y a la docente y estudiantil, tradicionalmente estás últimas dos más referidas a la llamada

cooperación universitaria, constituyen la modalidad tradicional de acceso a la educación internacional. Los nuevos componentes, instalación física de instituciones de un país en otro, y educación transfronteriza virtual, aunque aún son minoritarios, se están incrementando por la masificación de la matrícula, la expansión de los campos disciplinarios y la oferta globalizada. Además ello contribuye a diferenciar y especializar los sistemas de educación a escala nacional, regional y global. De estas cuatro modalidades de internacionalización se ha derivado la reflexión de la mercantilización y privatización de la educación nacional. Sin embargo, la fuerte resistencia a los “bienes mercantiles educativos” no parecería sólo descansar en un rechazo a esta participación, sino que es derivado, como veremos, de las tradiciones históricas de la educación pública y de la fuerte expansión desde los 80 de la educación privada.

El cuerpo conceptual desde la economía refiere a la educación como eje del empleo y de la acumulación de capitales. Para los clásicos, con Adam Smith, los gastos públicos educativos se justifican por su utilidad en la capacitación de la fuerza de trabajo para hacerla más productiva y dúctil para aceptar normas sociales (Brunner, 2007). El concepto de Smith de que una sociedad se desarrolla a medida que los individuos se enriquecen, se traslada para establecer una correlación entre la educación individual y la producción global, en tanto su enfoque se basa en el aprovechamiento de las ventajas comparativas internacionales y la especialización internacional como motor del comercio mundial.

Las teorías han descansado en el hecho de que la producción es una función de los factores de producción, sea el trabajo o del capital. Inicialmente para los clásicos el trabajo era una inversión productiva homogénea, como un factor sin diferenciaciones. No fue sino hasta el enfoque marginalista de Solow en 1957 que se comenzó a visualizar que el motor de la acumulación estaba asociado a un “residual” al demostrar que el capital físico solo explicaba una parte relativamente pequeña del crecimiento del producto. Su enfoque estimuló investigaciones que llevaron a encontrar otras causas del crecimiento económico. Así, educación formal, aprendizaje y capacitación en el trabajo, salud, fertilidad, familias

y migración, conforman los principios de una nueva corriente de pensamiento que explica una parte del crecimiento económico y que se centra fundamentalmente en el impacto del capital humano en la productividad. Posteriormente este enfoque se ampliará al cambio tecnológico y al concepto más amplio de capital social.

A diferencia del enfoque de Salter en 1960 para quién “el capital es el vehículo principal del desarrollo económico porque incorpora el progreso técnico”, se comenzó a construir un cuerpo conceptual unificado, bajo el nombre de endogenista, que incorporó en los modelos tradicionales la acumulación de conocimientos y el capital humano como ejes del desarrollo económico. Ello abrió el camino a dos grandes familias conceptuales que se consolidaron en los conceptos de *learning-by-doing* y de la teoría del “capital humano”. El investigador más representativo de esta segunda vertiente fue Schultz, quien junto a Becker y Mincer emprendieron investigaciones sobre tales componentes intangibles, que acuñarían como “capital humano” (Carnoy, 2006; Lassibille, 2004). Partieron de negarle el carácter homogéneo a la fuerza de trabajo y le asignaron una productividad diferenciada en función de su formación y experiencia y definieron al gasto en educación (como también en salud y migración interna), así como el entrenamiento en el centro de trabajo como inversiones en capital humano, que eleva la “calidad del esfuerzo humano” y su productividad. Derivado de estos enfoques, se postula que la educación es un “bien privado”, en tanto es una inversión derivada del sacrificio de rentas y de consumo personal con el objeto de obtener utilidades futuras que se apropian los propios poseedores predominantemente. Estos autores definen entonces que “la educación es un bien de inversión” en tanto genera utilidades personales. Ellas son también externas, en tanto la formación personal genera determinadas externalidades sociales, cuya dimensión y características marcan una parte del carácter público de la educación (Moreno, 1998).

La teoría del capital humano es de hecho una teoría de la demanda de educación tanto nacional como internacional que pone énfasis en los aspectos de inversión personal que rodean esta decisión. El eje central del cuerpo teórico de esta escuela es

que toda actividad que contribuya a la formación para el trabajo es una inversión en capital humano, que es individual, y al igual que cualquier inversión constituye un sacrificio de recursos presentes (rentas y costos de oportunidad) con la intención de obtener una cantidad mayor de recursos y beneficios futuros, por parte de quien se apropia de esa inversión educativa. La teoría se apoya en que la capacitación permite un incremento de las competencias laborales y por ende provoca un aumento en la productividad personal, lo que a su vez debería traer utilidades para el inversor y un incremento de salarios de los trabajadores capacitados en tanto estos están asociados a la productividad en condiciones de libre mercado. Si no existieran rentabilidades positivas por su inversión finalmente las personas dudarían de hacer esas inversiones.

La teoría del capital humano, en este sentido, se inserta en la escuela marginalista al argumentar que dentro de mercados laborales competitivos el salario de los trabajadores es igual a su productividad marginal, al asumirse que un incremento estable de la educación implicará un aumento de su productividad marginal que en condiciones de libertad de trabajo deriva en un aumento de los salarios. Los salarios, y por ende la educación adicional, aumentarían hasta que el costo marginal sea mayor a la productividad marginal de los estudios o al punto de equilibrio de la oferta y demanda de profesionales con competencias equiparables. Bajo este paradigma teórico, la educación es un consumo o una inversión dependiendo de la empleabilidad y rentabilidad que tenga y de las expectativas de los agentes determinantes del gasto. Las formulas de Mincer que le han dado sustentación al modelo en relación a la correlación entre años de estudios personales y el logaritmo de los salarios, han sido altamente verificadas por muchos años y aún hoy a casi 40 años de su formulación muestran significativas consistencias, más allá de nuevos enfoques que adicionan las carteras de competencias diferenciadas. Algunos sostienen sin embargo que si bien la educación tiende a ser un bien privado pero con múltiples externalidades y que gracias al gasto público se ha configurado como un “bien público impuro”, asociado a la compleja interacción del gasto público en la

imperfección del funcionamiento de los mercados educativos (Vaknin, 2007). Sin duda, la realidad de mercados y dinámicas fragmentadas –pública y privada– imponen una tasa interna de retorno diferenciada para aquellos que acceden a una formación gratuita, de aquellos que han tenido que pagar por sus estudios. Ello incluso marca una característica *sui géneris* de la teoría del capital humano en América Latina debido al gratuito acceso a la educación superior pública en sectores de altos ingresos.

La lógica de demandas de personas actuales o futuras, y por el otro lado de respuestas institucionales a través de ofertas educativas, constituyen los ejes del mercado de servicios y bienes de educación superior. Sin embargo, el gasto público distorsiona las estructuras de costos para las personas y permite mayores tasas de retorno para aquellos que acceden en condiciones de subsidio y que por ende pueden apropiarse de tasas de retorno superiores. En la medida que el sector público no cubre todas las demandas de acceso, crea una desigualdad social y en los mercados laborales resultado de tasas de retorno distintas. Tal es la explicación de gasto público, que en principio debería estar correlacionado con los “derechos colectivos” de segunda generación, de facilitar el acceso a aquellos que por carencias no pudieran acceder al derecho a la educación. El gasto público tendría un rol redistributivo y una función asociado a que las personas puedan cumplir con el derecho fundamental a la educación, principalmente a aquellos que por sí mismos económicamente no lo pueden lograr. Ello en tanto quienes se beneficien de esos gastos sean efectivamente aquellos que en ausencia del Estado no tendrían capacidad de educarse, y que a su vez este gasto generase externalidades para todos.

En la búsqueda de aumentar la calidad, y del pleno ejercicio del derecho a la educación, las demandas educativas se están internacionalizando. Dado los distintos niveles de calidades, precios y ofertas, algunas personas mejoran su capital humano con formación internacional. Así, las demandas de personas, empresas o instituciones, son las que impulsan la construcción de mercados internacionales para la educación superior, facilitados por las nuevas tecnologías y la expansión de saberes. Acceder a

estos ámbitos de formación de capital humano en tanto ofrecen mayor valor, permiten mayor productividad y por ende mayores ingresos económicos posteriormente. Además son el mecanismo nacional para aumentar salarios, productividad e impuestos. También son base de la sustentación para becas e incentivos al intercambio que promueven los gobiernos alrededor del mundo. A su vez, las externalidades de la inversión en capital humano de las personas, aumentan cuanto más elevados puedan ser sus competencias y por ende sus niveles de productividad, lo que promueve una formación de alta calidad para aumentar el ingreso nacional por las productividades asociadas a su trabajo con mayor nivel de formación.

Derivado de ello y de la propia expansión de los sistemas de educación superior es que se han ido construyendo complejas dinámicas de intercambio de bienes y servicios que necesariamente son mercantiles, en tanto que finalmente otorgan beneficios como inversiones privadas en capital humano. La comercialización de los servicios educativos, que desde el enfoque de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se centra en movilidad estudiantil, movilidad docente, educación transfronteriza y traslado de instituciones, es de hecho una derivación de las demandas de las personas pero que se cubren en el espacio internacional. Ello es derivado de la propia expansión educativa, de su complejización y del aumento del carácter mercantil, todo lo cual ha ido incorporando intercambios de bienes y de servicios educativos internacionales, tanto directos, como de los sectores de apoyo como los libros u otros recursos didácticos asociados (Bula, 2004).

Son personas –generalmente con mayores recursos– que buscan aumentar su capital humano a partir de realizar mayores inversiones personales en el espacio internacional en tanto éste tiene mayor calidad y diversidad. Lo internacional sin embargo no se puede reducir a la tipología propuesta por la OMC, dada la complejidad de la formación de capital humano y de las demandas de los mercados de trabajo. Entre otros componentes cabe destacar la diversidad de servicios de apoyos educativos, como por ejemplo las acreditaciones internacionales o diversas asistencias técnicas que implican no solo movilidad profesional

sino fundamentalmente certificaciones intangibles. Igualmente, diversos bienes educativos de apoyo como programas de computación y libros u otros recursos didácticos de aprendizaje, en tanto bienes, no están regulados por acuerdos de servicios, sino que su regulación es arancelaria aunque crecientemente comienzan a comercializarse como servicios digitales.

Existen múltiples argumentos a favor de la libre movilidad para los factores educativos. Los beneficios de la educación no se reducen a retornos privados, sino que tienen impactos generales en el incremento de la productividad, en la construcción de estructuras sociales y en diversos encadenamientos, por sus externalidades. Por ello, la restricción a la inversión privada internacionalizada reduce externalidades sociales locales. En el ámbito local, las externalidades han sido a su vez incentivadas por el gasto público y el establecimiento de políticas de educación obligatoria, gratuita o pública en algunos ciclos, por cuanto hay sectores que carecen de recursos para asumirlas, como por las fallas de los mercados de información o de escalas, que restringen la inversión de las personas en la formación de su capital humano. La base es sin duda, no sólo por los beneficios a esas personas desde lo político y lo ético, sino también por las externalidades sociales positivas. Hay un equilibrio en permanente discusión entre el beneficio individual y el social en la educación, que se traslada a la relación entre lo nacional y lo internacional.

En los últimos años, el cuerpo teórico del “capital humano” se ha ido modificando hacia una medición asociada a la productividad derivada por las competencias profesionales. En esta línea, los desarrollos de la escuela del capital humano apuntan a destacar la importancia de la calidad de la educación por sobre la cantidad, así como también a incorporar la noción de competencia, en tanto “aquello que produce un rendimiento superior en el trabajo” (McClelland, 1973). Por otra parte, asociado a la incorporación de cambios digitales y un nuevo modelo económico, se reafirma el impacto de las externalidades de la formación de alta calidad. El concepto de capital social es una derivación del enfoque de las externalidades, al indicar claramente el rol de instituciones, ética, democracia, solidaridad o justicia en el desarrollo económico y

por ende en la determinación de la efectiva capacidad del capital humano de apropiarse de la productividad dada por la educación.

En tal sentido, la educación es tanto un bien privado como un bien colectivo, en tanto la colectividad obtiene beneficios de una inversión educativa personal, e inversamente, las personas individualmente se benefician de la acción pública promoviendo el acceso a una educación pública y gratuita. Esto se valoriza crecientemente en lo internacional en tanto derivación de las demandas de personas e instituciones al ampliar calidad, acceso y diversidad. La apertura o la restricción afectan estos escenarios y derechos, en dimensiones que corresponde medir en cada caso sus costos y beneficios de formación de capital humano en un ambiente internacional, con sus respectivas externalidades locales.

4. Enfoque educativo: la educación como espacio sin fronteras

Existe relativo consenso en la comunidad académica acerca de los beneficios de la internacionalización en el campo educativo en tanto contribuye, directa e indirectamente, a elevar la calidad y transformar el currículo, acceder a diversidad de saberes y permitir la movilidad de los docentes y estudiantes, mejorando la pertinencia o los perfiles de la investigación. Se visualiza a la internacionalización como uno de los mecanismos más significativos que los sistemas de educación superior tienen para aumentar la calidad y la pertinencia en mercados económicos cada vez más abiertos. En este eje se concibe a “la internacionalización como la dimensión que integra todos los procesos de las Universidades” para aumentar la calidad educativa. (Knight, 2003). Al listar las áreas que son incididas positivamente por los procesos de internacionalización, se la identifica como un instrumento central de las reformas de calidad y pertinencia.

Conviene resaltar sin embargo que la internacionalización no es meramente un instrumento que puede o no ser impulsado por un sistema o institución que propenda a mejorar sus estándares. Ella es también resultado histórico de la evolución de los propios sistemas educativos. La masificación, diferenciación y comple-

jización de los sistemas terciarios, promueve automáticamente la inserción de sus procesos de educación e investigación en espacios internacionales. Cuando más diferenciados y complejos son los sistemas nacionales, más estarán abiertos e integrados a la educación internacional. Cuando más pertinentes y focalizados en la empleabilidad de saberes y productos sean los sistemas educativos locales, más estarán integrados a las redes mundiales de los mercados educativos del conocimiento. Cuando más abiertas estén las economías al comercio global, más requerirán sistemas de formación de recursos internacionalizados en lo profesional, más allá de los propios estándares nacionales. En estos casos no existe la “lógica de la protección sustitutiva” en lo educativo que permita sustentar con base científica y coherencia conceptual que cuando más cerrado esté un país, más calidad tendrán sus procesos educativos internos, más capacidad de crear conocimientos y mejor formación de competencias de sus estudiantes. La historia muestra largamente lo contrario.

En la dinámica de la innovación, las fronteras del conocimiento nunca están al interior de las fronteras nacionales, sino que son globales. Las fronteras del conocimiento en cualquier campo teórico son cambiantes y diversas en cada momento y sólo se puede acceder en dinámicas abiertas de movilidad, intercambio o colaboración a escala internacional. Además, por sus costos y lógicas de producción, la frontera del conocimiento tiende a ser mercantil y solo accede en formas comerciales, más allá de ser incluso servicio público o sin fines de lucro en sus países de origen o para sus nacionales.

La expansión “galáctica” de los saberes y la ampliación de los campos disciplinarios, obliga a una cierta especialización internacional del trabajo intelectual que reafirma la movilidad estudiantil y docente para su apropiación, o plantea formas de acceso transfronterizas. Para realizar miles de postgrados y de actualizaciones de competencias profesionales, en general no hay otra forma de acceso que la educación transnacional. Las demandas de especialización de la formación del capital humano en las áreas más complejas de los procesos productivos locales, y que son la base de inserciones con mayor valor agregado local, no son

posibles sin formación de recursos con competencias a nivel de los postgrados, los cuales no pueden ser todos realizados localmente. Así, más allá de mayores recursos públicos, la dinámica lleva en muchos casos a propender a desarrollar ofertas globales educativas que permitan atraer profesionales para su formación, y equilibrar la creciente desigual balanza de pagos educativos que existe en nuestra región.

Ello requiere niveles superiores de inversión local y permitiría reducir una parte de la fuga de capital humano. Es una gran cadena a escala global, con complejos riesgos asociados a la pérdida de capital humano en un mundo que compite productivamente a través de la atracción de recursos humanos altamente calificados. Este desarrollo hacia espacios globales de la educación impulsa la educación transfronteriza y la educación sin fronteras requiere un mayor espacio de libertad de las personas para acceder al logro de su derecho a la educación con diversidad y calidad.

La propia dinámica de la demanda de calidad propende a la internacionalización a través de la construcción de currículos que incorporan enfoques internacionales comparativos, temas internacionales, lenguas, estudios que formen parte de programas internacionales, uso de nuevas TICs así como inclusión de movilidad docente y estudiantil para apropiarse de las competencias genéricas necesarias a través de pasantías estudiantiles o prácticas profesionales.

La acreditación internacional y el reconocimiento internacional de las certificaciones es una de las nuevas características de los sistemas de educación. La diferenciación de los procesos y modelos evaluativos de la educación superior está gestando un paradigma de evaluación de la educación fundamentalmente asociada a la educación transnacional, en tanto la educación virtual, la movilidad docente, estudiantil, profesional e institucional no pueden evaluarse solo a partir de estándares locales. También es el caso de los estudios de postgrado en los niveles superiores que, en tanto propenden a focalizarse en las fronteras del conocimiento, incluyen pares evaluadores externos y se articulan en redes de movilidad académica inclusive con títulos compartidos buscando especializaciones y acuerdos eficientes de

uso de los recursos humanos. La acreditación internacional no es un esquema asociado a un bien público global dirigido desde los centros económicos, sino un proceso complejo de nuevas formas de valorización del conocimiento bajo estándares globales, como se analiza más adelante en un capítulo específico.

La masificación estudiantil está impactando en el incremento del egreso de profesionales y lentamente en la tasa de desempleo de profesionales y los tiempos de espera antes del ingreso al mercado laboral, lo cual impulsa a las instituciones a la construcción de currículos basados no sólo en conocimientos, sino formulados por competencias profesionales.⁴ Ello es el soporte de la movilidad profesional internacional como lo ha mostrado el proceso de Bolonia donde, desde 2005, se ha impuesto el certificado suplementario del título. Adicionalmente, la creciente instauración de procesos de licenciamiento y de recertificación profesional avanza hacia una articulación más estrecha entre las competencias de los profesionales, las variables de la empleabilidad, la educación permanente y componentes crecientemente compartidos internacionalmente entre los colegios profesionales a partir de los acuerdos de mutuo reconocimiento. No es este un mero proceso académico, sino de políticas dinámicas que van imponiendo también los colegios profesionales y las demandas globales de empleo de alta especialización. El incremento de la calidad sin duda no refiere sólo a los procesos al interior de las instituciones universitarias, sino que requiere la educación permanente a través de la recertificación periódica de competencias profesionales, los cuales valoran destacadamente saberes generados en ámbitos internacionales como congresos internacionales, revistas arbitradas, movilidad, educación transfronteriza, etcétera.

Por otro parte debe asumirse claramente que las economías mundiales están en un proceso de transformaciones estructurales con mercados de trabajo globales y, por ende, donde la pertinencia es modelada por la apertura de las economías, el perfil exportador, el uso de tecnologías digitales y la producción bajo estándares internacionales.

5. Enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública

Es en el ámbito de la política pública donde el concepto del “bien público” tiene su mayor sustentación tanto conceptual como histórica. Se encuentra en varias de las constituciones de América Latina (Perú, El Salvador, Argentina-Tucumán) e inclusive desde los inicios mismos de la vida como república (República de Perú, 1828). Contemporáneamente en el siglo XX se constituyó en uno de los ejes del pensamiento social cristiano con raíces históricas al interior de la iglesia católica. Jacques Maritain, estableció la relación entre la persona y el bien común, al afirmar que *“frente a la noción de persona, como unidad social, se presenta la noción de bien común, como fin del todo social. Trátase de dos nociones correlativas que se complementan mutuamente”* (Álvarez 2007). El teólogo asociaba además ese concepto no sólo a la raíz cristiana, sino a la democracia misma al concebir que *“el primer axioma y precepto en una democracia es creer en el pueblo. Confiar en el pueblo, respetarlo, creer en todos y en cada uno de sus miembros mientras se procura despertarlos, es decir, mientras se coloca uno al servicio de su dignidad humana”*(Maritain, 2002). El “bien público”, que a su vez era parte y que se asociaba al “bien común”, era colocado como un principio ético y como el eje del accionar del Estado. Afirmaba que *“el bien común y el orden general de la ley son esenciales del bien común del cuerpo político”*, viendo en el Estado el instrumento de su logro, a través de la democracia, del cual Maritain fue un activo promotor frente a los regímenes, tanto soviético como nazi, de la preguerra. Para Maritain además, *“el bien común no era sólo la suma de las ventajas y de los servicios públicos que la organización de la vida común presupone”* sino que *“el Estado actuaba y organiza (actividades y servicios) porque ello es exigido por los intereses del “bien público”*. En esta línea Fernando Vives reafirmó en aquella época el rol gubernamental al sostener que “el Estado debía concentrar poder suficiente para hacer prevalecer el “interés general” por sobre el interés particular, pues “las iniciativas privadas pueden olvidar el interés general o aún oponerse a él. Ponerlas de acuerdo, hacerlas concurrir al bien público y, por consiguiente

controlarlas y vigilarlas, orientarlas, es evidentemente un derecho de la autoridad pública” (Vives, 1932).

El “bien público” se conformó como un valor o principio y un objetivo social, también como un rol del Estado. Algunos de estos enfoques confrontaban el interés privado y el público, y en lo educativo se expresaban inclusive en instituciones de derecho privado regidas por el objeto del “bien público” que terminó expresándose en el carácter sin fines de lucro de las instituciones educativas, siguiendo además la tradición cristiana frente al lucro, tan distinta de la calvinista o luterana que caracterizó a la Reforma (Peyrefitte 1996).

En los enfoques y análisis de política pública contemporáneos, lo “público” de un bien o servicio no es una cualidad del bien o servicio en sí mismo, ni tampoco meramente un principio ético, sino un reflejo de la perspectiva interpretativa bajo el cual la población ve el bien o servicio y ello como derivación de las culturas y de las luchas políticas en torno al poder (Misas, 2007). El “bien público” es visto como una opción política en tanto expresa una convención política y social en torno al acceso. Así, lo que diferencia los servicios no mercantiles públicos de sus equivalentes privados, y no es el carácter de los suministradores. El eje del “bien público” aquí es propender a permitir que, independientemente de la distribución de ingreso de las familias, su consumo individual tenga lugar al imponer su socialización a través del Estado para los sectores que no pueden acceder a ellos a través del libre funcionamiento de los mercados, o inclusive que aún pudiéndolo, logran socializar esos costos a través de la política pública legitimada socialmente en elecciones y discursos ideológicos. En este enfoque el Estado a su vez se legitima, así como sus respectivas burocracias a través del suministro gratuito o subsidiado de esos servicios a grupos sociales específicos a través del control de la gestión y administración de esos bienes públicos. Bajo esta perspectiva la educación superior subsidiada con fondos públicos es derivada de luchas sociales y demandas sociales que se consolidan en concepciones políticas sobre accesos gratuitos a los bienes con un rol de los partidos políticos y del Estado en la legitimación de las conquistas sociales de acceso libre a estos bienes y servicios.

Finalmente, la revalorización del concepto del “bien público” es también parte de una respuesta a la globalización que está requiriendo un avance regulador del Estado, dada la incapacidad de construir un mundo global con estados débiles sin capacidades regulatorias (Fukuyama, 2004). Más globalización requiere estados nacionales y estructuras regionales más fuertes. La definición de la educación superior como un “bien público” en este sentido facilita el nuevo rol regulador de los Estados como el garante de la calidad de la educación y la construcción de instrumentos jurídicos para una regulación de la educación tanto pública –por su autonomía tradicional–, como privada –por su carácter mercantil–. Se constata en los últimos años que en todos los ámbitos, los gobiernos han mostrado un alto apoyo a esos marcos de definiciones. Ellos han permitido construir los instrumentos de regulación que la diferenciación institucional, de modalidades, niveles y formas organizativas muchas veces sin la existencia de estándares establecidos de calidad, reclaman imperiosamente a escala global. Igualmente esos instrumentos de política han permitido aumentar la acción populista que crecientemente caracteriza a la región en educación superior.

6. Enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina

La universidad en su génesis fue internacional porque el saber no concebía fronteras, ni existían las naciones. La más laica Universidad de París, la más religiosa Universidad de Salamanca o la más estudiantil Universidad de Bolonia, veían el saber desde un prisma internacional. Sin embargo, la universidad se volvió nacional en el marco de la construcción de los estados nacionales que establecieron modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la universidad a los intereses de la nación o de la iglesia, cuando ésta se transformó en un brazo del Estado. A pesar de las protestas de Erasmo sobre la independencia del saber frente a los poderes de la época, las universidades quedaron encerradas en esas fronteras, peleando siempre por liberarse de las imposiciones políticas y recién lo lograron con la autonomía,

la libertad de cátedra y la libertad de mercado. Con el modelo Napoleónico de 1800; el modelo de Humboldt de 1809; el modelo republicano del libertador Simón Bolívar que en 1826 estatizó las universidades religiosas de Venezuela, Ecuador y Colombia, y creó universidades en otros departamentos; el modelo soviético de 1918, o la Reforma de Córdoba de 1918, todas las universidades se aposentaron bajo lógicas políticas nacionales de pertinencia, investigación, docencia y cobertura, y asumieron la existencia de fronteras en las cuales se cautelaron las nacionalidades.

La educación en tanto servicio no transable e instrumento de cohesión social, se consolidó como un servicio público nacional en tanto sus diversos componentes y los ejes de sus actividades se focalizaban en ámbitos cerrados de las fronteras nacionales y bajo la caución del Estado, asociado también a dinámicas económicas de base local en mercados internos protegidos por aranceles. Sin embargo, en América Latina el proceso tuvo particularidades a través del nivel de delegación que los estados realizaron a las universidades, derivadas de las luchas sociales por la autonomía y el cogobierno, y de hecho, la estatista universidad del siglo XIX derivó en la autónoma universidad del siglo XX. De la educación superior como un servicio estatal, se pasó a un nuevo modelo de prestación como servicio público pero realizado en forma autónoma por las universidades públicas.

La educación superior en América Latina pasó de una educación estatal para las elites a instituciones que a través de la gratuidad promovieron una lenta masificación y por ende la realización de los derechos de segunda generación cuya concreción recayó en ellas. Al garantizar la gratuidad, inicialmente para las elites, facilitaron que otros sectores pudieran ejercer sus derechos fundamentales. La educación superior se concibió como un servicio estatal con control delegado a través de la autonomía, de acceso relativamente libre o subsidiado y financiado por la sociedad a partir de impuestos y cuyo acceso estaba de hecho restringido para determinados sectores sociales, pero en el marco de valores y discursos narrativos que lo focalizaba como una responsabilidad pública. Ello más allá de un acceso de elites que se beneficiaban de esa redistribución de recursos colectivos. Bajo este modelo,

durante muchos años se restringió la existencia de la educación superior privada que estaba acotada a espacios religiosos marcados por instituciones privadas pero notoriamente sin fines de lucro y focalizadas también en el “bien público” para las elites.

La masificación de la educación media y las demandas de mayor cobertura derivaron en procesos de diferenciación, restricciones financieras públicas y expansión privada. Con o sin mecanismos selectivos, o con más o menos gratuidad y en distinta proporción e intensidad, igualmente se expandió la educación privada. Tal nueva realidad se dio sobre la base de ciertos consensos en su momento en casi todos los países que construyeron modelos duales público-privado en educación superior, donde por un lado la universidad pública mantenía su acceso gratuito, sus recursos y sus estructuras, se focalizaba en segmentos medios, más allá de las elitizaciones o populismo de algunas instituciones, en tanto que por la otra dimensión se expandía la educación privada, como absorción de demandas o formación de elites. La expansión de la educación superior privada cambió radicalmente el escenario de la educación superior y la distribución del poder desde un 16 por ciento de la matrícula total en 1960 a un 48 por ciento en el 2010. Ello promovió un discurso político desde las universidades públicas y de determinadas fuerzas sociales integradas en esos espacios de regulación y de políticas para controlar la expansión del sector privado.

Sin embargo, la compleja desigualdad ética creada por la selectividad que daba acceso gratuito a unos en el Estado y pagante a otros en el sector privado, no ha podido construir una sustentación política y sentó las bases, a través de la educación como “bien público” para legitimar mayores presupuestos públicos y regular la expansión de la educación privada. El mecanismo para obtener mayores presupuestos públicos dejó de ser lentamente la capacidad de movilización estudiantil ante el cambio del perfil social y cultural de éstos y la pérdida general del nivel de monopolios ante la diferenciación. Las alianzas políticas y el discurso contra la universidad privada fueron los instrumentos más utilizados. En Uruguay, por ejemplo, los representantes de la universidad pública consideraban como una “rémora” de la dictadura la creación de

la primera universidad privada en 1985, la Universidad Católica. En algunos países la ausencia de regulaciones y una expansión del sector privado clasificados como “patito” y “de garaje” facilitó la sustentación de esa estrategia orientada a la búsqueda de mecanismos para regular la expansión privada y aumentar los presupuestos públicos.

La acción política de la universidad pública autónoma latinoamericana, y de amplios sectores políticos, se desarrolló sobre la base de alianzas políticas contra las fuerzas y partidos que habían facilitado esas aperturas y la libertad de funcionamiento y expansión de la educación superior privada. En ese proceso si bien al comienzo fueron resistentes esas universidades públicas a aceptar el rol regulador del Estado, su objetivo de reafirmar sus demandas de regulación sobre los mercados privados y al tiempo de aumentar las transferencias públicas como único mecanismo para aumentar su cobertura, terminaron aceptando el pasaje desde una regulación académica tradicional al interior de las universidades a una nueva regulación pública desde nuevos aparatos específicos del Estado. Ello se expresó en la aceptación por parte de las universidades de los procedimientos de evaluación y acreditación externa y de fiscalización y control general del Estado, al cual se habían resistido a inicios de los 90. La más grande universidad de la región, la Universidad de Buenos Aires, inició una demanda de inconstitucionalidad a la ley de la agencia de evaluación en 1995, así como las universidades públicas de Bolivia que también presentaron la demanda de inconstitucionalidad de la norma de evaluación y acreditación en 1993, terminaron por ajustarse a esos nuevos escenarios, reafirmando el concepto de “bien público” y su supeditación al Estado más allá de perder parte de su tradicional regulación académica, pero al tiempo acceder a más recursos públicos y a una dinámica, desde el gobierno, de mayor control sobre la educación privada. Estos instrumentos en general no han sido sistémicos, sino que se fijaron estándares exclusivamente para la educación privada como en Bolivia, Costa Rica y Uruguay mientras las universidades autónomas quedaban excluidas de esos controles.

Estas nuevas orientaciones de políticas cambiaron los ejes de las tradicionales políticas públicas en educación superior localizadas en la autonomía de acción de las universidades en su relativa libertad de acción internacional, así como en la ausencia de significativas regulaciones nacionales. Además, la propia reafirmación del principio del “bien público” fuertemente localista se ha reforzado por la incapacidad e imposibilidad de construcción de opciones modernizadoras de carácter regional en educación superior (Brunner, 2007).

7. Conclusiones: el “bien público social internacional” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna

El bien educativo público se articula a enfoques que conciben a la educación como una responsabilidad exclusiva de los estados nacionales con una alta regulación y restricción a la libertad de la educación privada, en todos los niveles, pero con especial atención al nivel universitario. Al interior de este enfoque se visualiza un rol significativo para las universidades autónomas inclusive con un peso importante en la regulación académica dominante. Allí, el concepto del bien público se visualiza como instrumento de política para obtener aumento de sus presupuestos dado su modelo de gratuidad absoluta. Por otra parte, otros discursos conciben definiciones sobre la base de la educación como un “bien privado” o inclusive como “bien público global”, en la lectura de una regulación basada en organismos globales (Rodríguez 2008).

En una visión más amplia, el “bien público” propende a distanciarse de un mero enfoque restrictivo nacional en tanto hay crecientes espacios educativos internacionales. Apunta a una educación orientada a un servicio que más allá de si tiene o no fines de lucro y sin negar los aspectos comerciales, es sujeto a la regulación pública y social fundamentalmente nacional.

Estamos frente a un escenario global de diferenciación de los sistemas de educación superior: desde modelos estatistas en África, modelos públicos de cofinanciación en Europa y Estados Unidos, modelos duales de gratuidad pública con importante sector privado, con y sin fines de lucro, dominante en América

Latina y modelos altamente privatizados con peso destacado de orientaciones al lucro en Asia (Altbach y Mc. Gill, 2000). En este horizonte diverso se verifica el sostenido aumento de la regulación que recibe impulsos por las tendencias a la mercantilización, la diferenciación, la virtualización y la internacionalización. En esta dinámica de cambios en la regulación se confrontan orientaciones más o menos mercantiles y aperturistas. Para algunos, la regulación es la respuesta para políticas de apertura y reconocimiento de la necesidad de regulaciones, internacionales o regionales, que permitan igualdad de condiciones y mayor competitividad. Para otros, es el mecanismo para establecer restricciones a algunos desarrollos impulsando políticas proteccionistas nacionales.

En los primeros enfoques referidos el espacio mercantil o privado tiene mayor peso, en tanto que en el escenario local privado estatal. En esta visión un poco dicotómica, el establecimiento de restricciones, concibe a la educación como un “bien público” restringiendo la libertad de innovación y el pleno aprovechamiento de las ventanas de oportunidades que se presentan con los cambios en las tecnologías, en los saberes, y en la de globalización del conocimiento, y cuyo objetivo es limitar los enfoques mercantiles que predominantemente aporta la internacionalización.

La UNESCO, como organismo global, ha propendido a separarse de esta visión simplista de un discurso del bien público que esconde una confrontación a un bien, también público y sin fines de lucro, pero de gestión privado. Ello parte de concebir la difuminación de las claras fronteras del pasado entre lo público y lo privado y, a la vez, de la necesidad política e institucional de encontrar nuevos equilibrios entre lo global, lo público, lo privado, lo estatal y lo social, en tanto parte de la multiplicidad de modalidades de la diferenciación de la educación superior. En tal sentido la UNESCO planteó el concepto de un “bien público social”, buscando equilibrio entre regulaciones nacionales pero sobre la base de su entonación con políticas internacionales. Con ello ha pretendido diferenciarse de otros organismos internacionales, tales como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Banco Mundial (BM) o la Orga-

nización Mundial de Comercio (OMC) que formularon enfoques más globales y/o mercantiles.

Desde la región, sin embargo, ella ha sido parte de un debate conceptual y de una estrategia, a mediados de la década pasada, orientada a aumentar el gasto en educación superior y reconstruir estructuras, espacios de poder y regulaciones sobre lo privado que dieron importantes resultados. Sin embargo, se torna difícil no incorporar en la definición de un bien público social el componente internacional, que permite entonces pensar en un bien público social internacional como concepto.

II

La educación transnacional: el tercer *shock* en la educación superior en América Latina

1. La primera reforma: autonomía y cogobierno. 2. La segunda reforma: mercantilización y educación dual. 3. La tercera reforma: internacionalización y control de calidad. a. Expansión de nuevos saberes y educación permanente. b. Nuevas tecnologías y virtualización de la educación. c. Nuevo rol del Estado y nuevas regulaciones nacionales, regionales y globales. 4. La educación transnacional.

Alvin Toffler, en su libro “El shock del futuro”, de los 70, sostenía que el mundo estaba enfrentado a fuertes cambios en su sustrato tecnológico y social, y que se estaban produciendo fuertes *shocks* en las personas, en las organizaciones y en los grupos sociales. Eran procesos dinámicos cuyos objetivos, dinámicas de acción, ideas o actividades confrontaban nuevos desafíos, y que obligaban a asumir y decidir una diversidad de respuestas y alternativas.

Es claro que las universidades, en tanto instituciones tradicionales, generadoras y transmisoras de conocimiento, 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 (especialmente en las sociedades altamente industrializadas) y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo, en lo que se ha dado en llamar la nueva división internacional del trabajo de la sociedad del conocimiento.

No se trata de un reto nuevo para las universidades. Es el tercer *shock* que enfrentan los sistemas universitarios en América Latina, aunque, sin duda, el más complejo, el más generalizado

y el más riesgoso por la dimensión del impacto, la cantidad de variables en juego y la vinculación con tantas áreas de la sociedad.

1. La primera reforma: autonomía y cogobierno

América Latina tuvo su primer *shock* sobre la educación superior hacia comienzos del siglo XX, cuando las crecientes capas medias urbanas de entonces presionaron por la democratización de las elitistas universidades del siglo XIX. Las sociedades intentaban iniciar procesos de desarrollo que implicaban del Estado, la industrialización por sustitución de importaciones y una vigorosa urbanización, lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación en la formación de los profesionales requeridos.

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 universitarios, 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 vastos contingentes urbanos que gracias a la formación profesional iniciaron una amplia movilidad social ascendente. Tal modelo monopólico educativo universitario, público, gratuito, cogobernado y autonomista tuvo larga y destacada vigencia hasta mediados de los sesenta, cuando un nuevo *shock* golpeó la región y se instaló a las puertas de las instituciones de educación superior.

2. La segunda reforma: mercantilización y educación dual

Hacia finales de la década de los 60 y comienzos de los 70, un nuevo y radical movimiento estudiantil latinoamericano mostró claramente que las universidades, tal como estaban estructuradas como evolución de la primera reforma universitaria, no respondían a los nuevos escenarios ni a las nuevas demandas sociales y realidades políticas y económicas. Desde las luchas por los boletos

estudiantiles, la inviolabilidad de los recintos, más y mayores niveles de autonomía y cogobierno, una universidad popular, la exigencia de mayores presupuestos, o la demanda de cambios curriculares, gerenciales u organizativos, el movimiento estudiantil expresaba el *shock* que golpeaba a las universidades, así como la demanda de crecientes masas de bachilleres que presionaban para ampliar la cobertura de la educación superior y promover profundas reformas de los sistemas universitarios. 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 base del modelo de inserción dominante en la economía mundial–, marcaban 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 las tasas de financiamiento que requería la educación superior pública para cubrir las crecientes demandas de los nuevos bachilleres. 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 dieron el golpe final a la expansión del financiamiento público en muchos de los países de la región. No fue entonces posible que el incremento de la matrícula, como resultado de la masificación de la educación media, fuera cubierto por el Estado cuyo Producto Interno Bruto crecía a sustanciales tasas menores, que la demanda universitaria.

Si bien la continua presión estudiantil y de las propias universidades logró aumentar la cobertura, también gracias a la creación de nuevas instituciones públicas con distintas ecuaciones de costos, todo ello redundó en una caída relativa de los niveles de calidad que, finalmente, derivó en el establecimiento de diversas restricciones al acceso automático de los bachilleres a las universidades en casi todos los países de la región.

La respuesta central sin embargo no vino por la vía de las restricciones y los cupos, sino por la vía del mercado, que promovió la segunda reforma de la educación en América Latina en los 80 y los 90, que significó fundamentalmente la expansión de la educación superior privada en el marco de una fuerte diferencia-

ción de instituciones y de la desregulación de políticas públicas. Se comenzó a conformar así un nuevo modelo universitario de carácter dual: una educación pública con restricciones de acceso, basadas en limitaciones del financiamiento público y en exámenes de conocimiento, y un sector privado, a su vez, con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matrículas, dada la desigual distribución de la renta en la región.

Fue esa demanda de miles de nuevos bachilleres que pretendían ingresar a las universidades públicas, especialmente mujeres, además de los que ya habían ingresado –y que exigían la renovación de las instituciones, mayor flexibilización de los modelos de materias, duración y horario, junto a las restricciones fiscales para la inversión en educación–, lo que llevó a la vigorosa expansión de la educación privada. Sin embargo, junto a la crisis financiera de las estructuras del Estado en la década de los 70, se produjo una radicalización de las universidades en un contexto político complejo, que llevó a amplios sectores sociales de altos ingresos a matricular a sus hijos, no en las instituciones públicas tradicionales, sino en otras instituciones sobre todo privadas.

Esta dinámica, vinculada a restricciones financieras y fiscales de los organismos públicos que no permiten la expansión continua de la demanda universitaria, más los conflictos políticos, son los ejes centrales del nacimiento de la educación privada. Se forma entonces un modelo binario, un modelo dual (público y privado) que, obviamente, al ser diferenciado y heterogéneo, presenta modelos de calidad, de precios, de financiamiento diferenciados, y que inicia la mercantilización de la educación superior en nuestro continente, y una significativa expansión del sector privado, medido en términos de cobertura, matrícula e instituciones.

Esta segunda reforma promovió la masificación y la feminización de la matrícula. Hoy, los datos indican, para todo el continente, que aproximadamente el 55 por ciento de matrícula es femenina y que manifiesta tasas crecientes. La segunda reforma, que se localiza entre los 80 y los 90, produjo un fuerte nivel de heterogeneidad y diversidad. Esta etapa de la mercantilización a su vez está asociada a la disminución del rol regulador del Estado.

Prácticamente en los últimos veinte años el Estado desapareció como actor regulador de la educación. Antes, el Estado ejercía este papel a través de las universidades autónomas. En la medida en que eran monopólicas, obviamente podían regular las profesiones, los títulos, los certificados, los requisitos de ingreso o de egreso. Al expandirse el mercado como agente asignador, el rol regulador social del Estado sufre una profunda alteración y dejan de ser eficientes esas modalidades de regulación preexistentes.

Es ésta una etapa de diferenciación y diversificación de instituciones, tanto públicas como privadas. El sector público, en casi todos los países, también tuvo su propia diversificación creando instituciones no universitarias y universidades públicas no autónomas. Son, por ejemplo, las universidades del cono urbano en Buenos Aires, las experimentales en Venezuela, así como el fraccionamiento de las universidades que produce la ley de la década de los 80 en Chile, o las universidades estaduais del Brasil: hay una expansión, una diversificación del sector público, pero –por supuesto– la expansión y diversificación del sector privado es mucho más fuerte, más amplia y más diferenciada.

El modelo dual, resultado de la saturación de las universidades públicas, los controles de ingreso por la vía de exámenes y cupos, la caída relativa de los niveles de calidad y la migración de estudiantes hacia la educación privada, produjo en este sector también un fenómeno de carácter dual. Por un lado, se fundaron instituciones orientadas a la absorción de la demanda y, por otro, instituciones de elites, orientadas a cubrir la demanda de personas que buscan una educación de mayor calidad. Muchas de esas últimas asociadas a universidades de orientación religiosa.

La notable expansión privada diferenciada estará asociada a la ausencia de mecanismos de regulación de la educación superior. Esta clave de su auge a partir de los 80 en casi todos los países de la región, contribuyó tanto a una creciente mercantilización de la educación como a una sobreoferta de instituciones terciarias, y a la caída de los niveles de calidad de la educación en la región.

La diversificación de los 80 y los 90 también se expresó en un incremento muy fuerte de las instituciones religiosas. Más allá de la tradicional presencia de algunas instituciones religiosas,

hoy todas las órdenes religiosas han instalado establecimientos de educación superior. Existen casi 200 universidades con esta orientación en la región, con más de 1.2 millones de estudiantes de todos los credos: judío, protestante, evangélico, católico y en algunos países, como Surinam, Guyana y Trinidad, universidades musulmanas.

Si bien la segunda reforma impuso restricciones de acceso a las universidades públicas, las macro universidades han seguido expandiéndose, primero en matrícula y, posteriormente, en calidad. Hoy representan entre 1.8 y 2 millones y constituyen una variable central del escenario universitario latinoamericano en términos políticos y académicos, con presencia en todos los países, con algunas excepciones (como Chile por su división a fines de los 80, o Brasil donde nunca existieron). Más allá de países como Guatemala, en el cual la Constitución establece que el Estado no puede financiar a más de una universidad, tenemos importantes niveles de concentración de una sola universidad como en los casos de Uruguay, Panamá, República Dominicana y Honduras.

La segunda reforma expandió el sector privado que alcanzó a cubrir más del 51 por ciento de una matrícula total regional que el año 2000 alcanzó a 11.5 millones de alumnos. La segunda reforma universitaria en América Latina se caracterizó por un masivo aumento de las instituciones privadas, un crecimiento de la matrícula femenina –en el marco de una estrategia de sobrevivencia promovida por los hogares, que presionó a las mujeres al ingreso al mercado laboral–, y una mayor flexibilización de las estructuras burocráticas, al menos en Brasil y Perú donde la departamentalización se conformó como estructura dominante de gestión del conocimiento.

Esta reforma encontró diversos límites hacia fines de los 90 al producirse un agotamiento del proceso. Alrededor de la década de los 90 la tasa de expansión de instituciones se comenzó a reducir y la propia tasa de crecimiento de la matrícula se enlenteció, indicando una tendencia al estancamiento dados los niveles de ingreso de la población y la ausencia de mecanismos de financiamiento de la demanda a largo plazo asociado a la teoría del capital humano. Además se estaba creando un desajuste estructural muy fuerte en

el marco de un sistema totalmente heterogéneo, incontrolado y repetitivo. Tal caos no solo llevó a la falsificación de títulos, sino también a situaciones típicas de mercados competitivos, ya que la altísima proliferación de instituciones en un marco de creciente competencia generó ineficiencias como por ejemplo los altos costos de publicidad, o desvalorizaciones de los certificados al caer la calidad de algunos programas o instituciones.

La segunda reforma demostró la incapacidad del mercado de determinar por sí mismo los niveles de calidad. Más allá de la visión que se podía tener en los 80 de que el mercado por sí mismo lo lograría, se comprobó que la proliferación de instituciones sin un control regulatorio termina produciendo deterioro en las certificaciones, ante la ausencia de mecanismos de acreditación o de aseguramiento de la calidad y dentro de un esquema de variación precios-calidad.

Además el sector privado, salvo muy pocas excepciones, no investiga, siendo un sistema basado en la docencia, en profesores de tiempo parcial con una flexibilidad laboral extrema y con bajos niveles relativos de calidad.

Esta reforma, indirectamente, facilitó y promovió un aumento de la inequidad en la educación superior. En el sector público, en la medida que estableció mecanismos de ingreso, exámenes, cupos o mecanismos de filtración, ello se reflejó en una mayor presencia de estudiantes provenientes de hogares con mayor *stock* de capital cultural o humano, que en nuestra región está asociado con los ingresos familiares más elevados. En México, Venezuela, Costa Rica o Perú los datos indican que los estudiantes de educación media del sector público –que tienen menores niveles de calidad– cuando ingresan, concursan o compiten para ingresar a las universidades públicas, presentan promedios de calificaciones más bajos y, por lo tanto, niveles de acceso inferiores. Se está produciendo un proceso de filtración sobre la base de ingresos-calidad, gracias al cual reciben, crecientemente, a estudiantes procedentes de instituciones privadas, o bien públicas pero localizadas en sectores de altos ingresos. Las estadísticas muestran que, cada vez más, los estudiantes de las universidades públicas tienen padres que han cursado educación

superior, son más jóvenes, hay mayor porcentaje de mujeres y son más exclusivamente estudiantes que trabajadores.

3. La tercera reforma: internacionalización y control de la calidad

Un nuevo *shock* sufren hoy en América Latina los sistemas de educación superior a causa de la internacionalización, las nuevas tecnologías de comunicación e información y las demandas de acceso de sectores fuertemente marginados (como los grupos indígenas u otras minorías: minusválidos o emigrantes, entre otros). El impacto de las nuevas tecnologías está cambiando el panorama global permitiendo acortar distancias, expandir la educación transfronteriza, generar la educación virtual y viabilizar no sólo una nueva práctica pedagógica y una educación no presencial, sino la expansión de la sociedad del conocimiento asociada a la autopista de la información para todos los intangibles y, destacadamente, para la educación superior.

Estos desafíos externos, estos *shocks* que enfrentan las sociedades latinoamericanas, constituyen uno de los ejes de la tercera reforma de la educación superior que, con mayor o menor intensidad, están procesando y promoviendo las universidades, las sociedades y los gobiernos en todo el mundo.

El eje de la nueva etapa está marcado por el pasaje de un modelo dual público-privado a un modelo tripartito –público, privado y transnacional– con fuertes controles de calidad de tipo global y altamente competitivo. Más allá de la educación transnacional basada en la educación transfronteriza (virtual o de traslado de empresas, estudiantes o profesores), la tercera reforma se da en un contexto complejo en el cual se perciben las siguientes características.

a. Expansión de nuevos saberes y educación permanente

El conocimiento está asociado a la división técnica del trabajo y éste a la cantidad de programas de estudio para “aprender” ese

conocimiento. En este sentido la cantidad de facultades, carreras, programas, materias, departamentos o unidades temáticas está asociada al nivel de conocimientos que la sociedad ha adquirido y que necesita transmitir y profundizar para gestionarse. La expansión de los posgrados (el cuarto nivel) en cualquiera de sus formas (especializaciones, maestrías y doctorados) tiene una fuerte curva de expansión asociada a la revolución científico técnica que ha entrado ya en contradicción con las escalas, tanto técnicas (dadas en el modelo presencial de la educación) como económicas, en el marco de una educación mercantil. La carencia de profesores especializados en todas las áreas del conocimiento, la ausencia de escalas óptimas de alumnos por aula, plantean restricciones y contribuyen al desarrollo de la educación transnacional. La velocidad de gestación de nuevos conocimientos vuelve obsoletos los saberes anteriores, haciendo que los altos niveles de competencia en los mercados laborales tornen a la educación permanente en un elemento imprescindible, no sólo para mantener los empleos en los mercados laborales, sino para “aprender” y gestionar los nuevos conocimientos, habilidades y destrezas.

b. Nuevas tecnologías y virtualización de la educación

La educación virtual, más allá de ser un modelo pedagógico diferenciado, nos introduce en el escenario de la “sociedad del acceso”, en el sugerente libro de Rifkin “La era del acceso” en el cual analiza cómo el suministro de los servicios, entre ellos el de la educación, pasarán a distribuirse digitalmente a través de la autopista de la información. Las NTICs permiten el pasaje de la educación a distancia a la educación virtual, el pasaje del modelo analógico al digital, de la pedagogía de cátedras (o de casos) a la pedagogía de la simulación.

El modelo virtual introduce la interactividad que el modelo analógico de la educación a distancia no permitía. Con el televisor no se discute, pero ahora, con la digitalización de la televisión y con la educación virtual, nace una lógica interactiva no presencial asociada a los campus virtuales y los programas informáticos complejos.

La educación presencial, por su estructura de costos, puede llegar a ser una educación de elites, y la educación virtual, por sus escalas, una educación universal. La ópera y la televisión pueden ser vistas como el correlato en las industrias culturales. El libro “Megauniversidades” de John Daniel, hoy ADG de Educación de la Unesco, muestra de qué manera la estructura de costos, calidad y cobertura, ofrecen una ecuación distinta para la educación virtual en relación a la educación presencial. Obviamente, con escalas tan grandes, queda aún en duda si será posible introducir la fuerte diferenciación de las estructuras curriculares en las disciplinas, como lo demanda la división técnica y la especialización del conocimiento.

La educación virtual es una de las nuevas realidades de la tercera reforma a escala global. En el 2000 ya existían 173 mil estudiantes virtuales en instituciones de la propia región, lo cual representa el 1.3 por ciento de la matrícula, básicamente aún de modelos híbridos.

La educación virtual no es, simplemente, un nuevo medio de comunicación. Es también una nueva modalidad pedagógica, una nueva forma de concebir la experimentación, como es la simulación. Esta realidad modifica hasta los laboratorios que pasan a encerrarse en la computadora.

c. Nuevo rol del estado y nuevas regulaciones nacionales, regionales y globales

En la primera reforma de la educación superior en América Latina, generada a partir del movimiento de Córdoba en 1918, la calidad de la educación superior no constituyó uno de los ejes centrales de sus objetivos ni del movimiento que se desarrolló a partir de dichas banderas. El tema central del discurso y de la práctica estuvo localizado en el poder al interior de las estructuras educativas y en la democratización del acceso. La bandera de la autonomía y del cogobierno eran los instrumentos, no sólo para promover el acceso de vastos sectores urbanos de la nueva clase media profesional, sino también para el resto de los problemas y necesidades en el ámbito universitario. El objetivo de pasar de

instituciones de elite a un acceso de masas suponía que el nivel de la calidad de la educación no estaba puesto en duda, sino que lo que se buscaba era socializar el acceso.

La masificación de la formación de profesionales permitió a amplios sectores sociales alcanzar una movilidad social vía obtención del conocimiento y la titulación. Ésta constituyó la bandera central del conjunto de orientaciones que promovieron las luchas por la autonomía y contribuyeron al acceso de nuevos contingentes sociales, en su mayor parte procedente de las clases medias, de los pequeños comerciantes, de los funcionarios políticos del nuevo estado democrático y de los hijos de inmigrantes y de los pequeños y medianos industriales gestados al calor de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones. La primera reforma, al incentivar la formación de profesionales liberales, se ajustó a los valores de esa nueva clase media y no necesariamente a las demandas laborales que hubieran planteado la formación de técnicos y especialistas. La calidad educativa en ese contexto estaba vinculada, indirectamente, a la propia evolución de la autonomía universitaria. Su desarrollo no remitió simplemente a un sistema de cogobierno, sino que incluyó un conjunto muy amplio de facetas; desde la autonomía de los recintos, pasando por la no-rendición de cuentas, hasta la no-injerencia externa en el establecimiento de controles de calidad.

Más allá de que las universidades públicas establecieran o no sistemas formales de aseguramiento del control de la calidad, el eje central fue la creación de sistemas de aseguramiento internos basados en el monopolio y/o en la autonomía universitaria. Las universidades rechazaban cualquier injerencia externa en la calidad, tal como se expresó en el recurso legal que el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que reunía a las universidades públicas, presentó en los 90 ante la Suprema Corte, cuando el Parlamento aprobó una norma que facultaba al poder ejecutivo para establecer un sistema de evaluación y acreditación de la educación superior. En el interior de las universidades, en general monopólicas y de capas medias o de elites en la mayor parte de los países, se establecían los parámetros y sistemas que garantizaban su calidad.

Existía un conjunto de elementos que controlaban la calidad educativa, tanto el nivel del ingreso como el de los procesos, entre los cuales se encontraban los concursos de captación del personal docente y el estatuto de ascenso. La matrícula, mayoritariamente, provenía de reducidos sectores socio culturales y los procesos de renovación de los conocimientos eran relativamente lentos. Cabe agregar que el cogobierno y la autonomía se basaban en la determinación del sistema de reparto del poder al interior de las universidades y ello revalorizaba la formación de sistemas de ascenso, de carrera administrativa, de requerimientos educativos, que incidían favorablemente en la calidad general. Sin embargo, la masificación, como resultado del incremento de los nuevos bachilleres, fue uno de los ejes que afectó la calidad de la educación superior en las instituciones públicas. Mientras que algunas rápidamente establecieron restricciones a la matrícula, asociada –indirectamente– con los ingresos presupuestales y, con ello, derivaron la presión hacia el sector privado; en otros casos, las universidades públicas abrieron sus puertas a los nuevos contingentes de bachilleres, cuya presión poblacional afectó a los débiles y consensuales mecanismos de aseguramiento de sus sistemas de calidad internos.

Estas políticas, en un contexto de limitaciones fiscales, permitieron el inicio de una nueva fase, a partir de los 70, en cuanto a la calidad, al producirse el proceso de diferenciación institucional, asociado al nuevo modelo de la segunda reforma universitaria que creó el modelo dual público-privado con el nacimiento y expansión incontrolados de la educación privada, con o sin fines de lucro.

Más allá de la existencia de normas que permitieron o restringieron la expansión de la educación privada, su incremento fue la respuesta automática del mercado a las demandas de la población, al deterioro de la calidad de las instituciones públicas y a sus permanentes conflictos asociados a las luchas por mayores presupuestos.

Tal dinámica produjo una fuerte heterogeneidad en la calidad de la educación y el mercado libre sin regulación constituyó la clave para establecerla, tanto en el sector público como en el

privado. A la propia expansión del modelo dual contribuyó el nacimiento de nuevas instituciones públicas, muchas de ellas no autónomas, las restricciones al ingreso a las universidades públicas y las modalidades preexistentes de su control de calidad. Ello, por cuanto la expansión del modelo binario público-privado se produjo en un contexto de ausencia de políticas públicas, de restricción de presupuestos y de una política deliberada de promoción de la educación superior privada para cubrir la creciente demanda de educación superior que generaban los contingentes de bachilleres graduados de la educación media que tan fuertemente se expandió en los sesenta.

La creación de este modelo binario contribuyó a un incremento de la cobertura. Nuevos sectores sociales tuvieron la posibilidad de incorporarse a la educación superior, tanto en términos absolutos como relativos. Provenían de grupos anteriormente marginados de la educación superior y de hogares con menor cultura. Esta masificación de la matrícula generó otra inequidad provocada por la diferenciación de la calidad de las instituciones, de los niveles de egreso de la educación media y de los mecanismos de ingreso a la educación universitaria. Ello contribuyó, a su vez, a un creciente deterioro del valor de las certificaciones.

Más allá del caso de unos países que mantuvieron el acceso directo irrestricto y gratuito, como Argentina y Uruguay, o altamente abiertos como Bolivia, casi todos los demás establecieron restricciones al libre acceso sobre la base de calidad, vía cupos y exámenes. Así, los modelos binarios se expandieron en toda América Latina y el Caribe. Se pensaba que el mercado determinaría, a través de la sanción del valor de las certificaciones, las orientaciones respecto a la calidad de la educación. 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. Al interior del sector público autónomo serían las propias universidades las que garantizarían los niveles de calidad, pero sus títulos estarían ajustados al valor que el mercado de demandantes de profesionales determinaría a la hora de las remuneraciones. Tal enfoque incorrecto sobre la determinación de los niveles de remuneración

en los mercados profesionales no tomaba en consideración los niveles corporativos de las asociaciones profesionales.

La globalización, la revolución tecnológica a escala global, la masificación de las instituciones y la creación de establecimientos de educación superior orientados al mercado, promovieron una caída de la calidad de la educación que condujo a reconocer la necesidad de establecer sistemas globales para su aseguramiento. Fue un proceso que constituyó una de las claves del inicio de la tercera reforma de la educación superior en la región, la que ha tenido una notable aceptación, al punto que está casi concluida la primera etapa, determinada por la concientización, la negociación y la aprobación de los marcos normativos de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad.

En todos los países de la región se han aprobado marcos legales que han significado la creación de organismos de aseguramiento de la calidad, basados en una autoevaluación interna, una de pares y una externa. En la mayoría de los casos, los organismos están conformados por representantes de los diversos actores académicos, tienen un alto grado de autonomía y no dependen directamente de los ministerios de educación. Esta nueva figura en el sistema universitario de América Latina y el Caribe comienza a cumplir el rol de policía educativa al establecer niveles mínimos de calidad, criterios de autorización de funcionamiento de las instituciones y diversas regulaciones a la libertad de competencia.

La heterogeneidad que se produjo con la creación de organismos sin control de su calidad ha dado paso a sistemas de restricciones establecidos a partir de determinados consensos nacionales entre las propias universidades, los colegios profesionales, los parlamentos o los gobiernos.

Si bien el sistema de libertad de funcionamiento a través de un modelo dual o binario se mantiene, se agrega una nueva figura jurídica a través del establecimiento de Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) que promueve valores y roles. Igualmente, se debe destacar que tiene responsabilidades con el sistema superior interno y con las relaciones entre éste y el internacional. Las nuevas instituciones presentan diferencias entre sí, resultado de diversos sistemas políticos, de

las propias estructuras, de los grados de desarrollo, los niveles de cobertura, su representación, institucionalidad, dependencia y autonomía, pero todas tienden hacia un funcionamiento basado en el consenso, transparencia de las decisiones, eficiencia, autonomía, imparcialidad y amplitud de visión. Tienden a ser objetivas, neutrales y equidistantes de los centros de poder.

Los SACES tienen un rol determinante en la regulación local en contextos globales y, por ende, actúan como reguladores entre la educación superior local y la internacional. A ellos les corresponde actuar sobre los procesos de revalidación, homologación y establecimiento de estándares mínimos. La educación *off shore*, virtual, con franquicia o internacional, es expresión de una nueva educación que requiere regulaciones y controles.

Las debilidades que implica el desarrollo de un sistema universitario autárquico y los riesgos que entraña ser un sistema terciario subsidiario o dependiente, determinan el rol de equilibrio y equidistancia de los SACES. Tanto la autarquía de los sistemas universitarios locales como la dependencia de centros externos, constituyen opciones altamente negativas. En un caso, no registran, no dan relevancia ni toman en consideración la existencia de una educación sin fronteras, que el conocimiento es global y que los procesos de generación de nuevas tecnologías e innovaciones se producen en escenarios abiertos. En el otro, no se toma en consideración que los sistemas de educación superior tienen determinantes particulares, en términos de pertinencia de líneas de investigación basadas en necesidades propias, y que también la educación superior cumple un rol en la transmisión de valores y en la conformación de estructuras sociales y políticas locales. No se trata de un servicio que pueda ser suplantado por otro –transable en el marco de una nueva división internacional del trabajo educativo–, sin que ello conlleve profundas, complejas y dolorosas incidencias sociales.

Estos sistemas de aseguramiento de la calidad son una parte constitutiva de las bases de la nueva sociedad del conocimiento y de una economía globalizada que permite mayor movilidad de la mano de obra. Forman parte de los procesos de fiscalización, incentivo y control de la generación de conocimientos, y de las

nuevas barreras de defensa entre los países y los mercados mundiales, en el marco de una etapa que establecerá los parámetros básicos de la educación en las próximas décadas.

Dentro de este proceso se pueden identificar las siguientes etapas:

- a. Convencimiento, negociación y generación de un marco normativo.
- b. Instauración, con fuerte orientación hacia vigilancia y control, que se expresa en el cierre de instituciones.
- c. Incentivos, que se expresa en el desarrollo de políticas asociadas a los sistemas de fiscalización y control.
- d. Coordinación internacional, procurando establecer similitud de procedimientos y de esquemas de medición de la calidad y parámetros mínimos.

El Estado debe establecer instancias gubernamentales de supervisión y control. Hoy, ya no hay un solo ministerio de educación, como el de Cuba, sino que se han formado, además, instancias de rango ministerial en República Dominicana, Venezuela y Ecuador; viceministerios de educación superior en Colombia, México, Bolivia, Argentina, y direcciones de educación superior en Chile, Brasil, El Salvador. El Estado, a través del poder ejecutivo, es un actor regulador, un actor determinante en un sistema complejo, heterogéneo y diverso.

Igualmente, en los últimos años se han formado o expandido los consejos de rectores, sean privados, públicos o mixtos.

4. La educación transnacional

La globalización es la etapa del proceso económico en el cual se avanza hacia la internacionalización del sector de servicios. El modelo económico avanza hacia un modelo global, basado en ventajas comparativas y especializaciones orientadas a la exportación de servicios, en el cual la internacionalización de la educación transnacional cobra cada vez mayor importancia y se comienza

a perfilar como el eje más dinámico de la educación superior en los próximos años.

La primera fase de la internacionalización de la producción de bienes se produjo a través de la expansión de las multinacionales, a través de las subsidiarias instaladas localmente y dedicadas, básicamente, a la producción hacia el mercado interno. Esta etapa global estuvo relacionada con la primera reforma de la universidad autónoma y pública, que produjo profesionales para una industrialización sustitutiva, en el marco de una economía que se regulaba globalmente con base en aranceles y donde la apertura dependía básicamente de la tasa media arancelaria.

La educación no era un bien transable porque las tecnologías no lo permitían y la baja rentabilidad de la educación superior no lo incentivaba. Uno de los ejes del nuevo escenario de la economía global es, como hemos dicho, la internacionalización de los intangibles y de los servicios. La educación, al igual que la última fábrica nacional, enfrenta hoy un escenario competitivo puesto que las nuevas tecnologías permiten modalidades internacionales de gestión, la desnacionalización de las estructuras educacionales y una competencia de carácter global.

La expansión de los intangibles y su internacionalización conforman el inicio del camino hacia la nueva sociedad del conocimiento, cuya regulación se dirige no ya a aranceles, sino a derechos de autor, de marca, de propiedad, de localización o sea, a contratos y derechos.

Esta primera etapa de 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*. La segunda ingresó al ámbito productivo y se basó en alianzas o franquicias entre las instituciones de educación superior externas e internas. La tercera fase, tal como ya se está verificando en Chile, Ecuador, Panamá, Costa Rica y México, se manifiesta en la radicación e instalación directa de las instituciones de educación superior de los países centrales a través de su creación o de la compra de instituciones locales privadas.

Se observa, especialmente en el Caribe inglés, una enorme diversidad de modalidades de relaciones entre lo externo y lo

interno en el área de la educación superior: alianzas, acuerdos, esquemas de *off shore*, instalación local o sistemas mixtos. La educación virtual también presenta una enorme variedad de formas híbridas.

La globalización está cambiando muchos de los escenarios que articulaban a la sociedad mundial. La desaparición del empleo industrial en América Latina es parte de ese proceso, más allá de excepciones como por ejemplo, en algunos sectores del norte de México, de Centroamérica, en los cuales la maquila y algunas industrias de exportación se basan en ventajas de costos salariales, de los marcos impositivos aduanales de USA o los bajos costos de transporte. Es el sector de servicios en la región, tanto el formal como el informal, el que sigue creciendo mientras el empleo industrial sigue reduciéndose.

Pero, más allá de sectores, la flexibilización de los mercados laborales y la renovación tecnológica tornan difícil saber cuáles serán los conocimientos que se requerirán dentro de cinco años. Esto plantea preguntas difíciles a la educación superior ya que ésta forma parte de los mercados laborales y sociedades del futuro. Los desajustes en termino de pertinencia con los volúmenes de la demanda de los mercados laborales se expresan hoy en un mundo global en las crecientes migraciones de profesionales. En algunos países de África, los ministros de educación han planteado que la Unión Europea tendría que asumir una parte sustancial de los costos de la educación superior de sus países, dado que cuatro de cada cinco profesionales que se gradúan en sus universidades radican en Europa, beneficiándolos a ellos y drenando los recursos humanos preparados del continente. Es este un tema de la agenda futura en un mundo de crecientes migraciones y de sociedad del conocimiento

Nos hemos acostumbrado, desde la década de los 70 del siglo pasado, a la emigración de trabajadores de bajo nivel de capacitación: México, con 10 mil millones de dólares de remesas; El Salvador, con 2 mil millones, entre muchos otros, viven del dinero que envían los emigrantes y de su amor por sus parientes. Pero, hoy, dado que el empleo en los países centrales presenta un perfil más exigente, son los profesionales los que emigran, incorporan-

do un nuevo componente en la educación transnacional ya que se orienta a la formación de profesionales para contextos globales (por ejemplo, en inglés, informática, etc.).

Los países que ofrecen empleo son aquellos que están pasando de ser sociedades industriales a sociedades del conocimiento, las cuales exigen mayor capacitación laboral. Al igual que en otros mercados, la emigración profesional contribuye a reducir las tasas de incrementos salariales. Esta demanda está asociada a nuevas tijeras de precios en el comercio mundial. Hace no muchos años, el canciller de Alemania afirmó que visualizaba una Alemania del año 2010 que sólo produciría planos, diseños y marcas. Una sociedad donde la productividad estaría directamente asociada al incremento de conocimientos y a una alta densidad tecnológica.

Los datos indican un crecimiento sostenido de la educación transnacional en todos los países de la región. Desde un 12 por ciento de la matrícula en Bahamas, un 7.5 por ciento en Chile y apenas un 1 por ciento en Perú, la expansión de la ET está asociada al grado de apertura de la sociedad y a su nivel de informatización. Pero también a la pertinencia de los programas universitarios. Mucha de la expansión se hace con la inclusión de programas y pedagogías ajustadas a un mundo global. La enseñanza de idiomas y el uso intensivo de las nuevas tecnologías y el ajuste de sus currículos a un escenario y una pertinencia global, plantean fuertes desafíos y debates en relación a cual es la demanda de los estudiantes de nuestro continente y el tipo de respuesta que dan nuestras universidades.

III

Diversidad de las internacionalizaciones universitarias⁵

1. El contexto de la internacionalización. 2. Tipología de la internacionalización de la educación superior. 3. Ejes de la internacionalización en América Latina (2000-2010). a. Internacionalización docente y estudiantil. b. Internacionalización productiva. c. Internacionalización transfronteriza. d. Internacionalización de las industrias educativas. e. Internacionalización del aseguramiento de la calidad. f. Internacionalización del currículo. g. Internacionalización de los egresados.

1. El contexto de la internacionalización

La educación superior en el nuevo contexto de la internacionalización de las economías y la globalización de las sociedades se va reestructurando para asumir ella misma crecientes lógicas internacionales que la van conformando como un “bien internacional”. La internacionalización en general es una de las tendencias más significativas de nuestras sociedades contemporáneas (Yip, 1993, Manzagol, 2003, De Witt, 2005). Ello contribuye a que en lo educativo la internacionalización tenga sus propias especificidades y sus impulsores específicos (Caruso y Tenorth, 2011, Rama 2009b). En lo educativo este avance hacia lo internacional se desarrolla en formas complejas a través de la armonización de normas, la diseminación de la información, la estandarización de los procedimientos (Pastor, 2006), la interdependencia entre los procesos o inclusive la imposición de criterios y políticas (Gentile, 2005).

La investigación se torna internacional en los temas y el financiamiento, los currículos internacionalizan sus contenidos e incluyen idiomas externos, las disciplinas aumentan sus bibliografías internacionales, irrumpen disciplinas internacionales y comparativas, la movilidad académica se torna un indicador

fundamental de los aprendizajes, los estándares de oferta se tornan globales y la propia pertinencia de los programas se globaliza facilitando la emigración y la movilidad profesional. Los mismos mercados de trabajo profesionales se vuelven internacionales. Estudiantes, docentes, instituciones, recursos de aprendizajes, políticas, investigaciones y financiamientos aumentan su componente internacional. Es una enorme transformación desde sistemas educativos locales hacia sistemas educativos internacionales. No es simplemente el nacimiento de una nueva tipología de instituciones de clase mundial (Salmi, 2009) o internacionales, o de ventanas globales de clientes y negocios. Es un nuevo escenario en el cual la calidad, la cobertura, la regulación y toda la dinámica educativa se desarrolla articulada a componentes internacionales, los cuales se constituyen en bases de la universidad contemporánea. Es parte del pasaje desde una educación nacional a una educación internacional, de una educación que de ser exclusivamente un servicio nacional se conforma como un servicio con componentes crecientemente internacionales. Para algunos es una derivación del desarrollo de los conocimientos a escala global y de la división del trabajo (Meyer, 2007). En este contexto es también un servicio que de ser un derecho de primera y segunda generación agrega constituirse en un derecho de tercera generación en el sentido que las personas requieren de la internacionalización universitaria para poder realizar el pleno derecho de acceso a la educación.

La internacionalización de la educación superior es una de las manifestaciones más importantes en el marco de un sistema educativo crecientemente mundial (Azevedo, 2007; Meyer, 2009; Altbach, 2009). No es exclusivamente un tema educativo, sino que en todos los sectores económicos y sociales se asiste a una dinámica de globalización. En lo educativo, tal proceso tiene sin embargo una baja intensidad y priman las tensiones y dinámicas nacionales frente a las internacionales. Siguiendo el enfoque conceptual desarrollado por Emmanuel Wallerstein (1979) respecto del sistema-mundo moderno, el sistema de educación superior está en proceso de construcción de una unidad bajo una división del trabajo con múltiples sistemas de educación superior regionales y nacionales diferenciados y articulados.

Su conformación y desarrollo no es un proceso lineal, sino que se desenvuelve a través de una permanente tensión al interior de la relación nacional–internacional, que determina las características de las convergencias y divergencias entre los sistemas nacionales. La internacionalización en tal sentido es la forma por la cual se articulan estas dinámicas y tensiones (convergencia y divergencia), y a partir de las cuales se estructuran múltiples niveles de homogeneidad y heterogeneidad al interior de un sistema educativo crecientemente global.

Las causas son múltiples y diversas: la educación internacional contribuye a formar profesionales mejor capacitados, generar ganancias y beneficios a las universidades y mayores retornos económicos de sus egresados, al desarrollar una más amplia diversidad de capacidades que carecen la mayoría de los países y facilitar una mayor movilidad de los factores. Además, lo internacional añade mayor valor al proceso educativo por estándares globales y una apertura a las dinámicas más eficientes de aprendizaje con diversidad de proveedores, acreditación internacional, aprendizaje por movilidad, enfoques comparativos o aumento de competencia. Por ello se ha afirmado ampliamente que el mundo académico acrecentará su carácter internacional durante el siglo XXI al buscar competir por la calidad (Altbach, 2009).

La existencia de asimetrías internacionales en términos de calidad, diversidad, pertinencia, equidad y cobertura de los sistemas nacionales, es el factor determinante e impulsor de la internacionalización. Tales asimetrías impulsan demandas de formación u oportunidades que no se logran realizar normalmente en una educación local. Son estas diferencias entre los sistemas los ejes de una dinámica que impulsa la competitividad a través de la internacionalización en los diversos mercados universitarios.

2. Tipología de la internacionalización de la educación superior

Los estudios sobre tipología de los procesos de internacionalización han sido muy escasos en la región (Cruz, 2011). La tipología

y el análisis dominante en los últimos años han estado marcados por un enfoque de comercio y asociado a las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). (Didou, 2005, García-Guadilla, 2003; UNESCO, 2005). Es así que se ha conceptualizado y caracterizado, a la internacionalización de la educación superior en lo comercial, a través de cuatro modalidades. Como movilidad de estudiantes y de docentes, que son las formas tradicionales en que se definía la cooperación. Contemporáneamente se ha incorporado el traslado de la instalación local de instituciones extranjeras así como educación transfronteriza a través de la enseñanza virtual con lo cual se completa dicha tipología. Con la expansión de la globalización y los movimientos comerciales, estas separaciones se estrechan para comprender la realidad en tanto se asiste a una complejización y diferenciación de la internacionalización. Todas las áreas, misiones, niveles o dimensiones universitarias están inmersas en una rápida internacionalización que impone nuevas tipologías y clasificaciones. La complejidad y la amplitud de la internacionalización se asocia a la construcción de un sistema educativo mundial, se expresa en una tendencia a la diferenciación y aumento de las articulaciones universitarias a escala global. Se produce así el desarrollo de múltiples nuevas formas de relación centro–periferia en la economía del conocimiento.

Una tipología de la internacionalización puede descansar en las causas internas que las provocan y en los problemas y asimetrías existentes tales como: a) debilidad de los aprendizajes, b) baja cantidad de ofertas locales, c) costos comparativos superiores, d) carencia de recursos docentes, e) carencia de recursos de aprendizaje, f) baja complejidad y especialización académica, g) escasa competencia entre instituciones y h) escasa articulación académica curricular con la investigación y el trabajo. También es factible realizar una tipología de internacionalización asociada a su impacto en los mercados universitarios, tales como los de postgrado, de pregrado, de educación a distancia, de certificaciones o de profesionales (Brunner, 2007). Bajo el enfoque institucionalista, los niveles de internacionalización están asociados al grado de conformación de estructuras institucionales y de políticas supranacionales (Meyer, 2009).

Las dimensiones y áreas en las cuales se está estructurando la educación internacional son múltiples y ellas además se están incrementando y diferenciando. Una tipología en función de éstas áreas, pudiera permitir diferenciarlas en: a) movilidad estudiantil, b) movilidad docente, c) traslado de instituciones educativas hacia el extranjero, d) prestación de educación transfronteriza a través de modalidades virtuales; e) investigación integrada; f) internacionalización de los sectores de apoyo de bienes y servicios a través de las industrias educativas y culturales; g) internacionalización de los sistemas de aseguramiento de la calidad a través del licenciamiento y la acreditación; h) internacionalización del currículo y de sus formas de organización e i) movilidad o migración profesional. Nuestro análisis, a continuación, se basa en esa tipología.

3. Ejes de la internacionalización en América Latina (2000-2010)

Durante la década pasada, la región pasó de la búsqueda de un proyecto regional de educación superior sobre la base de un discurso centrado en la construcción de un espacio común, al rechazo a la inclusión de la educación superior en las negociaciones de la OMC; a la ausencia de un plan regional y al reconocimiento de las dificultades de su concreción e inclusive a la sustentación de su imposibilidad. Pero, a la vez, fue el tiempo del vigoroso inicio para diversos procesos de internacionalización tanto desde fuera de la región como desde su interior. Desde afuera, los procesos más significativos han sido el ingreso de inversiones externas mediante la compra de universidades locales, el inicio de acreditaciones internacionales, el aumento de la movilidad académica y los proyectos de cooperación desde Europa (ALFA). Desde dentro, múltiples acciones de internacionalización por las universidades expresados en convenios, movilidad estudiantil, redes de universidades y encuentros académicos y en la educación a distancia de una oferta y presencia transfronteriza. En este proceso los sistemas de evaluación han sido un motor en

varios países (Colombia, México, Brasil) al incluir indicadores de internacionalización en la acreditación.

a. Internacionalización docente y estudiantil

Es la modalidad tradicional dominante que se está expandiendo vigorosamente por motivos académicos, políticos y económicos y que a la vez impulsa múltiples cambios como los sistemas de créditos y otros componentes de la creciente estandarización curricular (CINDA, 2006). En la región la movilidad docente y estudiantil es escasa. En 2010 a escala mundial había 3.37 millones de estudiantes realizando estudios fuera de sus países de origen, con un crecimiento del 60 por ciento durante la década, a partir de los dos millones de estudiantes fuera de sus países registrados en el 2000. Según la OECD-UNESCO, los latinoamericanos que estudiaban en el extranjero eran una proporción reducida comparativamente a escala global, alcanzando al 5.8 por ciento del total con 195,951 estudiantes. En términos de su incidencia en la matrícula regional para el 2010 representaban apenas el 0.9 por ciento.

Cuadro N° 2. Estudiantes de América Latina realizando estudios fuera de la región, 2010.

	Total de estudiantes	Tasa de matriculación bruta de salida (%)
Anguila	140	13.0
Antigua y Barbuda	704	10.0
Argentina	9,501	0.3
Aruba	208	2.9
Bahamas	2,635	9.0
Belice	857	2.7
Bermuda	1,248	29.7
Bolivia	10,271	1.1
Brasil	26,309	0.4

British Virgen Islands	317	16.8
Cayman Islands	346	11.0
Chile	8,034	0.5
Colombia	21,014	0.5
Costa Rica	2,054	0.5
Cuba	1,604	0.2
Dominica	786	11.7
Dominicana	3,019	0.3
Ecuador	9,730	1.8
El Salvador	3,010	2.0
Grenada	618	4.9
Guatemala	2,942	0.2
Guyana	1,545	2.4
Haití	3,971	0.4
Honduras	2,698	0.3
México	26,864	0.3
Netherlands Antilles	319	2.8
Nicaragua	2,526	0.4
Panamá	2,505	0.8
Paraguay	2,719	0.4
Perú	16,329	1.3
Saint Kitts y Nevis	575	12.6
Saint Lucia	1,229	7.1
Saint Vincent y Grenadines	885	8.5
Surinam	637	1.4
Trinidad y Tobago	4,962	3.8
Turks y Caicos Islands	238	9.0
Uruguay	2,504	1.0
Venezuela	12,639	0.5
TOTAL	195,951	0.9

Fuente: Instituto de Estadística. UIS-UNESCO

México con 26,864 estudiantes fuera del país, Brasil con 26,309, Colombia con 21,014 y Perú con 16,329 encabezaban

la tabla en términos absolutos y representaban el 46 por ciento del total. En relación a su incidencia en la cobertura, los tres primeros representaban el 1, el 0.4, y el 1.3 por ciento de sus respectivas matrículas locales. El país con menos participación regional era Cuba con el 0.2 por ciento, pero a la vez es el mayor receptor de estudiantes de la región. A escala comparativa global los estudiantes latinoamericanos representaban el 5.8 por ciento del flujo mundial, la mitad de la participación de la matrícula latinoamericana a escala global que es del entorno del 11 por ciento. En tal sentido es la región con menos peso en la movilidad internacional. La movilidad extraregional es baja relativamente a pesar de la baja diversidad de oferta presencial local, de la baja oferta internacional virtual, de los mejores aprendizajes a escala global, así como del mayor valor de las certificaciones globales. Tal baja movilidad de salida no impacta en los grandes números la formación de capital humano, pero constituye un mecanismo de construcción de desigualdades dado su impacto en la conformación de las elites profesionales latinoamericanas.

La movilidad reducida se asocia seguramente a costos de los estudios, una educación superior pública gratuita del orden del 50 por ciento de la matrícula y a la desigual distribución de los ingresos familiares en la región. Es factible asumir también que los bajos indicadores de movilidad de salida responden igualmente a dificultades de reconocimiento de las certificaciones internacionales.

La movilidad de estudiantes de la región muestra notables diferencias en varios de los países del Caribe inglés, como en Anguila, Bermuda, Dominica y Montserrat, que tienen más estudiantes fuera que dentro del país. Tiene un alto particularismo también Cuba cuya salida de estudiantes es muy baja, pero inversamente es el mayor receptor regional de estudiantes. La movilidad muestra una alta concentración como destino, siendo Estados Unidos y Europa con un 73.3 por ciento y la propia región con 22.8 por ciento. El resto (Asia, países árabes, África y Europa Oriental representaban el 4.1 por ciento). A nivel de países, la concentración es mayor siendo los principales destinos Estados Unidos con el 33 por ciento, España con el 15 por ciento y Cuba con el 11 por ciento.

También la presencia en América Latina de estudiantes extranjeros es baja y puede más estar asociada a la gratuidad de los sistemas públicos que a los niveles de calidad como factor de atracción. Esta baja recepción de estudiantes extra regionales se asocia al valor comparativo a escala internacional de las certificaciones de las instituciones regionales. Sin embargo, es necesario destacar que regionalmente, tomando 13 países en los cuales hay datos, existe un flujo neto positivo entre el egreso y el ingreso de 21,553 estudiantes centrado en tres países: Cuba, Chile y Granada, en el cual la incidencia de Cuba con un flujo neto total de 29,357 es determinante. Ello se asocia a una política económica, educativa e internacional muy explícita de atracción de estudiantes. El peso dominante es de estudiantes venezolanos (a través del convenio de canje con petróleo), de Bolivia y de Nicaragua. Allí existen varias universidades y programas exclusivamente dedicados a la atracción de estudiantes extranjeros en el sector de medicina, salud, deportes y producción audiovisual.

b. Internacionalización productiva

La internacionalización expresada en el traslado de instituciones ha sido muy dinámico en la última década y se ha realizado a través del ingreso a la región de grupos internacionales externos que han adquirido universidades locales. Esta internacionalización productiva, aunque no ha creado nuevas instituciones, funciona efectivamente como un traslado de instituciones en tanto su gestión, su capital, su financiamiento e inclusive sus modelos curriculares y de negocios provienen desde las sedes centrales. Ella se analiza detenidamente en el capítulo V.

Este proceso de internacionalización ha tenido como impulso a las instituciones *for profit* y se ha localizado fundamentalmente en los países en los cuales existe un marco legal que permite la prestación del servicio universitario a través de sociedades anónimas. En muy pocos casos ha habido un traslado simple de instituciones públicas extranjeras *non profit* como por ejemplo han sido los casos del ingreso de la Universidad de Bolonia (Italia) en Argentina y de la Universidad de Valencia (España) en

Uruguay y que han sido proyectos no exitosos y con limitaciones de autorizaciones de programas por las respectivas autoridades nacionales. En México ha habido un ingreso importante de universidades públicas americanas. En algunas excepciones, como Chile, la internacionalización ha sido por instituciones *for profit* y con marcos legales que no lo habilitan y se ha realizado a partir de la terciarización de los servicios. (Rama, 2013). La procedencia dominante ha sido desde los Estados Unidos y su financiamiento se ha basado en captación de recursos de las bolsas de valores (tanto en Nueva York como en San Pablo). Esta internacionalización ha impulsado escalas superiores de tamaño de las instituciones, procesos de concentración, currículos con mayores componentes internacionales y modelos de gestión altamente internacionalizados.

Actualmente 8 grupos empresariales son propietarios de más de 56 instituciones de educación superior en 13 países de la región, teniendo una matrícula combinada del 5 por ciento de la cobertura que alcanzan más de 1.2 millones de estudiantes, con un crecimiento anual superior a las otras ofertas privadas. (Rama, 2013). Este ingreso de grupos extranjeros se ha constituido en un fuerte componente de las luchas estudiantiles (Chile), de las pujas interuniversitarias (México y Perú) y de los proyectos de cambios normativos (Colombia) y también ha cambiado significativamente la forma de funcionar de las universidades y de los mercados universitarios (Brasil y Perú).

c. Internacionalización transfronteriza

La educación transfronteriza, en tanto prestación del servicio educativo desde una institución radicada en un país a un estudiante residente en otro, ha crecido a escala mundial a medida que ha aumentado la virtualización. Al tiempo, a medida que aumenta la matrícula de la educación a distancia, se constata un aumento y diferenciación de sus niveles y de la internacionalización al virtualizarse. En la región, la educación a distancia ha crecido en un 20 por ciento interanual entre el 2000 y el 2010, cuando alcanzó a 1.5 millones de estudiantes que representan

el 7 por ciento de la matrícula regional, con un predominio de modelos semipresenciales. La presencia de modelos cien por ciento virtuales es aún escasa y sólo se ha autorizado en México y Colombia, en los cuales se constata un corrimiento y aumento de la demanda de educación a distancia hacia ofertas cien por ciento virtuales. Ello ha implicado una mayor incorporación de componentes importados en los recursos de aprendizaje, en los equipamientos, los docentes, los estudiantes y en las dinámicas del proceso de enseñanza.

La existencia de limitaciones normativas al ingreso de educación virtual internacional, así como las dificultades para la homologación de las certificaciones, han limitado la expansión de la educación virtual externa. Dentro de las modalidades de internacionalización, hay una baja incidencia de la educación transfronteriza pero a la par se constata un crecimiento de la matrícula de la educación a distancia. Inversamente, en los últimos años se ha producido una internacionalización de las instituciones de la región en los países centrales. Universidades como la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL, Ecuador), el Tecnológico de Monterrey (TEC, México) y la Universidad Alas Peruanas (UAP, Perú) han instalado fuera de sus países de origen múltiples sedes para apoyar sus ofertas académicas y procesos administrativos. Ello ha estado asociado a las corrientes migratorias de sus nacionales en los casos de la UTPL y la UAP. En el caso del TEC se ha focalizado en la oferta de postgrados virtuales en la región con apoyos presenciales.

d. Internacionalización de las industrias educativas

Esta internacionalización refiere a la prestación de servicios académicos de apoyo a los procesos educativos, los cuales se constituyen cada vez más con base en la nueva dinámica de la enseñanza y del aprendizaje tanto de la educación presencial como de las modalidades a distancia y virtual. En múltiples casos las instituciones comienzan a terciarizar y contratar externamente apoyos a sus procesos educativos e insumos de enseñanza. Si bien estos sectores de apoyo como industrias culturales existen

desde el inicio, están adquiriendo nuevas particularidades en el contexto de la globalización, de las políticas de calidad y de las nuevas tecnologías de comunicación e información, y se están transformando en industrias educativas más complejas y más focalizadas en la enseñanza.

El mercado de estos bienes y servicios nacionales se ha ido ampliando e internacionalizando asociado a la complejización y la especialización educativa, el aumento competitivo en los distintos mercados universitarios y la digitalización de los recursos de aprendizaje. Empresas como Pearson, Thompson o Mc Graw Hill entre cientos, se constituyen en importantes proveedores de libros de texto o de recursos de aprendizaje. Igualmente acontece con muchas empresas desarrolladoras de aplicaciones informáticas educativas. Ello ha sido facilitado por una relativa estandarización curricular global y los enfoques por competencia que facilitan la terciarización de los servicios educativos, lo cual impacta en el aumento del comercio y de la prestación internacional de estos bienes y servicios. En este sector podemos referir a múltiples dimensiones educativas y económicas, tales como:

- Internacionalización de recursos de aprendizaje (libros, bibliotecas digitales, bases de revistas internacionales, así como de los objetos de aprendizaje abiertos que constituye una internacionalización no mercantil). (OJS, Moodle, etc.)
- Internacionalización de equipamientos educativos para uso dentro o fuera del aula, a nivel de la institución o de los docentes o estudiantes. Ello refiere a la internacionalización de las industrias culturales.
- Internacionalización de servicios de apoyo a la educación tales como el hosteo u otros servicios de apoyo de plataformas a la educación tanto presencial como virtual (tutorías, gestión de revistas, servicios de asesoría, etc.).

e. Internacionalización del aseguramiento de la calidad

Esta internacionalización se ha ido desarrollando en la última década a escala global y se constituye en uno de los mecanismos

impulsores de la modernización de los sistemas educativos locales; facilita a su vez la mayor internacionalización de las modalidades tradicionales de movilidad de estudiantes, docentes e investigadores. Se diferencia en:

- Internacionalización de acreditaciones, que refiere a la acreditación internacional de instituciones y programas académicos o inclusive de servicios universitarios como por ejemplo las bibliotecas, los planetarios o los museos universitarios. (Rama, 2009a).
- Internacionalización de licenciamientos. Dentro de este componente nos referimos a la prestación de servicios de control de calidad del ingreso y del egreso de las instituciones. Constituyen formas de verificación de aprendizajes o de habilitación del ejercicio profesional a partir de estándares internacionales. Se tornan crecientemente imprescindibles para la prosecución de estudios o para el ejercicio profesional. Estos servicios funcionan a través de pruebas estandarizadas que cumplen el rol de licenciamientos personales. Crecientemente ellos se realizan por internet. Los exámenes de TOEFL o las pruebas del College Board son una expresión de ello.

Los tratados de libre comercio (TLC), en los cuales están insertos 13 países de la región, en general incluyen acuerdos de mutuo reconocimiento (ARM) que facilitan estándares de calidad globales con sistemas de verificación e instrumentación, junto con una relativa internacionalización de las propias agencias de licenciamiento y acreditación. Esta dinámica se analiza más ampliamente en el capítulo IV.

Esta internacionalización es complementaria con algunas de las otras en tanto contribuye indirectamente a poder captar más estudiantes internacionales al mejorar los sistemas universitarios locales y producir la información requerida para viabilizar el ingreso de estudiantes a la región. Es necesario reafirmar que una parte importante de la movilidad internacional de los diversos factores educativos es derivada tanto de asimetrías de calidad como de carencias de información. La internacionalización de

estos servicios de señalización del valor de las certificaciones produce información comparativa. Ello contribuye a la toma de decisiones racionales en los distintos mercados educativos y laborales y facilita la homogenización de las condiciones de cambio que requiere la construcción de un sistema global de educación superior. Estas dinámicas contribuyen a reducir las asimetrías informativas de los sistemas universitarios locales facilitando, por ende, la movilidad académica.

Estas acreditaciones y licenciamientos internacionales expresan además un cambio de los paradigmas de la evaluación de los estudiantes, de los docentes, de los programas y de las propias instituciones hacia un modelo que tienden a evaluar los aprendizajes y no meramente la enseñanza (Rama, 2011).

En tanto, la internacionalización se apoya finalmente en las asimetrías existentes, estos sistemas develan la información de la dimensión de esas diferencias. Constituyen un sistema de indicadores y de puntos de referencia sobre los cuales se construye el valor de las certificaciones y las garantías de la información no asimétrica de las competencias de los estudiantes, los profesionales y la calidad de los programas e instituciones. Son indicadores que inciden sobre la internacionalización, al tiempo que los servicios que los caracterizan son un componente de la propia internacionalización universitaria.

Estas modalidades son parte del proceso de complejización de la internacionalización de la educación, derivadas tanto de la diferenciación y de la asimetría de los sistemas, como de la necesidad de estándares. La internacionalización del aseguramiento de la calidad significa la incorporación de componentes internacionales en la evaluación nacional, la apertura a la presencia local de evaluaciones y acreditaciones externas y la convergencia de los sistemas de acreditación a través de alianzas, así como estándares similares, entonación de su funcionamiento o mutuo reconocimiento de sus acreditaciones. Una de sus versiones está articulada a la existencia de espacios subregionales de integración o de acuerdos bi o multilaterales, entre los cuales se encuentran los tratados de libre comercio.

La construcción de una regulación internacional es parte de la estandarización que caracteriza a la globalización. La movilidad de factores, más allá de las diferenciaciones y especificidades, requiere procesos de evaluación y acreditación comunes para facilitar las condiciones de cambio de los bienes, servicios y productos educativos. Este se incentiva en la región por la baja rigurosidad y objetividad de muchas evaluaciones locales o de la presencia de estándares inferiores de calidad. Siguiendo a Meyer (2007), se sostiene que la expansión de conocimiento y la diferenciación disciplinaria promueven una demanda de acreditación en campos altamente especializados con criterios muy específicos y globales.

Entre las causas de la expansión de la acreditación internacional también destaca el aumento de la competencia interuniversitaria que impulsa a múltiples instituciones a mayores estándares de calidad. Ello, dado que la acreditación es una forma de añadir valor al proceso educativo, siendo por ende esta acreditación una forma superior de valorización al otorgar al capital humano y a las certificaciones su valor real en términos globales y por ende permitir un mayor reconocimiento económico y una superior movilidad internacional de los profesionales de un país.

La acreditación internacional facilita la movilidad de personas y capitales a escala regional e internacional y promueve pertinencias y estándares de educación globales. La amplia cantidad de instituciones y el incremento de la competencia para atraer estudiantes y docentes funciona como un incentivo a esta acreditación internacional, que diferencia académicamente –y también socialmente– los sistemas e instituciones, en tanto dicha acreditación jerarquiza y pone en valor a las instituciones educativas en un marco comparativo global y permite una competencia interuniversitaria sobre parámetros comunes y reconocidos.

f. Internacionalización del currículo

Una de las primeras internacionalizaciones de la educación superior refiere al currículo, que contemporáneamente asume nuevas

complejidades y dimensiones de tipo global. (Delors, 1996; Fernández, 2004; Morin, 1999, World Bank, 2002). Ello remite tanto a los contenidos como a las estructuras y formas de organización educativas. Las estructuras de los créditos, los ciclos y niveles educativos, los estándares mínimos o las competencias genéricas y específicas de egreso, se están internacionalizando desde los países centrales a través del proceso de Bolonia, el consenso de Washington (convenio universitario), o los acuerdos de Francia y Gran Bretaña con sus ex colonias, o las propias convenciones internacionales de la UNESCO que se tornan en criterios para todos los países.

También los contenidos de los procesos educativos se están sintonizando a nivel internacional. En el campo de las asignaturas y de sus contenidos se observa la incorporación de enfoques internacionales comparativos, temas y asignaturas internacionales, lenguas internacionales, o estudios y asignaturas que forman parte de programas de movilidad, así como también bibliografías internacionales.

A través de ellos inclusive es posible medir el grado de internacionalización de un programa específico. Ambos, estándares internacionales (créditos, competencias, ciclos, certificaciones) y contenidos internacionalizados, se retroalimentan y van conformando un currículo internacionalizado, más allá de los particularismos nacionales, y que se vigoriza con pertinencias globales y una demanda por movilidad de los profesionales universitarios. (CNAP y CSE, 2004).

g. Internacionalización de los egresados

El aumento de la matrícula está facilitando el incremento de los egresos profesionales de la región. Estos han sido relativamente absorbidos en las últimas décadas, derivado de la modernización de la estructura productiva asociada a la apertura, el cambio tecnológico y la expansión económica. También se ha facilitado la sustitución de empleos con menor valor agregado, una reducción de la diferencia salarial profesional entre hombres y mujeres, el aumento del desempleo profesional y de la emigración profe-

sional. Asimismo ha facilitado un aumento de la matrícula de postgrados y una relativa caída de los salarios de los profesionales, sobre todo de aquellos en instituciones y programas no acreditados.

Históricamente los salarios de los profesionales en América Latina han sido superiores a los salarios de las personas sin formación, resultado de que los retornos en educación terciaria son superiores por la escasez de capital humano especializado (Psacharópulos, 1980, 1994). En la década de los 90 tal brecha de desequilibrios en los mercados de trabajo y educación se incrementó y los ingresos de los trabajadores profesionales con título aumentaron más que los salarios de las personas sin formación especializada. (Weller, 2004; Amarante, 2011). La apertura, el cambio tecnológico y la transformación del padrón de acumulación de capital, incrementaron la demanda de trabajo con mayor capacitación, pero las tasas de egreso en su localización o en los perfiles de ofertas, han comenzado a ser de una dimensión superior, regionalmente, a las oportunidades de trabajo. En la década del 2000 se constata en los mercados laborales que los diferenciales salariales en varios países de la región, a pesar de los niveles de crecimiento económico, no parecen estarse ensanchando en igual dimensión que en el pasado, haciendo que la tasa de retorno de los estudios universitarios haya disminuído en varios países. El aumento de las clases medias por el ingreso de sectores anteriormente pobres, ha tenido un componente de apoyo en la expansión de la educación terciaria (Banco Mundial, 2013). Ello se muestra en el aumento de la población con estudios terciarios en la población económicamente activa (PEA) pero que al tiempo impacta sobre los salarios de los profesionales y en una reducción de los retornos. Ello es además vigorizado por el aumento del salario mínimo producido en la década pasada. En este contexto, los ingresos de las clases medias universitarias no han crecido en igual proporción que los otros sectores, facilitado tanto por el aumento de la oferta de profesionales como por el mayor costo de la educación privada por los controles de calidad y la mayor competencia institucional. Ello ha incidido en una reducción de la tasa de retorno profesional comparativamente y

una mayor presión a la emigración. El tema se analiza específicamente en el capítulo VII.

La tendencia a la sobre oferta de profesionales refuerza el desequilibrio estructural entre los mercados de oferta y de demanda y facilita la movilidad profesional como emigración ante mercados internacionales que demandan crecientemente personal altamente capacitado (Aragonés, 2011). Este aumento del egreso y el cambio en los niveles de remuneración relativos facilita la internacionalización de los mercados educativos y laborales, tanto sea a través de la emigración profesional, como del teletrabajo y el traslado de la producción bajo el llamado redespigue industrial y de servicios. Es una lógica donde ambos mercados y dinámicas se internacionalizan, más allá de las limitaciones en los países de destino asociadas a la calidad de los aprendizajes y las limitaciones de los colegios al ejercicio profesional de los no egresados locales.

IV

Irrupción de la acreditación internacional⁶

1. Complejización de la evaluación y acreditación de la educación superior. 2. La acreditación internacional. a. Causas de la acreditación internacional. 3. Diferenciación de la evaluación y acreditación internacional. 4. Ejes de la acreditación internacional en América Latina. a. Incorporación de estándares internacionales. b. Acreditación internacional por agencias locales o redes universitarias. c. Marcos legales que permiten la acreditación internacional. d. Acreditaciones internacionales asociadas a acuerdos internacionales. 5. Conclusiones: La diversidad de acreditaciones internacionales.

1. Complejización de la evaluación y acreditación de la educación superior

La creación de las agencias de evaluación y acreditación nacionales en la región fue el inicio de una nueva fisonomía universitaria entre la autonomía universitaria y la libertad de mercado, en tanto proceso de construcción de sistemas de supervisión y de mejoramiento de la calidad. Significaron una cuña regulatoria entre la autonomía de las universidades públicas y la libertad de mercado de las instituciones privadas en el ámbito local y se constituyeron en los ejes de la conformación de regulaciones públicas. Éste es un proceso que se desarrolló a escala global y también en América Latina, aquí además como una derivación de la 2º reforma que creó una expansión y diferenciación institucional sin control de calidad.

Sin embargo, muy rápidamente la complejización de las estructuras productivas, disciplinarias y educativas, así como las crecientes demandas de calidad y competitividad, han promovido una ampliación y una evolución de esos sistemas de evaluación iniciales a través de varios caminos.

Cuadro N° 3. Evolución de las agencias de evaluación y acreditación.

Desde	Hacia
Autoevaluación cualitativa	Autoevaluación cuantitativa
Evaluación de insumos	Evaluación de resultados (exámenes de licenciamiento)
Evaluación en base a misiones	Evaluación en base a parámetros de calidad predefinidos
Preeminencia de la autoevaluación	Mayor valorización de la evaluación externa
Evaluación centralizada	Procesos de evaluación regionalizados
Evaluación académica	Evaluación con múltiples dimensiones
Evaluación solo para mejoramiento	Evaluación para obtención de recursos presupuestales
Evaluaciones de conocimientos	Evaluaciones de competencias profesionales
Evaluaciones presenciales	Evaluaciones utilizando procedimientos informáticos
Evaluación por objetivos educativos	Evaluación por competencias curriculares
Evaluación voluntaria	Evaluación obligatoria

La complejización de la acreditación en la región se ha expresado en cambios en los paradigmas y dinámicas primigenias y en la transformación de las agencias de evaluación en sistemas de aseguramiento de la calidad. Ello promueve el pasaje desde modelos de acreditación monopólicos a sistemas competitivos, desde procesos de acreditación nacionales a acreditaciones internacionales; desde acreditaciones de proceso a acreditaciones de productos (profesionales), así como de acreditaciones de grado y postgrado a acreditaciones de la educación transnacional en todas sus dimensiones.

En la evolución de las agencias de evaluación hacia sistemas de aseguramiento de la calidad es de destacar como una de sus

causalidades la amplia diferenciación de los programas e instituciones. También, además, se amplían los actores regulatorios, los enfoques de la calidad y las áreas de evaluación y acreditación. El pasaje desde agencias de evaluación hacia sistemas de aseguramiento también atiende a la diversidad de niveles y modalidades educativas, a diversidad de demandas laborales, así como de prácticas pedagógicas y ámbitos disciplinarios que plantean la necesidad tanto de nuevas instituciones, mecanismos y políticas, como de nuevos paradigmas y nuevas modalidades de la evaluación.

Esta dinámica a la vez es parte de un movimiento más amplio dado por el pasaje desde acreditaciones nacionales hacia acreditaciones internacionales (AI). Al complejizarse los sistemas de educación superior y los propios procesos de evaluación y acreditación (E. y A.) otros actores ingresan con otras dinámicas evaluadoras como los colegios profesionales y otros actores privados como las agencias internacionales. La AI constituye un instrumento para el mejoramiento de la calidad mediante estándares internacionales. La apertura global de las economías y sociedades incentiva mejores estándares de acreditaciones nacionales poniendo en igualdad de condiciones a agencias locales y externas.

El pregrado como modalidad educativa de la sociedad industrial está asociado a la evaluación y acreditación local, pero el postgrado, la educación virtual y la educación transnacional, son las formas educativas articuladas a la sociedad del conocimiento, y están asociados a procesos de evaluación y acreditación internacionales. Así, la educación transnacional, dada por los postgrados, la educación virtual y la movilidad docente y estudiantil, parece requerir una acreditación internacional.

2. La acreditación internacional

Como se ha referido, una de las características dominantes de la educación superior a escala global está dada por la creciente internacionalización de sus dinámicas, instituciones, estudiantes, programas, currículos y docentes. Es este un complejo proceso

que actúa en todos los ámbitos de la educación y que está siendo respondido o acompañado por diversas políticas, tanto de resistencia como de apertura, a niveles nacionales, regionales o globales. En este contexto se desarrolla la acreditación internacional como nuevo paradigma de evaluación. Varios son sus motores que remiten a su vez a los diversos componentes de la educación transnacional. Esta, en tanto se desarrolla en dos o más lugares, constituye una modalidad educativa que demanda una acreditación internacional. Los procesos de evaluación, por su parte, actúan para docentes, infraestructuras, programas, etc., y que ellos se den en territorios distintos tiende a demandar una evaluación y acreditación supranacional. En este sentido la acreditación internacional es una de las características que asumen los sistemas de educación en el actual contexto de la globalización y de la sociedad del conocimiento. Como se afirma “la educación transnacional plantea un nuevo ámbito de actuación para las legislaciones y los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, así como introduce la cuestión de la acreditación de la calidad de los proveedores de servicios educativos que se imparten desde otros países”. (Sebastián, 2008).

La acreditación internacional es una derivación de la complejización de los procesos de evaluación y acreditación y se constituye como un componente de los sistemas de educación en el actual contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento. Es un nuevo paradigma de evaluación de la educación, tanto local, regional como global, en un proceso no lineal que está siguiendo diversos caminos con sus respectivas tensiones. Ella es parte de un proceso más amplio dado por la internacionalización de la educación superior conformando las bases para el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación crecientemente internacionales. Una de esas orientaciones está marcada por la construcción de mecanismos y procesos de convergencia de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, lo cual se constituye como uno de los ejes de la construcción de esta acreditación. Este sin embargo no es un proceso único ni está exento de tensiones y de conflictos, en tanto implica una transferencia de soberanía y de transferencia

de cometidos y de acciones desde las fronteras nacionales hacia ámbitos supranacionales. La acreditación internacional se define diferenciadamente:

- Como acreditación por parte de instituciones localizadas en otro país distinto al cual ofrecen ese servicio.
- Como acreditación que tiene validez fuera de los marcos nacionales donde fue dada.
- Como concepciones y criterios de las agencias locales que incorporan componentes globales en sus procesos de acreditación.
- Como convergencia de las agencias nacionales sobre criterios comunes y reconocimiento de sus respectivas acreditaciones.
- Como acción de agencias supranacionales que actúan en diversos países.

La complejización de la internacionalización educativa marca el escenario de la propia internacionalización de la evaluación y acreditación. Ella es derivada de la diferenciación de los sistemas y, como referimos, se expresa también en la incorporación de componentes internacionales en la evaluación nacional, en la apertura a la presencia de acreditaciones externas, en la internacionalización en la evaluación y en la convergencia de los sistemas de acreditación a través de alianzas, estándares similares, entonación de su funcionamiento o mutuo reconocimiento de sus acreditaciones. En esta línea uno de los ejes actuales más dominante de este proceso de internacionalización de la acreditación está focalizado en los espacios subregionales de los procesos de integración o de acuerdos bilaterales, entre los cuales se incluyen los tratados de libre comercio.

a. Causas de la acreditación internacional

La construcción de la regulación internacional es parte de la estandarización que caracteriza a la globalización y la movilidad de factores, y que requiere procesos de E. y A. comunes. Igualmente, cabe destacar que en el actual contexto de la expansión

de conocimiento, y de la diferenciación disciplinaria, hay una demanda de acreditación en campos altamente especializados con criterios muy específicos que superan los esquemas centralistas monopólicos o locales. Cabe agregar en la región la lentitud de los procedimientos, la baja rigurosidad y objetividad de las evaluaciones locales, o la ausencia de elevados estándares de calidad dada la alta heterogeneidad de los sistemas de educación superior. (Díaz Barriga, 2008; Kroch, 2007).

Una de las determinantes que lleva a las universidades a someterse a la acreditación regional o internacional, más allá de los marcos legales o los beneficios económicos, descansa en la expansión y obsolescencia del conocimiento; las asimetrías entre los sistemas nacionales y la competencia interuniversitaria por mayores estándares de calidad. También incide la búsqueda de mejores condiciones de mercado por parte de las universidades y programas ante la mayor competencia institucional, dado que la acreditación es una forma de añadir valor al proceso educativo. La acreditación internacional es una forma superior de valorización para el capital humano y las certificaciones y, por ende, permitir mayor reconocimiento económico. La acreditación internacional también facilita la movilidad de personas y capitales a escala regional e internacional y promueve pertinencias y estándares de educación globales. La amplia cantidad de instituciones y el incremento de la competencia para atraer estudiantes y docentes funciona como incentivo a la acreditación internacional, para diferenciar académicamente –y también socialmente– los sistemas e instituciones, en tanto ella jerarquiza y pone en valor a las instituciones educativas en un marco comparativo global y permite una competencia interuniversitaria sobre parámetros comunes y reconocidos.

En la nueva realidad de movilidad profesional, académica y estudiantil, y donde las teorías pedagógicas crecientemente valorizan la eficiencia académica de la movilidad, este tipo de acreditación también contribuye a suprimir o facilitar el engorroso proceso de reconocimiento que debe ser realizado en general ante universidades a través del análisis y contraste de los currículos, derivado por la falta de información de las competencias de las certificaciones.

Igualmente cabe agregar como otra de las causalidades la dificultad local para evaluar la educación transnacional en tanto el servicio incorpora al menos dos países. La educación transnacional presenta enormes dificultades conceptuales y normativas de evaluación y fiscalización por su carácter multinacional. La educación virtual, la movilidad docente, estudiantil e institucional no pueden evaluarse exclusivamente con estándares o normas locales. Inclusive los postgrados, en tanto tienden a estar focalizados en las fronteras del conocimiento, insertos en redes globales de docencia e investigación, o como parte de alianzas estratégicas en el marco de una división internacional del trabajo académico y de la especialización disciplinaria, tienden a requerir pares, criterios y paradigmas internacionales tanto de producción como de evaluación

3. Diferenciación de la evaluación y acreditación internacional

La evaluación y acreditación internacional es un proceso de construcción teórica y práctica. Parece seguir por ahora varias líneas no necesariamente convergentes. Por una parte se destaca una orientación centrada en evaluaciones particulares de instituciones y programas a partir de estándares con múltiples componentes internacionales y que concluye en una acreditación realizada por una agencia internacional. Es este un esquema similar a las evaluaciones y acreditaciones locales tradicionales, pero con un alcance y dimensiones internacionales. La metodología basada en procesos sucesivos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación es similar, y sólo varían los indicadores, criterios, evaluadores, marcos legales o la cobertura de la acreditación.

Por otra parte, hay un proceso de evaluación en base a indicadores globales comparativos y donde la acreditación no está dada por un organismo nacional, internacional o estructura de acuerdos, sino por una metodología. Ello remite a los *rankings* que se constituyen en una evaluación internacional comparativa entre instituciones en base a pocas variables sobre los cuales se

tienen datos fiables comparables (Piscoya, 2006). El incremento de indicadores internacionales comparativos así como de su ponderación irá mostrando una mayor confiabilidad para estas evaluaciones que con el tiempo aumentan su respetabilidad e impacto. En este sentido, los *rankings* son acreditaciones internacionales sobre metodologías basadas en menos variables y sobre un concepto de valor comparativo.

Es también destacable una diferenciación de la primera acreditación internacional referida, entre el modelo europeo y el modelo americano. En el caso del modelo que parece seguirse en Europa de construcción de una acreditación internacional, se desarrolla a través de agencias nacionales mediante la “entonación” de sus orientaciones en el marco del proceso de Bolonia que promueve estándares comunes entre los sistemas nacionales de educación. La E. y A. internacional es más de tipo regional en tanto se construye sobre la base de una “entonación regional” de los criterios y estándares de las agencias nacionales sobre la base de la convergencia institucional y de políticas de otras dimensiones universitarias.

El proceso de Bolonia estableció como objetivo una colaboración europea en la garantía de calidad a través del diseño de criterios y métodos compartidos. Se estableció un cronograma para que los sistemas nacionales de aseguramiento de calidad incluyan procedimientos comparables y el establecimiento de redes internacionales de cooperación. Igualmente se aprobó el registro europeo de agencias de aseguramiento de la calidad basadas, a su vez, en la revisión nacional. Tal proceso derivó a que Europa propenda, en su interior, en el mutuo reconocimiento de acreditaciones, a través del “*European Consortium for Accreditation in Higher Education*” (ECA) (2003) consorcio conformado por las distintas organizaciones nacionales de acreditación de los países y que otorga el mutuo reconocimiento de las decisiones de acreditación desde finales del 2007 y de sus implicancias legales, siguiendo las recomendaciones de la Convención de Reconocimiento de Lisboa (2004). Se basa en el cumplimiento de los objetivos de Bolonia de establecer un sistema de acreditación y certificación con procedimientos comparables y se estructura sobre un código común de

buenas prácticas, mutua confianza, guías, herramientas y estándares comunes y mutua cooperación entre las agencias.⁷ Sin embargo, dada su contradicción con los principios de la Unión Europea que propende a la libre movilidad y la igualdad de condiciones, dicho avance hacia la “entonación” de los criterios de las agencias permite que las universidades sean libres de acreditarse con la agencia que ellas deseen. Igualmente, también en el viejo continente se están desarrollando agencias regionales por profesiones.

El modelo americano de acreditación se basa en 81 agencias de acreditación de programas estructuradas por campos de conocimiento y profesiones, como organizaciones autónomas, sin fines de lucro y reconocidas por parte del gobierno federal y del *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA). Una amplia cantidad de éstas han comenzado a actuar fuera del país. Ellas son altamente eficientes en un mercado competitivo ya que en USA aunque la acreditación es voluntaria, las universidades no pueden acceder a fondos federales si no están acreditadas, e inclusive muchos puestos laborales exigen profesionales provenientes de instituciones acreditadas.

Adicionalmente la acreditación de instituciones está basado en 8 agencias que cubren diversas regiones del país. Entre ellas la *Southern Association of Colleges and Schools* (SACS), que actúa en la región sur, fue autorizada a evaluar y acreditar a instituciones latinoamericanas.

Otros sistemas de acreditación como los de Australia, Japón, Hong Kong y Nueva Zelanda, son miembros del Washington Accord, bajo el cual cada país ha desarrollado su propia agencia acreditadora pero con estándares acordados y con el reconocimiento mutuo por las agencias miembros del citado acuerdo.

4. Ejes de la acreditación internacional en América Latina

En América Latina hay una diversidad de modelos de evaluación y acreditación nacionales (monopólicos, obligatorios para algunas profesiones o niveles, voluntarios, competitivos, privados, externos regionales, etc.) que están imponiendo una diversidad de impactos en los sistemas nacionales. La región también está

inserta, aún cuando en menor dimensión que otras regiones del mundo, en regulaciones internacionales. Aunque no existe un proceso de integración a escala de toda la región, si hay procesos parcelados de relativa baja intensidad, como la integración centroamericana y el Mercosur donde se han llevado adelante algunos procesos de acreditación regional y hay además otras dimensiones del tema necesarias de visualizar. Así, podríamos clasificar la construcción de la acreditación internacional en la región a partir de varios ejes ordenadores:

a. Incorporación de estándares internacionales

Las instituciones locales tienden a incorporar procesos, criterios, estándares e inclusive evaluadores internacionales. Es un proceso por el cual las agencias locales incorporan componentes internacionales a partir de la coordinación de estándares y criterios comunes, tanto en forma bilateral o regional entre las agencias. Hay avances en la incorporación de indicadores internacionales en las acreditaciones, pero además se destaca un movimiento colectivo de sintonía de las acreditaciones nacionales. La Red de Agencias de Acreditación (RIACES) creada en 2003 al impulso del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior (IESALC) y que constituye un proceso de coordinación entre las agencias nacionales, ha desarrollado orientaciones de buenas prácticas y un manual de autoevaluación de las agencias nacionales, propende la utilización de indicadores internacionales.

En este proceso, aún cambiante con diversas orientaciones, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), como organización privada sin fines de lucro formada por instituciones públicas y privadas, no es una agencia de segundo piso sino que se limita a reconocer que la evaluación realizada por las agencias ha seguido los lineamientos y criterios diseñados en la propia red y que el reporte de evaluación externa satisface y se encuentra en línea con dichos criterios.

b. Acreditación internacional por agencias locales o redes universitarias

Algunas agencias e instituciones nacionales comienzan a actuar internacionalmente desarrollando evaluaciones y acreditaciones internacionales fuera de sus países de origen. El ingreso de estas instituciones nacionales a la acreditación internacional en general se da por intereses académicos o mercantiles en tanto servicio privado. La presencia de diversos casos de acreditación internacional en la región es muy vasta y escapa a la dimensión de este capítulo su posibilidad de registro. Sin embargo, más allá de observar algunos casos, es posible identificar que el sometimiento a la acreditación internacional es mayor en las universidades que propenden a focalizarse en altos estándares de calidad, en los países donde no hay acreditación local, en las universidades con políticas activas de internacionalización o en aquellas insertas en activas redes internacionales (CINDA, AUSJAL, AUGM, etc.).

Así, por ejemplo, en Perú se visualiza como la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) (pública) con el *Royal Institute of British Architects* (RIBA), o la Universidad Peruana Cayetano Heredia (privada) con el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) de Colombia. La Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) de Ecuador es por ejemplo la primera universidad pública en proceso de acreditación ante la ABET de Estados Unidos, aún a pesar de la existencia de una agencia monopólica y obligatoria en el país. ABET es una de las agencias internacionales más conocidas y acredita programas de ingeniería, tecnología, computación y ciencia aplicada de los institutos de educación superior. Ha acreditado a la actualidad aproximadamente 2,800 programas en más de 550 institutos de educación superior y universidades dentro de los Estados Unidos. En noviembre de 2006 inició la acreditación de programas fuera de los Estados Unidos con los nuevos criterios ABET 2000. Entre las múltiples universidades latinoamericanas que tienen programas acreditados ante la ABET destacan el Instituto Tecnológico de Monterrey (México) o la

Pontificia Universidad Católica (Chile) que al tiempo están en posiciones elevadas en los *ranking* globales.

En la región, también hay procesos de acreditación internacional promovidos desde los ámbitos nacionales. Desde los gubernamentales se puede referir a la acción externa de las agencias nacionales (CNA de Colombia y CONEAU de Argentina por ejemplo actuando en Bolivia). Como procesos de acreditación internacional realizados por órganos corporativos se puede registrar a la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) que ha acreditado a varias universidades de la región y AUPRICA (Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica) que también ha acreditado a varias de sus universidades asociadas de Centroamérica. El CINDA que es una asociación que reúne a 34 universidades creó una agencia de acreditación (IAC) para actuar regionalmente y que ha acreditado externamente. Igualmente cabe destacar entre los procesos de acreditación internacional realizados en el marco de redes, las que realiza el grupo Laureate y la asociación de universidades adventistas de la región, que buscan sistemas comunes que permitan la movilidad estudiantil más allá de las diferencias locales o de la existencia obligatoria de acreditaciones locales. Estas redes, en su interior, desarrollan estándares y criterios que fungen como formas de acreditación para alinear las dinámicas educativas entre sus universidades a escala regional y facilitar la movilidad interna.

Dentro de este tema, cabe considerar el caso de México, que tiene en funcionamiento 27 organismos acreditadores por campos disciplinarios con cierta similitud con el modelo americano. Tal estructura del sistema de aseguramiento permite acreditaciones internacionales a través de esos consejos, que a su vez están reconocidos por COPAES y les faculta llevar a cabo los procesos de evaluación conducentes a la acreditación de programas de nivel licenciatura y de técnico superior universitario o profesional asociado, en áreas definidas del conocimiento, en instituciones públicas y privadas del país. Estos organismos tienen un rol monopólico y cubren todas las áreas de conocimiento establecidas por la UNESCO en su Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (1997). Tal es por ejemplo el Consejo de Acreditación de

la Enseñanza en Contaduría y Administración (CACECA) que con más programas acreditados en México, es el organismo con más experiencia en la región en acreditaciones y lleva a cabo una activa acción regional de evaluación y acreditación a través del Consejo de Acreditación de Ciencias Sociales de América Latina (CACSLA).

c. Marcos legales que permiten la acreditación internacional

En una cuarta orientación, cabe referir a marcos normativos que permiten el ejercicio interno de agencias de evaluación y acreditación internacionales fundamentalmente al interior de sistemas voluntarios de E. y A. donde se faculta la acción de acreditadoras externas reconocidas. Desde 1995 en la región se han creado agencias de evaluación y acreditación en casi todos los países y son sus marcos normativos y reglamentaciones las que definen el perfil de la acreditación internacional.

En general esos marcos legales en América Latina varían entre aquellos que no restringen la viabilidad de acreditaciones internacionales y aquellas que imponen el carácter obligatorio de las acreditaciones nacionales. En algunos casos se faculta, mediante convenios con la agencia local, el reconocimiento de la acreditación internacional.

El carácter predominantemente voluntario de la acreditación en la región es uno de los factores que facilitan la acreditación internacional. A diferencia de los casos de sistemas no voluntarios como Ecuador, Nicaragua y Panamá, y en determinadas carreras en Argentina, Paraguay y Perú, donde la acreditación es obligatoria, implican que la acreditación internacional sólo pudiera desarrollarse por convenios entre las agencias a través de acuerdos de mutuo reconocimiento o de carácter adicional y repetitivo con costos adicionales. En tanto los sistemas son voluntarios hay un espacio potencial de acreditación internacional y una competencia entre las acreditadoras. El carácter de monopolios internos de acreditación en las fronteras nacionales limita la acreditación internacional al restringir su ingreso.

En el caso de Colombia la acreditación es voluntaria pero ella es legalmente un acto de fe pública que otorga el ministerio

con firma del ministro siguiendo sus procedimientos, lo cual restringe su rol de acreditación internacional. Tal situación determinó que en un caso de solicitud de evaluación y acreditación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia para un programa, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) tuviera que requerir autorización del ejecutivo quien delegó ese mandato a un órgano no oficial cuya validez legal no existía. La restricción de acción fuera del país es derivada por la diferencia entre una acreditación de valor legal y otra acreditación de valor académico. La acreditación legal no puede ejercerse en otros países al ser un acto de gobierno sin la existencia de complejos acuerdos de reciprocidad intergubernamental.

d. Acreditaciones internacionales asociadas a acuerdos internacionales

Algunas acreditaciones internacionales se articulan a tratados de libre comercio que contribuyen a abrir las puertas al mutuo reconocimiento de certificaciones. Ello impone entonación de criterios entre agencias y actores, o la libertad de mercado de agencias acreditadoras internacionales. Los tratados de libre comercio firmados por varios países de la región incluyen la realización de acuerdos de reconocimiento mutuos (ARM) para permitir la movilidad profesional. Entre otros componentes, estos imponen el establecimiento de estándares comunes entre los sistemas de aseguramiento de la calidad y libertad de movimiento de las agencias. En este sentido es de resaltar que la Organización Mundial del Comercio, en el marco del GATS (Acuerdo General de Comercio de Servicios), exige a los países miembros que se adhieran a normas básicas del funcionamiento de la educación superior para evitar la existencia de barreras indirectas. Tales exigencias se refieren a normas de calidad verificadas mediante acreditaciones y competencias profesionales recertificadas, todas las cuales se constituyen en incentivos a la acreditación internacional.

Otras acreditaciones internacionales son derivadas de acuerdos y procesos de integración subregional. En ellas se preservan

los monopolios nacionales de las agencias locales, como son los casos del MERCOSUR o del Mercado Común Centroamericano, y donde las organizaciones nacionales propenden a establecer una coordinación, o “entonación” entre los diversos criterios, procedimientos o estándares de evaluación. Estas políticas se constituyeron además en factores promotores de la creación de agencias nacionales en todos los países de la región, restando sólo Uruguay en el MERCOSUR y Honduras y Guatemala en Centroamérica.

i. Modelo de acreditación internacional en Centroamérica

El modelo de evaluación y acreditación internacional en Centroamérica tiene dos impulsores dados por el proceso de integración de la subregión y los tratados de libre comercio con Estados Unidos. Ambas direcciones parecen retroalimentarse. En el marco del modelo subregional se conformaron agencias de evaluación y acreditación de programas e instituciones nacionales, a la fecha existen en Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Honduras y El Salvador y se creó una agencia regional de evaluación y acreditación de segundo piso, el Consejo Centroamericano de Acreditación (2003) que evalúa y acredita a las agencias locales y establece estándares y procedimientos. Estas agencias locales no son homogéneas: mientras que en Panamá, Honduras y Nicaragua son obligatorias, en El Salvador y Costa Rica son voluntarias, al tiempo que se carece de éstas en Belice y Honduras. La acreditación internacional en este sentido se puede dar por diversas modalidades. En Costa Rica las universidades han acreditado algunos de sus programas con instituciones internacionales, pero a la vez la agencia de evaluación (Sinaes) ha reconocido por convenio la validez de las acreditaciones internacionales de esas universidades. En Guatemala las instituciones de elite se han sometido a procesos de acreditación internacional. Al mismo tiempo se han creado agencias regionales de acreditación por disciplinas (agronomía, ingeniería y arquitectura) impulsadas por los colegios profesionales y las asociaciones de facultades; una agencia regional de postgrado promovida por el CSUCA y

derivada del Sistema de Carreras Regionales (SICAR), y existe una agencia de acreditación para las universidades privadas de la subregión (AUPRICA) que ya ha realizado dos convocatorias para la acreditación de sus miembros. Ello da una pluralidad de procesos de evaluación y acreditación y también de acreditaciones internacionales.

ii. Modelo de acreditación internacional en el MERCOSUR

En el caso del MERCOSUR-educativo esa trama histórica ha promovido la construcción de agencias de aseguramiento de la calidad locales, la entonación de sus estándares y a la vez procesos de acreditación subregionales. El modelo de construcción de la acreditación regional en el MERCOSUR se ha desarrollado en primera instancia a través de la firma de un memorando de entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del MERCOSUR y Bolivia y Chile como países asociados. (Martín, 2004). El MEXA estableció dimensiones, componentes, criterios e indicadores para la acreditación de tres carreras del MERCOSUR (Medicina, Agronomía e Ingeniería), que finalmente son otorgados por la Reunión de Ministros que es la instancia que da fe pública a esos reconocimientos académicos. Hay en este sentido un enfoque oficial y estatal en la acreditación. Ello funcionó como una acreditación sobre bases comunes de carácter voluntario con el objetivo de homologar los títulos a nivel del MERCOSUR (solo en términos académicos ya que no habilita al ejercicio) y para mejora de la calidad. (Mora, 2006).

Este sistema experimental terminó y en el 2008 se aprobó el inicio de un Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. El nuevo sistema fija una acreditación voluntaria, para carreras de grado, vigentes por 6 años, con reconocimiento en los países signatarios y no confiere derecho al ejercicio de la profesión en los demás países, sino que se orienta a una valorización de las certificaciones ya que tampoco es condición para la movilidad

académica y el reconocimiento para efectos de la prosecución de los estudios en los otros miembros del acuerdo que si bien se aprobó en la década pasada, fue anulado por Brasil.

Esta internacionalización se apoya en agencias nacionales de acreditación, que son los órganos ejecutivos del Sistema ARCU-SUR. Las agencias actúan como Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) quien fija los criterios de la acreditación regional, pero las acreditaciones están a cargo de las agencias nacionales respectivas.

5. Conclusiones: la diversidad de acreditaciones internacionales

La acreditación internacional en América Latina y el Caribe es un proceso reciente y limitado con dispersión de los procesos a nivel de las instituciones, programas y países. Ello facilita la existencia de estándares globales que a la vez impulsan la movilidad académica y la comparabilidad de la calidad de las instituciones y de los programas. Se expresan en múltiples dimensiones.

También implican costos superiores y en muchos casos hay una duplicidad de procesos de evaluación dado los marcos normativos de los países. Sus estándares son mucho más exigentes que los estándares nacionales, y facilitan una diferenciación entre acreditaciones locales e internacionales, que implican un nivel superior y que a la vez agregan mayor valor. Ésta también se caracteriza por actuar sobre la pertinencia local, comenzando a introducir un mayor sesgo hacia una pertinencia más internacional. Sin embargo, es de destacar que muchas de sus recomendaciones no son fácilmente instrumentables por costosas y por no ajustarse a los parámetros de funcionamiento de los sistemas de educación superior de la región.

El futuro de esta evaluación parecería estar marcado por una mayor diferenciación y a la vez una mayor articulación a los mercados y pertinencia globales. En este sentido es clara una tendencia a regulaciones que propenden al reconocimiento en base a la igualación de las condiciones de producción y de sistemas de aseguramiento de la calidad basados en criterios comunes. Tal proceso podrá basarse tanto en la búsqueda y

construcción de mecanismos de convergencia regional de los procesos de acreditación, de la conformación de procesos de acreditación subregionales no monopólicos a partir de las agencias nacionales (Caribe, Centroamérica y MERCOSUR), o del establecimiento de acuerdos de mutuo reconocimiento entre las agencias.

Igualmente se está desarrollando un escenario de acreditación internacional asociado a la apertura de las economías y a los tratados de libre comercio que contribuyen a criterios y regulaciones internacionales comunes que facilitarán una mayor apertura a agencias internacionales o a mayores articulaciones entre las agencias. Dada la complejidad de los procesos educativos, la ausencia de consensos regionales respecto a las características de la apertura, la diversidad de universidades, es factible suponer una multiplicidad de dinámicas de acreditación internacional, tanto de mercado, académicas o gubernamentales, a nivel de países o subregiones. Ello contribuirá a una mayor diferenciación de las instituciones, un aumento diferenciado de la internacionalización y avances hacia estándares de calidad superiores que faciliten a su vez la movilidad profesional. Pero también es viable suponer la limitación a la apertura a agencias externas y a la incorporación de la cultura de la acreditación y la incorporación de indicadores internacionales

Los escenarios más dominantes de las manifestaciones de la acreditación internacional (A.I.) en la región son:

- Toda la región, en distinta dimensión, está siendo sometida a la presencia de acreditaciones internacionales. La apertura generalizada y la conformación de sistemas globales de educación están contribuyendo a ello.
- La diferenciación de los sistemas de evaluación y acreditación, así como de los ejes de los procesos de apertura en la región, determina una amplia diferenciación de las formas que asume la acreditación internacional en la región, pero dado en general el carácter voluntario de la acreditación, las universidades están en posibilidad de desarrollar independientemente acreditaciones internacionales.

- Aquellas instituciones que buscan actuar en ámbitos de alta calidad o están volcadas a la acción internacional o están ingresando en estos caminos de aseguramiento de la calidad.
- Las agencias de evaluación están promoviendo la incorporación de criterios internacionales en sus procesos de acreditación, pero todavía ellas sólo pueden actuar en los ámbitos locales que sus marcos normativos les imponen.
- Existe una creciente presencia de multiplicidad de instituciones acreditadoras internacionales en la región, que en general son privadas sin fines de lucro, tanto de la región como fundamentalmente extra-regionales.
- Si bien existen actores regionales de servicios de acreditación que tratan de aprovechar las oportunidades, la dominancia está dada por la acción de organismos de acreditación de programas de procedencia americana, europea o en el caso de regionales, de México que son los que tienen experiencia, calidad, competencias específicas y carácter no lucrativo.
- Los procesos de acreditación subregional (Centroamérica y MERCOSUR) son procesos acotados y muy reducidos en términos de sus marcos normativos y de sus alcances, pero han ido avanzando lenta y continuamente hacia su convergencia y la conformación de acreditaciones internacionales como agencias de segundo piso.

V

Nuevos actores internacionales de la universidad negocio⁸

1. La educación superior privada en América Latina. 2. Contexto de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina. 3. Distintas lógicas for profit y non profit del sector privado en la universidad. 4. Principales grupos económicos internacionales en el mercado universitario en la región. 5. Marcos institucionales de la inversión for profit en la región. 6. Conclusiones: Los grupos internacionales como nuevos actores universitarios.

1. La educación superior privada en América Latina

La prestación del sector privado en la provisión de servicios educativos ha estado en la génesis de la educación superior en América Latina, recién en los años 70 del siglo pasado volvió a adquirir protagonismo y contribuyó a conformar el modelo dual público–privado que caracteriza a la región. Ese crecimiento de la prestación privada se produjo con diversa intensidad en los distintos mercados educativos por aquel entonces, siendo uno de los elementos característicos la oferta a través de proveedores universitarios, sin fines de lucro, de grupos laicos y de empresarios individuales que se focalizaron en un tipo de estudiantes que por diversos motivos no accedían a la educación terciaria pública.

Hasta entonces en la región la oferta privada de educación superior se focalizaba en sectores de elites a través de instituciones de orientación religiosa sin fines de lucro, que cubrían demandas que no eran atendidas por la oferta pública. Sin embargo, a medida que las demandas de acceso fueron aumentando, las universidades públicas ante las limitaciones de recursos presupuestales, políticas de calidad o marcos normativos, establecieron mecanismos selectivos de acceso que tendieron a elitizar socialmente dichas

instituciones en un contexto de expansión de las demandas de acceso lo cual, a su vez, creó una demanda excedente que, en parte, fue cubierta por la irrupción de un sector privado diferenciado y orientado a esos nichos de mercado y con un mayor perfil comercial. La oferta privada se perfiló entonces en absorber las demandas de aquellos que no lograban acceder o ser retenidos en las universidades estatales y que en general tenían menores niveles de capital cultural, en tanto la selección era académica.

En aquel contexto el aumento de la cobertura en cantidad y calidad fue posible de cubrir mediante un modelo dual público-privado y no exclusivamente mediante el gasto público. Se consideró entonces en algunos países que, en tanto parte de los beneficios de la educación superior son privados, esos estudiantes aportarían parte de su financiamiento. Tales políticas, que se tornaron dominantes en Europa y Estados Unidos, no se desarrollaron en la región con la excepción de Chile.⁹ Con ello las restricciones de acceso aumentaron para mantener la gratuidad y concomitantemente la matrícula privada creció en forma superior a otras partes del mundo.

Desde mediados del 2000 se han sentado las bases para una nueva fase de la educación superior privada en la región, derivada del aumento de los recursos y por ende de la oferta pública y la irrupción de regulaciones y controles de calidad sobre la educación privada en el marco de un nuevo paradigma de revalorización de la educación como un bien público.

Ante estos cambios, la oferta universitaria privada enfrenta un nuevo escenario competitivo derivado del aumento de los costos por mayores exigencias de calidad y por una mayor oferta pública en condiciones de gratuidad. Históricamente, el funcionamiento de la universidad privada ha estado asociado a las características de la oferta pública, a sus niveles de calidad, a los sectores sociales y regiones que cubre, y a sus sistemas de selección al acceso a los estudiantes. La oferta privada en general tiende a cubrir nichos de demandas que no satisfacen las instituciones públicas y está sujeta a la evolución de la política pública en materia de educación superior. En condiciones de igualdad de las ofertas públicas y privadas las personas tienden a seleccionar

aquella más barata (tanto directa como indirectamente), con lo que una educación privada financiada por la matrícula siempre se estructurará sobre la base de la selección competitiva de las personas frente a la oferta pública que en la región es predominantemente gratuita.

Las variables de ajuste y determinantes del gasto de las familias en educación superior giran entonces alrededor del tipo y diversidad de las ofertas disciplinarias, los criterios de selección o el valor de las certificaciones profesionales como mecanismos competitivos frente al sector público. Las variables dominantes de la oferta privada tendrán que ser su más fácil acceso, su mejor localización, su nivel de calidad y pertinencia, la pertenencia a grupos sociales específicos, u otras ventajas competitivas distintas al costo.¹⁰ Sin duda, la competencia frente a una oferta gratuita está condicionada finalmente a la comparación de las tasas de retorno esperadas entre ambos niveles de formación profesional, si hubiese información pertinente y los agentes fueran racionales (Rama, 2010; San Segundo, 2001; Villa, 2001).

En este escenario competitivo se produjo el ingreso de grupos internacionales basados en lógicas *for profit*, introduciendo niveles de competencia en los mercados universitarios en base a escalas, inversiones y gestión profesional como forma de respuesta a la dinámica competitiva derivada de una política pública con más controles de calidad y mayores presupuestos públicos educativos.

2. Contexto de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina

La educación superior *for profit* es una realidad reciente en América Latina y se focaliza en varios países de la región, más allá de que en todos existen dinámicas comerciales, alianzas económicas con lógicas de beneficio, de contratación o terciarización con sociedades anónimas o inclusive venta de sus participaciones por parte de los propietarios de las asociaciones civiles o fundaciones. La dinámica *for profit* es una expresión de la mercantilización y de la internacionalización de la educación superior y es el sector universitario más dinámico en términos de crecimiento de la ma-

trícula y de las inversiones. Ella se constituye en uno de los componentes de la nueva fase de la educación superior en la región, marcada por crecientes regulaciones de calidad, concentración de la matrícula privada, grupos internacionales y aumento de la oferta pública (Rama, 2012). En los últimos años además este sector internacional ha sido el centro alrededor del cual se ha posicionado la dinámica política nacional y no sólo universitaria. Derivado tanto de los intentos por impulsar ese marco legal para incentivar inversiones educativas (Colombia), como para rechazar esas posibilidades y aumentar la oferta gratuita (Chile).

La educación *for profit* en la región es una derivación del avance de las lógicas mercantiles, de la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, de marcos normativos establecidos en la década del 90 y de una dinámica económica más competitiva en la región en tanto que, donde existen sistemas de gestión a través de sociedades anónimas con fines de lucro, estas instituciones han crecido y ocupado porciones de mercado mayores a las de las instituciones basadas en las formas tradicionales de gestión sin fines de lucro.

La educación *for profit* ha sido la base del ingreso de grupos internacionales a través de la adquisición de universidades locales desde inicios de la década pasada y con más intensidad en el último lustro. El ingreso de estos proveedores es una internacionalización educativa que está creando resistencias y polariza, ante las dinámicas tradicionales universitarias que eran casi exclusivamente locales.¹¹ La tensión es también una derivación de la mayor presión competitiva interinstitucional, en tanto se constata que los grupos internacionales funcionando bajo lógicas *for profit* alcanzan mayores niveles de rentabilidad sobre sus inversiones, tienen mayor capacidad de movilizar recursos y de invertir una relación costo–calidad más eficiente y que introducen modelos educativos más innovadores.¹² Sus elevadas escalas y un enfoque centrado en competencias globales y una gestión profesional les favorecen esas mayores tasas de crecimiento y cobertura. Desde otros enfoques ellos simplifican los procesos educativos a competencias laborales, estandarizan los procesos de enseñanza, reducen la capacidad crítica de pensamiento y

hacen de la vida universitaria una formación de competencias profesionales exclusivamente.

Junto a la internacionalización tradicional definida como cooperación, se asiste desde la década pasada al ingreso de nuevos proveedores expresados en grupos empresariales externos orientados fundamentalmente a ofertar educación en forma presencial a través de instituciones *for profit* y cuya procedencia dominante es desde los Estados Unidos. Allí, este marco de gestión ha facilitado la creación de grandes grupos universitarios con una creciente porción del mercado de educación privada terciaria, que facilitó su internacionalización hacia los mercados latinoamericanos. Además, la educación *for profit* se ha incorporado también en las legislaciones de otros países desarrollados, como Japón e Inglaterra (2004) y Canadá (2005), con lo que se han conformado mercados más amplios para estas ofertas. Muchos de ellos cotizan en la bolsa, que es de donde provienen parte de las fuentes financieras de sus inversiones y adquisiciones locales.

Sin embargo, es necesario destacar que la dinámica *for profit* se puede localizar tanto en los países donde existen marcos normativos que permiten el funcionamiento de las universidades bajo sociedades anónimas, como también donde se imponen las figuras de fundaciones o asociaciones civiles como marco de gestión institucional. Aunque en ambos casos se producen sistemas de terciarización y subcontratación de servicios educativos, en estos últimos dichas figuras empresariales son además el mecanismo para transferir beneficios, tal como es analizado más adelante para el caso de Chile. Sin embargo, también es necesario destacar que incluso se ha detectado en la región casos donde las universidades religiosas transfieren a sus órdenes y congregaciones parte de los beneficios de su gestión.¹³

Todo lo anterior torna difícil identificar el mercado y la dimensión real de la educación *for profit* en la región y muestran el riesgo de reducirla a los países e instituciones que funcionan bajo sociedades anónimas. Sin embargo, es de destacar que los datos parciales en los países donde tal tipología institucional es legal, permiten constatar la existencia de un alto deslizamiento de la dinámica institucional desde las universidades sin fines de

lucro de gestión familiar o corporativa, hacia su funcionamiento con marcos que permiten fines de lucro. Ello está dando como resultado un aumento en el porcentaje de matrícula que cubren. Salvo las universidades religiosas y algunas de elite, en general se constata que una alta cantidad de instituciones, total o parcialmente, han ido pasando su gestión –o una parte de su facturación– a través de sociedades anónimas, como mecanismo dominante para transferir dividendos.¹⁴ Así, mientras que el porcentaje de la matrícula privada no fue alterado significativamente en la década, si ha habido, al interior de la educación privada, un aumento en la incidencia de la educación *for profit*.

3. Distintas lógicas *for profit* y *non profit* del sector privado en la universidad

La gestión privada de las instituciones de educación superior se puede diferenciar entre *for profit* y *non profit*. La primera se expresa en una dinámica orientada al lucro y donde del total de utilidades obtenidas por la actividad económica de las universidades, una parte es reinvertida normalmente en el funcionamiento y el crecimiento de la institución, pero otra parte se transforma en ganancia directa para sus dueños a través del pago de dividendos. Tal realidad se produce cuando los marcos normativos permiten gestionar las instituciones a través de sociedades anónimas. En tales situaciones la política tributaria (nivel impositivo o desgravaciones) se constituye también indirectamente en un instrumento de política universitaria. En muchos casos, cuando la gestión no se puede realizar en forma directa y legalmente a través de una gestión mediante sociedades anónimas, sino a través de asociaciones civiles o fundaciones, y por ende donde no pueden estar orientadas al lucro, sin embargo a través de su giro comercial desarrollan mecanismos que permiten transferir a terceros parte de las utilidades vía precios mediante negocios de coparticipación, acuerdos a resultados o contratación de servicios o salarios elevados de sus autoridades. Las prácticas a través de las cuales se posibilita la creación y distribución de utilidades con terceros se pueden dar en muchas de las actividades de la gestión

de las instituciones de educación superior tales como por ejemplo el desarrollo de empresas médico-clínicas; el establecimiento de fundaciones y sociedades *ad hoc* para tener un mayor margen de maniobra; el ofrecimiento de programas de capacitación a empresas; la contratación de proyectos con el Estado; la administración de canales de televisión, radios, editoriales y laboratorios; la organización de parques tecnológicos; el suministro de asesorías expertas y estudios o inclusive la coparticipación con equipos docentes, centros de investigación o instituciones para ofertar cursos de todo tipo (Brunner, 2012).

En las instituciones universitarias sin fines de lucro, la totalidad de las utilidades generadas por la actividad deben ser reinvertidas en el mismo proyecto educativo donde fueron generadas, y por lo tanto sin una distribución de las ganancias entre los miembros de la sociedad jurídica que la dirige. Sin embargo en muchos casos ellas participan en negocios con terceros en los cuales la lógica se basa en la obtención de beneficios y su distribución, lo que hace complejo delimitar claramente las fronteras del lucro. En la medida que el marco legal se ha ido modificando en algunos países, la lógica *for profit* se ha visualizado como el modelo de mayor crecimiento. En varios países se ha introducido en los últimos años la posibilidad de funcionar como sociedades anónimas. Ello ha diferenciado más claramente a las instituciones y sistemas universitarios. En el cuadro a continuación, se muestran los países donde el marco normativo permite el funcionamiento como sociedades anónimas y donde la participación privada, no ponderada, es del orden del 50.3 por ciento. A diferencia donde el marco legal no permite funcionar bajo sociedades anónimas, la participación del sector privado es menor y alcanza 39.2 por ciento. Cabe sin embargo destacar que este dato pudiera estar inflado por la situación de Chile, donde si bien está jurídicamente establecido que las universidades no pueden tener lucro, las evidencias demuestran ampliamente que existen dinámicas de lucro en la gestión de muchas de las instituciones importantes del sistema universitario privado. (Mönckeberg, 2005, 2007).

La media no ponderada de la presencia privada en la matrícula tomando 16 casos es 44.7 por ciento. Se calcula que la

media ponderada de participación de la matrícula privada para el 2010 estaría en el entorno del 48-49 por ciento. (Rama, 2012). La dimensión de la población de los países en los cuales los negocios universitarios pueden funcionar bajo lógicas *for profit* que se incorpora también en el cuadro, permite considerar que este sector universitario continuará creciendo al estar en países más grandes como Brasil y México.

Cuadro N° 4. Marcos normativos de la gestión universitaria e incidencia privada

Situación jurídica <i>for y non profit</i>	Países de América Latina	Países con TLC con USA	Incidencia matrícula privada	Media no ponderada de matrícula	Incidencia de la población			
Países donde el marco normativo permite la gestión de instituciones de educación superior a través de sociedades anónimas	México	Si	37%	50.3%	65%			
	Honduras	Si	36%					
	Costa Rica	Si	65%					
	Perú	Si	58%					
	Bolivia	NO	25%					
	Brasil	NO	73%					
	Paraguay	NO	81%					
	Panamá	Si	28%					
	El Salvador	Si	65%					
	Dominicana	Si	50%					
Países donde el marco normativo de gestión universitario es sin fines de lucro	Venezuela	NO	27%	39.2%	35%			
	Nicaragua	Si	s/d%					
	Guatemala	Si	s/d%					
	Colombia	Si	46%					
	Ecuador	NO	19%					
	Chile	SI	70%					
	Argentina	NO	25%					
	Uruguay	NO	12%					
	Total regional					48%	44.75%	100%

La lógica de lucro aumenta en la medida que las universidades penetran dentro de dinámicas de mercados competitivos. Estas imponen estrategias de crecimiento y alianzas económicas para realizar inversiones mayores y diferenciar su cartera de actividades comerciales. Ello plantea como una gran dificultad la identificación de la incidencia de la oferta *for profit* y *non profit* en los distintos mercados educativos. En nuestro relevamiento nos referimos exclusivamente a la modalidad de oferta educativa a través de sociedades anónimas en los diversos países de América Latina y que expresamente permiten la distribución de utilidades a los accionistas, así como en los países como Chile y en menor proporción Colombia donde parecen existir dichas dinámicas *for profit* no legales con un fuerte debate público en la materia y que fue inclusive la base del cambio electoral y el regreso de Bachelet.

Para un análisis más profundo correspondería ampliar la tipología de las instituciones de educación superior privada alrededor de la problemática del financiamiento. Se podría diferenciar dichas instituciones en las siguientes:

- a. Universidad privada sin fines de lucro, que además de financiarse por la matrícula o por grupos empresariales o religiosos obtienen apoyos financieros públicos directamente (Chile, Ecuador, Nicaragua).
- b. Universidad privada sin fines de lucro y que tienen exoneraciones impositivas (toda la región).
- c. Universidad privada con fines de lucro pero que funciona con exoneraciones de impuestos (Perú, Paraguay).
- d. Universidad privada gestionada por sociedades anónimas, en el marco de dinámicas económicas bajo las cuales existen mecanismos y sistemas de exoneraciones impositivos por la prestación de distintos servicios educativos (Panamá, Brasil).
- e. Universidad privada gestionada por sociedades anónimas con fines de lucro que pagan los impuestos a la renta de sus respectivos países como cualquier otra sociedad anónima (México, Costa Rica, Honduras).

- f. Universidad privada gestionada finalmente por sociedades anónimas con fines de lucro que están integradas en grupos nacionales e internacionales (Chile).

La introducción de la posibilidad de gestión bajo sociedades anónimas y por ende con fines de lucro ha sido un proceso gradual y continuo en la región, probablemente hasta el conflicto de Chile que cambió la tendencia y que en el 2014 con el nuevo gobierno se plantea la desaparición de los escenarios *for profit*. Más allá de los intereses de actores específicos, tal proceso parece haber sido un corolario de la propia diferenciación institucional de la oferta privada a partir de universidades familiares y de diversos grupos empresariales que en el marco competitivo impulsaron lógicas mercantiles buscando la obtención y distribución de beneficios asociados a las inversiones previas. Hubo un aumento de la competencia que mostró limitaciones a la universidades para funcionar bajo lógicas de mercado a través de fundaciones o asociaciones civiles para responder con eficiencia a tales desafíos.¹⁵ Se sostiene la existencia de amplias limitaciones a una gestión eficiente tanto en lo administrativo como en lo financiero a través de fundaciones y asociaciones (Caballero, 2010). En tal sentido, el funcionamiento estatutario a través de sociedades anónimas facilita una mayor capacidad de gestión competitiva de las instituciones y el acceso a nuevas fuentes financieras a través de inversiones externas directas o de fondos procedentes de la Bolsa a través del aumento de las acciones de las universidades. En algunos países donde el marco normativo mantuvo la figura de fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, muchas de las inversiones adicionales para impulsar el crecimiento de las universidades se realizaron a través de la inversión en la construcción de inmuebles por parte de sociedades anónimas externas que alquilaban su uso a las universidades, tanto a través de sociedades espejo como de otras empresas. Algunas instituciones sin fines de lucro en la región se han beneficiado de aportes económicos externos como por ejemplo los realizados por el Opus Dei, los Jesuitas u otros grupos religiosos que cedían sus inmuebles en tanto no buscaban un retorno económico para sus inversiones,

mientras que otras instituciones sin esas posibilidades han debido recurrir a mecanismos de mercado, no bancarios, para acceder a las inversiones requeridas, en tanto no podían realizar dichas inversiones con los flujos de ingresos de sus matrículas.

Las instituciones privadas sin fuentes de recursos especiales o sin capacidad de acceder a recursos bancarios suficientes y convenientes han estado enfrentadas a dinámicas económicas de lucro para facilitar dichas inversiones externas a cambio de asegurar determinados retornos a los inversores. Ello ha dado origen, en algunos casos, a sociedades inmobiliarias que consiguen recursos y construyen y arriendan esos inmuebles a las universidades a cambio de beneficios. Muchas veces las utilidades internas se transfieren y terminan en la base de las inversiones en dichos inmuebles pero que son propiedad personal de los miembros de la sociedad. Chile ha sido un ejemplo de esta modalidad de transacciones entre universidades y entidades relacionadas, con sociedades inmobiliarias e inversores privados.¹⁶

Los impulsos a la introducción de dinámicas *for profit* no responden exclusivamente a dinámicas locales. El Banco Mundial por ejemplo, considera que la introducción del nuevo sector privado *for profit* es una expresión de la incorporación de nuevos actores educativos que impulsa la internacionalización de la educación superior a escala global. (Hans y otros, 2005). Tampoco, como referimos, es una tendencia exclusiva de la región, más allá de la alta incidencia privada en América Latina sino que es una dinámica a escala global. Es de destacar que el sector *for profit* en la región ha estado creciendo en el marco de la expansión de la oferta *for profit* de los Estados Unidos. Allí, la *Association of Private Sector Colleges and Universities* (APSCU), representa a más de mil instituciones de educación superior con fines de lucro que atienden al 12 por ciento de la matrícula. Sus estudiantes además contratan el 26 por ciento de todos los préstamos estudiantiles y las becas y préstamos federales representan hasta 90 por ciento de sus ingresos, mostrando la alta dependencia de la lógica *for profit* a las políticas públicas de financiamiento. Más allá de estos financiamientos, se constata que las universidades con fines de lucro apoyan ampliamente a sus estudiantes a obtener apoyo

federal para subsidiar su matrícula, pero ellos sólo cubren en general una fracción de la matrícula, por lo que los estudiantes quedan con deudas que liquidan posterior a su graduación a través de otros mecanismos de crédito. (CCAP, 2010).

La presencia de un mercado creciente *for profit* en los Estados Unidos ha sido la base del origen de las inversiones de grupos educativos en la región y la casi totalidad de las inversiones externas en este sector en la región provienen de allí. Los mayores grupos empresarial educativos *for profit* en los Estados Unidos que se detallan a continuación a su vez también son algunos de los mayores inversores en la región.

Cuadro N° 5. Mayores instituciones *for profit* en Estados Unidos

Institución	Matrícula	Campos
University of Phoenix	254,370	42
Devry University	28,480	12
The Art Institute	33,993	16
ITT Technical Institute	17,860	27

Fuente: College Results On Line. 2010

4. Principales grupos económicos internacionales en el mercado universitario en la región

En otra oportunidad hemos identificado una de las nuevas características de la dinámica de la educación superior en la región: la superación del modelo dual público–privado y la constitución de un nuevo modelo tripartito compuesto por un sector público, un sector privado local y un sector privado internacional. (Rama, 2006). Tal proceso se articuló a marcos normativos *for profit* y grupos internacionales a los cuales nos referiremos a continuación y que muestran que no son componentes conjuntos ya que existen, especialmente en Perú, Brasil y México, fuertes grupos totalmente locales que gestionan instituciones de educación superior con fines de lucro.

a. Grupo Laureate

Laureate Education Inc. es una empresa americana que posee una red de 67 universidades presenciales acreditadas y varias universidades a distancia que ofrecen cursos de graduación y de postgrado con una cobertura de más de 675,000 estudiantes alrededor del mundo.¹⁷ Originalmente como *Sylvan Learning Systems Inc.*, cambió su nombre por el de Laureate cuando fue adquirida¹⁸ por un consorcio encabezado por su jefe ejecutivo, Douglas Becker, y el fondo de inversiones KKR & Co LP por \$3.82 billones en 2007.¹⁹ A partir de entonces ha tenido un crecimiento muy elevado en la cantidad de instituciones y en la matrícula combinada. Algunos analistas consideran que el rápido crecimiento del grupo Laureate ha implicado riesgos financieros asociado a las compras. En 2011, Laureate hizo cinco adquisiciones y esa tendencia se mantuvo en el 2012.²⁰

Los ingresos del grupo han crecido debido a sus adquisiciones y al crecimiento de la matrícula. Sus ingresos son del entorno inferior a los dos dígitos (10-15 por ciento). En el 2012 continuaron las adquisiciones dada la fuerte demanda de la educación fuera de los Estados Unidos. En la región el conflicto estudiantil en Chile y su primer impacto en Colombia desaceleró el crecimiento de su portafolio de universidades que se ha ido concentrando en Brasil.

Los ingresos y el EBITDA aumentaron un 10 y 11 por ciento respectivamente en el cuarto trimestre del 2011, reflejando el incremento de la matrícula a escala global. Laureate genera el 20 por ciento de sus ingresos provenientes de sus operaciones en educación en línea en los Estados Unidos, que se basan en un aporte significativo de los fondos federales a través de becas. Históricamente el grupo Laureate ha tenido un alto nivel de repago de sus créditos. El grupo Laureate genera las $\frac{3}{4}$ partes de su EBITDA fuera de Estado Unidos. Las deudas provienen fundamentalmente de su gran capitalización con motivo de la compra y de las opciones de los socios minoritarios de las universidades de América Latina. Ellas subsidian ligeramente las operaciones e incrementan el EBITDA. El nivel de la deuda de la compañía

sigue siendo elevado aunque es menor que el existente en el 2007 a pesar de la continua compra de instituciones.

El grado de ese apalancamiento derivado de las adquisiciones es la base del indicador de riesgo financiero de la compañía según los analistas. El mercado sin embargo considera que la compañía está en capacidad de pagar el servicio de su deuda, dado además que las adquisiciones se realizan con el flujo de capital de las operaciones globales.²¹ Laureate tiene un nivel adecuado de liquidez y de fuentes propias de fondos, aún en el caso de una moderada declinación del EBITDA y tiene un nivel satisfactorio de acceso a los mercados de crédito. En 2011 tenía una liquidez incluida en el balance de caja de \$457.2 millones de dólares y acceso a \$88 millones bajo un crédito circular de facilidades financieras de \$350 millones, con lo cual continuó, más moderadamente su crecimiento a través de adquisiciones, pero con mayor entonación en los Estados Unidos.

En 2012 seleccionó a Morgan Stanley y Barclays, para llevar adelante una propuesta de oferta de IPO que proyecta alcanzar entre 500 a 750 millones de dólares.²² A la fecha no se ha realizado la oferta, pero en 2012 recibió una inversión de 150 millones de la Corporación Financiera del Banco Mundial, consolidándose como una de las primeras empresas en este mercado a escala global.²³ Standard & Poor's ha clasificado en 'B' el rating crediticio de Laureate, asociado al apalancamiento, más allá de hacer notar que la carga de su deuda es menor que en el momento de la compra en el 2007 y que su perfil de riesgo empresarial es "débil" debido a su rápida expansión en el extranjero, y la considerable diversificación de sus fuentes de ingresos y por ende de distintos niveles de riesgo al estar en varios países. La diversificación de su cartera de inversiones en América Latina y en el mundo le otorga una escala elevada y un bajo nivel de riesgo asociada a alteraciones del tipo de cambio, caída de mercados o riesgos políticos.

La estrategia de Laureate ha sido la adquisición de instituciones educativas establecidas internacionales con una fuerte posición en sus mercados y luego tratar de mejorar su currículo y aumentar los niveles de matrícula. Su perfil se focaliza en universidades presenciales pero también actúa en el mercado de

educación a distancia de tipo on-line, donde el grupo Laureate es propietario de dos universidades especializadas: la Universidad Walden, de Estados Unidos, y el sistema Laureate Online Education B.V., en alianza con la Universidad de Liverpool. Tiene 73 universidades, 11 en Asia, 22 en Europa, 5 en Estados Unidos, 3 en Oceanía y una en África. En la región el Grupo tiene 31 instituciones de educación superior. En el 2009 alrededor de la mitad de los ingresos del grupo Laureate provienen de México, Chile y Brasil, donde la matrícula terciaria está creciendo rápidamente y donde las regulaciones son menores. En México la red Laureate tiene tres instituciones: la Universidad del Valle de México, UNITEC (Universidad Tecnológica de México) y la Universidad del Desarrollo Profesional. Las universidades se posicionan en nichos de mercados y de ingresos familiares distintos (Álvarez, 2011). La Universidad del Valle de México, que es la más grande, fue adquirida en noviembre del 2000 a la empresa Planeación de Sistemas S.A., por \$67.7 millones, correspondiente a los activos y pasivos y obligaciones. (Rodríguez, 2005.) En algunos países (Costa Rica) con la adquisición y fusión de la Universidad Latina (U Latina) y la Universidad Americana (UAM), son la universidad más grande del país.

En la región el grupo Laureate tendrá un leve impacto por la situación de Chile donde tiene el 10 por ciento de la matrícula de ese país, pero continúa sus adquisiciones en Brasil, en Estados Unidos y en otros mercados, especialmente España, Suiza y Turquía.

b. Grupo Withney

El grupo Withney, Red Ilumno o Sistema Universitario de las Américas es un grupo educativo sin fines de lucro, con sede en Dallas, Estados Unidos cuya red está integrada por múltiples universidades tales como *Texas A&M University*, *Lamar University*, *American College of Education*, *University of Texas at Arlington*, *New England College of Business and Finance* y la *Arkansas State University*. El grupo Withney opera bajo un modelo de gestión diferenciado ya que actúa en mercados de la región en los cuales

la figura de propiedad de las universidades es tanto asociaciones civiles o fundaciones como sociedades anónimas, así como en mercados donde funciona bajo lógicas de lucro. En América Latina está presente en 8 países: en Argentina la Universidad Empresarial Siglo 21; en Brasil, la Universidad Veiga de Almeida (UVA)-Centro Universitario Jorge Amado (Unijorge); en Chile, el Instituto Profesional Providencia (IPP); en Colombia, el Politécnico Grancolombiano (PG) y la Fundación Universitaria del Área Andina (FUAA), la Corporación Universitaria del Caribe (CECAR); en Panamá, la Universidad del Istmo (UDI), en Paraguay, la Universidad Americana, en Costa Rica la Universidad de San Marcos y en Perú la Universidad Siglo XXI. Sólo en el caso de Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y Paraguay se autoriza la existencia de sociedades anónimas a cargo de la gestión de universidades.

El proceso de incorporación de las instituciones al grupo se ha realizado en forma continua y ha sido predominantemente a través de la incorporación de representantes del grupo en la asociación civil propietaria de la institución. En la región en algunas negociaciones han propuesto adquirir el 100 por ciento del paquete de la institución local. En el 2014 informó que su modelo de gestión a futuro no será de adquisición de las instituciones sino de acuerdos de terciarización.

c. Apollo Group, Inc.

El grupo Apollo es una corporación listada entre las 500 empresas más grandes de Estados Unidos por Standard & Poor. Basada en Phoenix, Arizona, *Apollo Group, Inc.*, a través de sus subsidiarias es propietario de varias instituciones educativas *for profit* a escala global. Cotiza en Nasdaq bajo la sigla APOL. *Apollo Group*, es propietario en Estados Unidos de la Universidad de Phoenix, el *Institute for Professional Development*, el *College for Financial Planning*, la *Western International University* y los *Insight Schools*, siendo uno de los grupos de universidades privadas más grande en ese país, con más de 300,000 alumnos. La Universidad de Phoenix es una institución con fines de lucro, con 42 sedes en

los Estados Unidos y es una institución líder en la oferta de programas en línea.

Apollo Group creó el *Apollo Global* para gestionar y crear subsidiarias como una “*joint venture*” junto a Carlyle Group. Ambos accionistas invirtieron 1 billón de dólares en *Apollo Global*. El *Apollo Group* invirtió el 80.1 por ciento de la nueva compañía, en tanto que Carlyle con una inversión de 199 millones de dólares controla la porción remanente. El nuevo grupo *Apollo Global* reemplazó a *Apollo International*.²⁴ En el marco de este objetivo de internacionalización y de expansión global, *Apollo Global* adquirió la Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación ‘UNIACC’ en Chile, la *Meritus University* en Canadá, y en 2008 la Universidad Latinoamericana S.C. (ULA) en México. La ULA con más de 30 años de experiencia en educación superior cuenta con cuatro campus: dos en el Distrito Federal, un tercero en Tlalnepantla en el Estado de México y el cuarto en Cuernavaca, Morelos. Cuenta con el reconocimiento (REVOE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Universidad Autónoma de México (UNAM).²⁵ También el *Apollo Global* adquirió el BPP *Professional Education* (que incluye BPP *University College of Professional Studies*) en Inglaterra por 607 millones de dólares en el 2009. Aunque no se conocen nuevas acciones de inversión en América Latina, y más allá de sus problemas en Chile, no se descarta que continúe su ingreso en América Latina a través de la adquisición de universidades de porte medio bajo y con mayor orientación hacia mercados educativos en línea. A escala regional avanza hacia converger en una plataforma informática global de gestión y académica con programas nacionales articulados a una movilidad académica de docentes y estudiantes.

d. Grupo Kroton

El Grupo Kroton inicia en 1966 en el área de educación básica en Brasil desde donde se ha ido expandiendo hasta transformarse en Fundación Pitágoras. A inicios del 2000, asociado al cambio de la ley de educación (LDB, 1996) y del marco regulador que habilita la gestión bajo sociedades anónimas, realiza un acuerdo con el

Grupo Apollo Internacional con el cual mantiene una relación comercial hasta 2005 cuando Apollo vende su participación. En 2007 Pitágoras realiza su apertura de capital a través de la oferta de acciones en la Bolsa de Valores de San Pablo y asume el nombre de Kroton Educacional. En 2009 Kroton recibe un aporte financiero por parte del fondo *Adventi Internacional Corporation*. El paquete accionario de control de Kroton Educacional es ejercido, a través de distintas empresas societarias (Pitágoras Administração e Participações, Neiva Participações, Samos Participações, Júlio Fernando Cabizuca y Citissimo Participações), en partes iguales por los accionistas originales de la sociedad Pitágoras y el Fondo de Inversiones, Brasil Gestão e Participação, que es el fondo de inversión administrado por *Adventi International Corporation*.

Con el ingreso de Advent a la propiedad del 50 por ciento del capital, la empresa accedió a mayores recursos financieros y una gestión que le permitió iniciar un amplio proceso de adquisiciones. En 2010, Kroton adquirió el grupo IUNI propietario de las marcas y redes educativas UNIC, UNIME y FAMA. En 2011 adquirió la Facultad Atenea Marenhense (San Luís), la Faculdade Uniao (Paraná), FAIS (Faculdade de Sorriso) y UNOPAR (Universidade do Paraná). Con la adquisición de ésta última institución, Kroton se transformó en un líder en el sector de educación a distancia, tanto en Brasil como en toda la región.

Actualmente KROTON es una de las principales organizaciones educativas del mundo con cerca de 300 mil alumnos en enseñanza superior y 45 campus distribuidos en Brasil. Ocupa el tercer lugar en el *ranking* de universidades con más alumnos en educación superior en Brasil (55 por ciento en educación superior presencial, 33 por ciento en educación a distancia y 12 por ciento en educación básica).²⁶ Desde julio de 2007, fecha en que realiza su IPO en la Bolsa de San Pablo, hasta la reciente adquisición de UNOPAR, Kroton realizó 17 adquisiciones por un valor total de US\$ 970.2 millones. Dichas adquisiciones le permitieron incorporar más de 290 mil alumnos a un costo promedio de inversión de US\$ 3.337 por alumno. Previo a la adquisición de UNOPAR, Kroton contaba con 40 unidades de enseñanza superior, localizadas en 29 ciudades de 9 estados en Brasil.

En el 2012 Kroton anunció que mantenía negociaciones preliminares con 16 instituciones que involucraban más de 152 mil alumnos, y que había firmado acuerdos de confidencialidad con otras 6 que contaban con un total de casi 60 mil alumnos adicionales y que además estaba negociando cartas de intención con otras 3 entidades con casi 93 mil alumnos. El total de estas posibles operaciones es de 33 entidades educativas con más de 312 mil alumnos.

En 2013 se fusionó con Anhanguera creando el grupo educativo más grande del mundo con un valor de mercado de 6,290 millones de dólares. En Brasil, este movimiento de fusión impulsa a que otros competidores también se fusionen. Ambas instituciones alcanzan a un millón de estudiantes matriculados en cursos de enseñanza presencial y a distancia. Kroton pasó a tener el 57.48 por ciento de la composición accionaria del nuevo grupo y Anhanguera controla el 42.52 por ciento restante. La nueva empresa es la 30ª más grande en el Bovespa de Brasil

Kroton Educacional S.A. (BM&FBovespa: KROT11) es hoy una de las principales organizaciones educativas de Brasil y una de las mayores a nivel mundial en términos de cantidad de alumnos y capitalización de mercado. Es una de las mayores organizaciones educativas privadas con fines de lucro. Posee un modelo de negocios amplio y diferenciado que atiende educación superior y educación básica y media. Cuenta además con cinco escuelas en Japón y una en Canadá.

e. GP Investmens–Grupo Estado de Sá

GP Investments es el mayor fondo privado de Brasil con inversiones en educación. Desde su constitución en 1993, ha captado US\$4 billones de inversores locales e internacionales por medio de cinco fondos de capital y un fondo con centro en el sector de tecnología, además de varios fondos de co-inversiones. En el período gracias a esas captaciones adquirió 48 compañías en 15 diferentes sectores de la economía en Brasil.

En junio de 2006, GP Investments efectuó su oferta pública inicial (IPO) y se tornó en la primera compañía de fondos privados listada en bolsa en América Latina, con *Brazilian Depository*

Receipts (BDR) negociados en BM&FBovespa bajo la sigla GPIV11. En 2007, la compañía fue pionera en emitir US\$ 190 millones en títulos perpetuos. En febrero del 2008, GP Investments realizó una oferta adicional de acciones aumentando su base permanente de capital en 232 millones de dólares.

GP Investments actualmente posee participación de control (o control compartido) en 13 compañías: Fogo de Chão, Tempo Assist, BR Properties, Magnesita S.A., San Antonio, Hypermarcas S.A., Allis, Invest Tur, Estácio de Sá, Leitbom, Imbra e BRZ Investimentos. En su histórico de inversiones se incluyen: ALL Logística, Gafisa, Submarino S.A., Equatorial Energia e MANDIC.

Universidade Estácio de Sá (UNESA) (Estacio Participacoes SA) era uno de los grupos universitarios más importantes en Brasil, con algunas inversiones educativas externas en Uruguay y Paraguay. Desde julio del 2007 la empresa abrió su capital a través de emisiones en la Bolsa de San Pablo (Bovespa). En el 2008, GP Investimentos compró el 20 por ciento de Estácio de Sá y a partir de entonces divide el control de la empresa con la familia Uchoa Cavalcanti, fundadora del grupo. La familia pasó a tener el 55 por ciento del negocio, pero el control y la gestión son compartidos. La adquisición por parte de GP Investments no incluyó las inversiones que la familia Uchoa Cavalcanti tenía en Paraguay y en Uruguay que quedaron en la familia y luego se transfirieron a grupos locales.

Estácio Participações S.A. y sus subsidiarias cuentan con cerca de 200 mil alumnos en 12 estados de Brasil ofertando 94 carreras universitarias y 140 postgrados y doctorados que se dictan en los 78 campos que posee en Brasil. En general tiene una fuerte presencia en Río de Janeiro donde tiene su sede y en el norte y noreste del país. Estácio también gestiona en Paraguay la Universidad de la Integración de las Américas-UNIDA, creada por Ley N° 2.081 del 14 de marzo de 2003. Esta es la única inversión externa en Paraguay identificada.

f. Education Management Corporation

Este grupo americano con sede en Pittsburg opera bajo cuatro instituciones: *Art Institute*, *Argosy University*, *Brown Mackie College*

y la Universidad del Sur. El 41 por ciento del capital es propiedad de *Goldman Sachs*. La empresa esta listada en NASDAQ como EDMC. Es una de las más grandes proveedoras de educación privada terciaria en Estados Unidos. Tiene 108 instalaciones universitarias en 32 estados de los Estados Unidos y del Canadá y emplea a cerca de 20 mil profesores *full-time*, *part-time*, adjuntos y empleados administrativos y tiene una matrícula combinada de más de 150 mil estudiantes (2011). Ha crecido por la vía de la adquisición de instituciones y de sus redes en forma continua. Actualmente no tiene inversiones detectadas en América Latina, pero es altamente probable que en algún momento esta empresa inicie un proceso de internacionalización fuera de Canadá y de Estados Unidos.

g. Fondo de inversiones Linzor Capital

El Linzoe BICE Private Equity II es un fondo de inversión privado cuyo objetivo es invertir directa o indirectamente en uno o más fondos de inversión. En Chile adquirió la Universidad Santo Tomás junto con varios accionistas locales. (Rebolledo, 2012).

h. Grupo DeVry

Este grupo tiene sede en Chicago, USA. Adquirió por US\$40.4 millones en 2009 el 82.3 por ciento de Fanor, una universidad con fines de lucro con sede en el estado de Ceará en Brasil. A partir de este desembargo, la empresa planea “agregar nuevas instalaciones y mejorar las existentes” tanto en Brasil como en el resto de la región. Analistas refieren que DeVry busca acuerdos en México, Colombia, Chile y Perú. DeVry sigue el mismo modelo de *Laureate Education Inc.*, de adquisición de instituciones

i. Grupo Pearson

Pearson PLC, con origen en Inglaterra pagó US\$520 millones en julio del 2011 para comprar SEB, un proveedor de educación básica y universitaria y de métodos pedagógicos en el estado de

São Paulo. Para Pearson fue la mayor inversión en su negocio educacional.

5. Marcos institucionales de la inversión *for profit* en la región.

El marco institucional dominante que permite la educación con fines de lucro está dado en la habilitación para la gestión de instituciones a través de sociedades anónimas. Esto es derivado por la introducción de cambios en los marcos normativos en los últimos tiempos, así como por polémicas por sus intentos de incorporación (Colombia 2011) o por los de un funcionamiento basado en una lógica de lucro sin la existencia de un marco normativo que lo faculte (Chile).

La incorporación de la figura de sociedades anónimas en la gestión de instituciones ha sido diversa y cada vez más polémica políticamente, por lo que no se prevé que se introduzcan nuevas iniciativas de ampliación de la tipología de gestión institucional que permitan dinámicas *for profit* en nuevos países de la región, más allá de la orientación ideológica del gobierno. Los países donde se permiten sociedades anónimas en la gestión de instituciones de educación superior son México, Haití, Honduras, Costa Rica, Perú, Bolivia, Panamá, Paraguay y Brasil. A continuación analizaremos el marco normativo de algunos de ellos.

a. Bolivia

Desde 1982 inició la autorización para el funcionamiento de instituciones privadas para ofrecer servicios en educación superior, alcanzando actualmente a más de 30 instituciones autorizadas, varias de las cuales actúan bajo sociedades anónimas. (Weise. 2005). La expansión privada ha sido altamente diferenciada, expresada por ejemplo en los costos mensuales de las matrículas que varían entre 23 y 300 dólares. Las universidades privadas más importantes están focalizadas en la zona de Santa Cruz y Cochabamba. Su crecimiento está altamente segmentado socialmente dada la

gratuidad, alta dispersión geográfica y carencia de selectividad de la educación pública, en un contexto de bajos ingresos per cápita y de las familias. La educación superior privada alcanza entre el 16 y el 21 por ciento de la cobertura.

El marco de desarrollo de las universidades privadas se basa en el Reglamento General de Universidades Privadas del año 2012. De acuerdo con el reglamento, las universidades privadas pueden ser personas colectivas de derecho privado, interés social y función pública. Se pueden constituir como fundaciones o asociaciones civiles en el marco del Código Civil o como Sociedades Anónimas normado en el Código de Comercio. Sin embargo, la carencia de una ley como eje de la regulación y que ésta descansa en un reglamento, le ha conferido una alta casuística y arbitrariedad a la política pública del Ministerio en la dinámica de funcionamiento del sector. La inestabilidad y el manejo muchas veces arbitrario decisional está dado por el grado de la norma. En tanto ella es de carácter reglamentaria y por ende fácilmente cambiante a nivel de la administración, ha dado a la política regulatoria una fuerte casuística. Históricamente ello se ha expresado en actos de corrupción a nivel de funcionarios de la estructura. Actualmente parece haber pasado de decisiones en función de intereses económicos a decisiones en función de intereses partidarios.²⁷ Tal vez por ello no se ha detectado la presencia de grupos internacionales en el sector terciario. En varias ocasiones el gobierno ha referido la necesidad de quitar el marco normativo de sociedades anónimas para la gestión universitaria pero ello no se ha plasmado en el nuevo decreto.

b. Brasil

Las universidades con fines de lucro están autorizadas desde la aprobación de la LDB de 1996. La mayor parte de las universidades con fines de lucro de la región están instaladas en Brasil.²⁸ Una de las bases de la nueva dinámica ha sido el lento abandono del principio de obligatoria asociación de la enseñanza con la investigación y la extensión. Ello, junto con un sistema altamente selectivo público orientado hacia la investigación, fue la base

para expandir la masificación del acceso a menores costos de la educación privada y aumentar la diferenciación y especialización en el sector terciario. Este sector ha crecido ampliamente desde entonces y se considera además que aún se está frente a un mercado fragmentado y propicio para una mayor consolidación, la cual continuará creciendo significativamente por la vía de una mayor regionalización y centralización a través de fusiones y adquisiciones. Del total de 2,398 instituciones de educación superior, el 89.2 por ciento son privadas, de las cuales un 78 por ciento posee fines de lucro. (Muñoz et al, 2011). Según el documento base de Forum Nacional de Ensino Superior, para 1999 el sector privado con fines de lucro representaba el 27.48 por ciento de la matrícula total y el 42.35 por ciento de la matrícula privada, y para 2008 pasó a representar el 41.14 por ciento de la matrícula total y el 55.49 por ciento del total de la matrícula privada. La concentración y las fusiones se conforman como los impulsores de una nueva fase del sector privado marcada también por la expansión pública, las regulaciones de calidad, el agotamiento de los mercados de altos ingresos y la creciente lógica mercantil (Rama, 2011). Se considera que para 2012, las universidades con fines de lucro representan la mitad de la matrícula en educación superior en el país (Lloyd, 2012).

Este proceso estuvo impulsado por un fuerte ingreso de inversiones extranjeras en el sector educativo. El grupo Laureate es el grupo internacional con mayor presencia en el país con 13 universidades, pero también han ingresado otros grupos como DeVry y Pearson. Hay también una presencia significativa de capitales extranjeros como inversores en los diversos fondos que participan en los grupos propietarios de las universidades.

La concentración de la matrícula en pocos grupos es una tendencia histórica que recibe mayor impulso desde 1996 y ha ganado fuerza desde 2007, cuando grupos privados importantes, como Anhanguera, con 110 mil alumnos y Estácio de Sá, con 190 mil, captaron recursos en la Bolsa de Valores, a través de la emisión de acciones, con el objeto de obtener recursos para la adquisición de instituciones y una lógica más empresarial de realización previa de inversiones educativas y no a través de ir

realizando inversiones, producían flujos de cajas de los ingresos operativos. Un estudio concluyó que en el sector educacional brasileño el grado de concentración será tan grande que para 2015 los 20 mayores grupos estarán respondiendo por el 70 por ciento de los alumnos de la educación superior privada y el 30 por ciento restante estarán distribuidos en facultades de menor tamaño con actuación solo local o regional.²⁹

Las sociedades anónimas pagan impuestos, pero las educativas pueden tener exoneraciones a través del otorgamiento de becas estudiantiles que se procesan a través de un sistema de ingreso especial llamado PROUNI que ha permitido el acceso de sectores de bajos ingresos y de población india y afrodescendiente.

c. Chile

En Chile no está habilitada la propiedad de universidades por parte de sociedades anónimas, sino que la normativa exige que las universidades privadas se constituyan como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Sin embargo, se ha desarrollado una dinámica altamente empresarial y orientada al lucro en la gestión universitaria por el sector privado a través de lógicas de terciarización. (Mönckeberg, 2005, 2007) (Guzmán, et al, 2014).

La dinámica competitiva de las 40 universidades privadas (2010) y una lógica pública con alto pago de las matrículas incentivó un mercado dinámico, diverso y fuertemente competitivo. Tal situación derivó en un proceso de concentración donde algunos grupos se han ido configurando como verdaderos *holdings* que agrupan universidades, institutos y colegios. En ese mercado fuertemente competitivo en donde además han ido decreciendo la cantidad de instituciones y se ha producido un aumento de las escalas y de la concentración. Los grupos han sido tanto laicos como religiosos y se constituyen en la forma dominante de organización de la gestión educativa privada.³⁰ La matrícula total privada autónoma terciaria de Chile en 1983 era el 30.5 por ciento del total de la educación superior que tenía una matrícula de 175,250 inscritos. Para 2008 el sector privado había pasado al 71.65 por ciento de la matrícula terciaria al alcanzar a 576,790

estudiantes frente a los 804,981 del total superior. Ello implicó una tasa anual de 20.6 por ciento de crecimiento durante 25 años. Durante ese período, o sea el período democrático postpinochet, el sector llamado público tuvo un crecimiento interanual de la matrícula del 2.5 por ciento, o sea ocho veces menor.³¹

Muchas de las sociedades que controlan a las universidades han constituido en forma paralela empresas inmobiliarias que arriendan locales a la misma universidad y que por esa vía obtienen beneficios. El negocio se realiza a través de figuras, como la inmobiliaria que arrienda los edificios y servicios como el aseo, la gestión informática u otro tipo de prestación por proveedores externos como parte de una lógica de terciarización. (Mönckeborg, 2009). Al tiempo como instituciones sin fines de lucro tienen una serie de beneficios tributarios y están exoneradas del IVA y otros impuestos por lo que utilizan ambas figuras.

La situación se develó a partir de la Universidad del Mar, con presencia en once regiones del país, ante una denuncia de su propio Rector quien afirmó que los dueños mantenían impagos los salarios de los profesores y funcionarios, privilegiando pagar el arriendo de los locales que ocupa la institución y que eran de su propiedad.³² Ello llevó a la apertura de una investigación junto a denuncias que buscaron que el Ministerio cancelase la personalidad jurídica y revocase el reconocimiento oficial sobre la base del no cumplimiento de los estatutos e incurrir en infracciones al orientarse al lucro.³³ Dicha investigación derivó en un impulso a múltiples requerimientos de control en otras instituciones privadas que pudieren estar infringiendo la normativa vigente e impulsaron un vasto movimiento social y estudiantil de reforma universitaria incentivado a su vez por el descubrimiento de corrupciones en las acreditaciones a varias instituciones de este tipo por parte de la agencia nacional.

En ese complejo contexto derivado de la presión del movimiento estudiantil y académica vigorizada entre el 2011 y el 2013 a favor de la gratuidad y contra la educación con fines de lucro, se creó una comisión parlamentaria orientada a investigar la existencia de lucro en las universidades privadas. La comisión de diputados expresó su relativa incapacidad para realizar

ampliamente la investigación por la ausencia de atribuciones para fiscalizar: el interés de impuestos internos por maximizar la recaudación fiscal y la dispersión de datos.³⁴ Sin embargo, al tiempo, la comisión dio a conocer un informe que destacaba que 7 universidades habrían incurrido en distintas irregularidades y no respondían al requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro. El informe refirió a las universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, AIEP, Santo Tomás, UNIACC, del Mar y del Desarrollo. Esta última casa de estudios, fue catalogada como “sociedad espejo”.³⁵

El informe de más de 400 páginas que reúne a 50 entrevistados y decenas de documentos, destacó los procedimientos utilizados para transferir recursos y funcionar de hecho como instituciones con fines de lucro, siendo ellos:

- Pagar altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes sin sufrir consecuencias tributarias negativas.
- Terciarizar servicios relevantes. Así las utilidades que no pueden retirarse se pagan a empresas relacionadas (sociedades espejo).
- No invertir directamente en activos fijos. Como las universidades están exentas del impuesto a la renta (de primera categoría) los propietarios adquieren activos fijos relevantes a través de empresas distintas que a la vez los arriendan a las propias universidades.
- Contratar a familiares de los propietarios sin actividad en la institución.
- Vender su cartera de “deudores incobrables” a una empresa de *factoring* relacionada con los fundadores o controladores de la universidad
- Compra y venta de universidades que caen bajo el control de grupos económicos extranjeros *for profit*.
- Pagos de *royalties*, patentes u otros conceptos a terceros, nacionales o extranjeros.
- Aumentar los ingresos o excedentes de las corporaciones universitarias mediante el aumento indiscriminado de matrícula y otros aranceles y minimizar los costos de operación sacrificando la calidad académica.

La comisión detectó que el funcionamiento de la Universidad del Desarrollo y su Sociedad Inmobiliaria Ainavillo y la Universidad del Mar, con varias sociedades inmobiliarias, se ubicaban en la categoría de “sociedades espejos”, al sostener vínculos contractuales financieros o comerciales con entidades que involucran a quienes integran los órganos de dirección, administración, ejecución y control de la corporación, y/o terceros relacionados.³⁶ Algunas de las instituciones referidas en el informe son instituciones que caen en la categoría de “compra y venta de universidades bajo el control de grupos económicos y extranjeros”, y fundamentalmente se refieren a las instituciones del grupo Laureate y a las del grupo Apollo en el país. Se refiere también a la Universidad Santo Tomás, que fue comprada por el fondo de inversiones Linzor Capital.

La investigación detectó dos modos de acción para lucrar por las universidades según la presidenta de la comisión como son aquellas que fueron compradas por grupos económicos que están utilizando este modo de realizar inversiones privadas y en segundo lugar, sociedades espejo utilizadas para traspasar recursos de la universidad a inmobiliarias.³⁷ En este contexto Chile endurecerá la legislación vigente y dado que está prohibido el lucro en educación, se limitarán los huecos legislativos o de regulación limitando las transferencias de beneficios. Además la comisión solicitó al ministro de educación que se establezcan sanciones ejemplares para aquellos que infringen la ley. La presidenta de la comisión expresó que “hay lucro y eso implica que hay un delito que debe ser sancionado”. El informe no fue aprobado por la mayoría de la Cámara de Diputados en julio del 2012. En 2014 el nuevo gobierno presentó un paquete de proyectos de ley para cerrar toda posibilidad de lucro en el sistema y promover un camino hacia la gratuidad en el acceso público.

d. Colombia

En Colombia, la Ley 30 de 1992 establece que las universidades privadas solo pueden funcionar como sociedades sin fines de lucro. En el 2011 el gobierno presentó un amplio proyecto de

ley de modificación de dicha ley, que entre otras cosas propuso ampliar la tipología institucional y que las universidades pudieran ser regidas por sociedades anónimas y con fines de lucro. Actualmente las universidades del país no pagan impuestos de renta y de IVA, ni tampoco de patrimonio y según un estudio del organismo tributario del país (DIAN) sobre la base del pago del mismo nivel tributario nacional “cada estudiante matriculado en instituciones de educación superior, de carácter privado, durante 2009, le costó al Estado 350 mil pesos por la ausencia de impuestos, ya que al estar organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria, no son contribuyentes del impuesto de renta, están exentas del IVA y, en su calidad de no contribuyentes, tampoco están obligadas a pagar el impuesto al patrimonio”.³⁸

El debate sobre la iniciativa del gobierno realizado en el correr del 2011 se centró en el planteamiento de permitir que el sector privado –tanto nacional como extranjero– pueda invertir y obtener beneficios de actividades generadas en la prestación de servicios de educación superior. El proyecto ampliaba el área de oferta privada incluyendo también la prestación de servicios de evaluación y acreditación. Aunque en el sistema actual solamente pueden operar en Colombia las instituciones de educación superior sin fines de lucro, algunos analistas consideran que varias universidades privadas funcionan como instituciones con fines lucrativos. El propio organismo tributario detectó la venta de una universidad local a un grupo extranjero.³⁹ El gobierno propendió a desear explicitar esta realidad y al mismo tiempo a establecer claras regulaciones para permitir que inversionistas privados inviertan en la provisión de servicios de educación superior. La propuesta planteó agregar a las instituciones de educación superior públicas y privadas no lucrativas una nueva categoría que agruparía a las denominadas como “instituciones mixtas”. El razonamiento utilizado por el gobierno se basaba en la necesidad de fuentes de recursos financieros significativos para apoyar la expansión y el mejoramiento del sistema de educación superior y que, en ese sentido, la posibilidad de permitir la operación de instituciones de naturaleza corporativa serviría como incentivo

para que inversionistas privados ingresasen al sector de educación superior. (Marmolejo, 2011).

Luego de un amplio debate con fuertes manifestaciones estudiantiles y universitarias y el rechazo por las universidades públicas, muchas privadas y de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el proyecto de ley fue retirado por el gobierno a fines del 2011. Ello fue también derivado del impacto de los movimientos estudiantiles de Chile.

e. Costa Rica

Costa Rica permite el funcionamiento de universidades privadas como sociedades anónimas y, como tal, sujetas al pago de impuestos, sobre la base de un marco constitucional de 1949 en cuyo artículo 79 “se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante (que) todo centro privado estará bajo la inspección del Estado” (-CONARE, 2003). En 2001 se aprobó la Ley No. 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria”, que gravó a las entidades de educación superior privada con el impuesto de renta. Hubo iniciativas de exoneración pero no prosperaron y se consolidó un esquema de instituciones privadas con fines de lucro y pago de impuestos a la renta.⁴⁰ Al disponerse que las fundaciones pagaran impuestos se habilitó a que ellas se consideraran igual que las sociedades anónimas. Este camino habilitó que la mayor parte de las instituciones de educación superior privadas pasaran de estar en funcionamiento como asociaciones civiles a transformarse en sociedades anónimas. Esta estructuración facilitó la expansión de instituciones con fines de lucro y la libertad de ofrecimiento del servicio. La libertad económica sin embargo no es total ya que ellas tienen reguladas sus rentabilidades en tanto las tarifas de las matrículas están controladas, se calculan en función del índice de precios al consumidor y deben ser aprobadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup).⁴¹

El marco de instituciones con fines de lucro ha favorecido el ingreso de grupos extranjeros que ya representan el 10 por ciento del total de la matrícula. El sistema de educación superior privado en Costa Rica se basa en un sector de microuiversidades

con más de 40 instituciones en decrecimiento, fusión o venta y un sector cada vez más concentrado con estándares crecientes de calidad, con una matrícula en aumento y parte de grupos internacionales. El ingreso de instituciones internacionales se ha realizado exclusivamente a través de la compra de instituciones existentes. El grupo *Laureate Education Inc.* adquirió la Universidad Latina y la Universidad Americana (UAM), así como el Instituto Latino de Formación Integral (Ilafori), pertenecientes al Consorcio Pro-Educación, de capital mexicano.⁴² Con esta transacción adquirieron la facturación de más de 20 mil estudiantes. Tal adquisición por su parte fue una derivación de la adquisición por parte del grupo Laureate de la Universidad Tecnológica de México (Unitec), ya que Pro-Educación era propietario de esas tres instituciones. También ha habido adquisición por parte de capitales venezolanos y del grupo Wihney.

El sector privado ha superado el 50 por ciento de la matrícula asociado a la alta selectividad de las universidades públicas que se posicionan en mercados de alta calidad. De acuerdo con un análisis realizado por UNIRE y según datos del 2009, la población activa que está en la universidad en el país es de alrededor de 188,500 estudiantes, de los cuales el 44 por ciento se ubica en universidades públicas y el 56 por ciento en universidades privadas.⁴³ En 2012 se refirió que la matrícula privada alcanzó al 63 por ciento del estudiantado universitario de este país con 130 mil estudiantes en universidades privadas, siendo el sector internacional mayoría respecto al sector privado local.

f. México

México es uno de los más grandes mercados de educación superior privada y de educación *for profit*. Aunque el sector público es dominante, la matrícula privada que tuvo un fuerte crecimiento en los 90 y que se desaceleró en la década pasada, derivado del aumento de inversiones públicas, continuó mostrando crecimiento dada la dinámica estructural de crecimiento asociado a los ingresos económicos con una mayor tendencia a la concentración de la matrícula en unas pocas instituciones.

Cuadro N° 6. Evolución del porcentaje de cobertura privada en México (1970–2010)

1970	1975	1980	1985	1990
13.8 %	11.7 %	13.5 %	15.7 %	17.4 %
1995	2000	2005	2007	2010
22.5 %	29.4 %	32.8 %	33 %	33.2 %

Fuente: Buendía (2012) y ANUIES

En la década del 2000 el crecimiento privado fue menor que en décadas anteriores por la relativa saturación del mercado, siendo muy similar al sector público. La política de crecimiento cambió en esa década, como en casi toda la región, con un aumento de la diferenciación pública, mayores presupuestos y mayores restricciones a la oferta privada. (Álvarez, 2011). Ello ha impulsado dinámicas de crecimiento al interior de las instituciones privadas por la vía de una mayor concentración.

En México, la educación superior puede ser ofertada por asociaciones civiles que están obligadas a reinvertir las utilidades y por sociedades anónimas que deben pagar impuestos con un régimen especial de excepciones. Algunos autores consideran que toda la educación superior de absorción de demanda es *for profit* en distinta dimensión. (Gregorutti, 2011).

El marco legal de la inversión extranjera directa en educación proviene de varias regulaciones: Ley de Inversiones Extranjeras (LIE) (1993), Ley General de Educación (1993) y normas secundarias del sector, Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (1994) y otros tratados de libre comercio de carácter bilateral o multilateral. En la LIE se asegura la posibilidad de inversión extranjera en todo el sector de educación privada incluida la educación superior y los servicios mixtos, es decir, la provisión educativa en cualquier combinación de niveles y modalidades. Sin embargo ello está acotado en tanto su artículo 8 indica que se requiere resolución favorable de la comisión de inversiones extranjeras para que la inversión extranjera participe

en un porcentaje mayor al 49 por ciento en los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados. Por su parte, la Ley General de Educación establece la obligación de los particulares que imparten educación superior a obtener, ante la autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios (art. 55). En lo que atañe al sector de educación superior privada es aplicable el acuerdo 279 de la SEP que norma el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), o sea la autorización de sus programas.

En México, las tres instituciones compradas durante la última década por *Laureate Education Inc.*, tienen inscritos más de 100 mil estudiantes a nivel superior. En 2009, la Universidad del Valle de México, de la red Laureate, rebasó al Tec de Monterrey (institución privada sin fines lucrativos) como la institución privada con mayor matrícula a nivel superior: la UVM reportó 61,524 estudiantes en 2009 contra 60,686 en el Tec, según cifras de la Secretaría de Educación Pública. Al interior de la red Laureate, en tanto la Universidad del Valle de México en todas sus sedes en el país atiende a estratos medios y altos, UNITEC atiende a estratos inferiores, mostrando una diferenciación institucional asociada a nichos de mercados y precios diferenciados.

g. Honduras

El marco normativo permite que las instituciones oferentes de educación superior puedan ser tanto fundaciones sin fines de lucro como sociedades anónimas. La mayoría de las universidades privadas son sociedades anónimas sujetas al impuesto sobre la renta con dinámicas de gestión más gerenciales. En este contexto, el grupo Laureate ha ingresado en el país adquiriendo a UNITEC, al tiempo que la Universidad Tecnológica de Honduras es propiedad de un grupo financiero local y la asociación de empresarios del país adquirió otra universidad. La matrícula privada ha crecido en un promedio anual de 17.36 por ciento entre el 2000 y el 2009 y para este último año representaba el 36 por ciento de la matrícula total de 154,395 estudiantes. (UNAH, 2009a). Para 2009, de los alumnos que estudian en instituciones privadas, la UTH y UNI-

CAH aglutinan los mayores porcentajes (10 por ciento) seguidas por la UNITEC (8 por ciento), con un total de 28.3 por ciento de la matrícula nacional y un 78.6 por ciento de la matrícula privada, en tanto que las restantes 11 universidades privadas no atienden más del 3 por ciento cada una, de las cuales 2 tienen entre el 2 y el 3 por ciento de la matrícula y 9 instituciones con matrículas menos del 1 por ciento entre todas apenas alcanzan al 2.62 por ciento de la matrícula total universitaria, mostrando la alta concentración y en la cual inciden destacadamente instituciones *for profit* e internacionales. (UNAH, 2009b).

h. Panamá

Desde su inicio, Panamá tiene una dinámica de alta internacionalización debido a la presencia de universidades extranjeras en la zona del Canal de Panamá que lo conforma como la génesis del modelo tripartito caracterizado por instituciones públicas, privadas y extranjeras que crecientemente se instala en la región. (Rama, 2009). La primera universidad extranjera en América Latina, la *Florida State University*, se instaló en 1957 en la zona del canal como extensión de su sede en Tallahassee, Florida, para atender a la población americana residente en el país. (Franco, 2005). Incluso, previo a la ley 34 de julio de 1995 cuando se establecieron nuevas bases legales para la creación y funcionamiento de instituciones de educación superior, ya existían la *Nova Southeastern University* de origen norteamericano (1982); la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá, de origen venezolano (1986); la Universidad del Istmo que inició con capitales colombianos y hoy está asociada al grupo Withney (1987), la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (1991) hoy propiedad del Grupo Laureate; la Universidad Latina de Panamá (1991) la mayor universidad privada del país; la Universidad de la Paz (1994) cerrada en 2011; la Universidad Interamericana de Panamá (1992), también adquirida por el Grupo Laureate; la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá (1994) y *Columbus University* (1994). (Castillo, 2003).

En Panamá las universidades pueden ser gestionadas por sociedades anónimas o por fundaciones, derivado de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación (N° 34 de julio de 1995) que faculta que la educación particular puede ser impartida por personas o por entidades privadas, las cuales pueden ser tanto asociaciones sin fines de lucro como sociedades anónimas. Mientras que las fundaciones están exoneradas de tributos, las sociedades anónimas pagan impuestos sobre la renta, que son del 25 por ciento actualmente, o un pago alternativo llamado el CAIR (Cálculo Alternativo de Impuesto sobre la Renta), que implica el pago de renta neta correspondiente al 4.67 por ciento de los ingresos gravables que equivale al pago de un 1.67 por ciento aproximadamente sobre los ingresos brutos. La universidad paga la cantidad que sea mayor entre el ISR o el CAIR.

Normalmente las universidades tienen una sociedad anónima y cuentan con una fundación, facturando diferenciadamente a través de ambos mecanismos y triangulando la dinámica económica con miras a una menor facturación o pago impositivo. Esta es también una práctica normal a nivel regional. Los decretos de creación de las instituciones incluyen las exoneraciones de impuestos a la renta o la posibilidad de solicitud de exoneración. Hay universidades privadas cuyo decreto de fundación les exoneró de dicho pago. Tal situación de diferenciación del régimen tributario de las instituciones contribuye a una relativa diferenciación y desigualdad tributaria de las universidades privadas. La mayor parte de las universidades privadas parecen funcionar como asociaciones sin fines de lucro. Las asociaciones sin fines de lucro están obligadas a presentar a la Dirección General de Ingresos el reporte de pagos a terceros y de donaciones recibidas anualmente. Las universidades tienen exoneraciones sobre las rentas de sus inmuebles a cambio del otorgamiento de becas al gobierno.

La presencia dominante en Panamá es el grupo Laureate, que adquirió la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) en 2004 y la Universidad Interamericana de Panamá en 2003. Ambas se mantienen en dos nichos de mercados diferenciados. El grupo sigue invirtiendo a largo plazo en Panamá donde la matrícula privada está creciendo y concentrándose. En

el año 2012 anunciaron la construcción de un nuevo *campus* de la Universidad Interamericana de Panamá, con una inversión que supera los 70 millones de dólares y que será financiado por *Laureate International Universities* y el Banco Mundial. Esta inversión representa uno de los proyectos más importante de la red *Laureate International Universities* en la región.⁴⁴

Históricamente ha habido universidades de propiedad de capitales colombianos, mexicanos y recientemente venezolanos, algunas de las cuales han ido pasando a manos de grupos americanos.

i. Paraguay

En 2010 había 303,539 estudiantes matriculados en las 54 universidades habilitadas, correspondientes a 245,157 estudiantes en instituciones privadas y 58,382 en las ocho universidades públicas.⁴⁵ Esto significa que el 81 por ciento de la matrícula corresponde al sector privado. Las universidades pueden ser legalmente públicas, privadas o mixtas, y pueden ser regidas tanto por asociaciones como por sociedades anónimas, y por ende pueden ser con o y sin fines de lucro. La ley orgánica de las universidades (136/93) establece que las universidades sin fines de lucro están liberadas de todo impuesto fiscal o municipal (Art. 18).⁴⁶ En tanto sean entidades que no persigan fines de lucro y que no distribuyan sus excedentes o utilidades, directa o indirectamente, entre sus asociados, se pueden exonerar del pago de todos los tributos, entre los cuales los fiscales (ley 125/91 y sus modificatorias: impuesto a la renta, impuesto inmobiliario); del impuesto al valor agregado (I.V.A.): artículo 1 de la ley 215/93 modificadorio del artículo 83 de la ley 125/91); impuesto a las donaciones: se refiere a las donaciones de los estados extranjeros y organismos internacionales, y de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras ley 302/93, modificadoria de la ley 125/91 (artículos 1 y 2), impuestos municipales (ley 881/81), impuesto a la publicidad (artículo 71), impuesto a rifas, ventas por sorteo y a los sorteos publicitarios y remates (hasta un 40 por ciento)

(artículo 91), impuesto a los espectáculos públicos (hasta un 30 por ciento) (artículo 82).

Las universidades que no persigan fines lucrativos deben ser consideradas como asociaciones de utilidad pública. Se considera sin embargo que las universidades de carácter privado que sí persiguen fines de lucro, reciben de hecho un tratamiento similar en tanto en la práctica están exentas de impuestos, de igual manera que las anteriores. (Kronawetter, s/f). En el país se registran dos instituciones internacionales, la Universidad de la Integración de las Américas-UNIDA creada por ley N° 2.081 del 14 de marzo de 2003.⁴⁷ Nace como parte del grupo Educativo Internacional, liderado por la Universidad Estácio de Sá de Brasil y la Universidad Americana que integra la red de Withney-Illumno.

j. Perú

En Perú, la incorporación de las sociedades anónimas como modalidad de gestión educativa se habilitó a través del decreto legislativo 882 (1996), que aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en Educación y sentó las bases de cambios y nuevas dinámicas en el mercado universitario. La ley desarrolló el principio constitucional de la libertad de educación y de enseñanza; reconoce la vigencia de la iniciativa privada en la educación dentro de un sistema de economía de mercado; asocia la iniciativa con la responsabilidad de la conducción de las instituciones educativas privadas; reconoce al titular de la iniciativa y de la responsabilidad al derecho a establecer la línea de la institución educativa privada; también reconoce al responsable de la conducción de la institución educativa el derecho a establecer la modalidad organizativa que más se acomode a su particular concepción dentro del régimen general privado por la ley para la constitución de sociedad; reconoce a dicho responsable la libertad de régimen interno de la institución educativa privada, de su organización y del ejercicio de la autoridad en las distintas funciones que deban cumplirse, y reconoce a las universidades, como a cualquier otra organización existente en la sociedad nacional, su naturaleza de

sujeto tributario, con diversas responsabilidades que cumplir en la contribución democrática al sostenimiento del gasto público.

Desde la promulgación de la ley 882, muchas de las instituciones existentes que operaban como asociaciones civiles pasaron a funcionar como sociedades anónimas y desde entonces las nuevas instituciones nacieron como sociedades anónimas, y por ende “con fines de lucro”. Para 2012 salvo las universidades de inspiración religiosa y algunas muy puntuales excepciones, la gran mayoría de las 65 universidades privadas del Perú se rigen bajo la figura de sociedades anónimas.

El marco normativo que permite la existencia de instituciones con fines de lucro facilitó el ingreso de capitales extranjeros en el sector, lo cual se ha dado fundamentalmente con el ingreso del grupo Laureate, que en la última década adquirió la Universidad del Norte y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPCA). Para el año 2007 dicho grupo alcanzó a tener 16,084 estudiantes, que representaban el 4.3 por ciento de la matrícula privada nacional y el 2.4 por ciento de la matrícula total universitaria. La forma de ingresar fue la adquisición de un porcentaje de la institución.

En lo tributario la norma 882 dispuso que las instituciones educativas particulares (funcionando como sociedades anónimas) se rijan por el régimen general del impuesto a la renta y por ende sujetas a los impuestos a las ganancias. Sin embargo, también se dispuso que “las Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta reinvertible en sí mismas o en otras Instituciones Educativas Particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30 por ciento del monto reinvertido”, con lo cual difiere en mejores condiciones el retiro de utilidades.⁴⁸ También en esta línea se dispuso la exoneración del impuesto mínimo a la renta. Igualmente con el objetivo de facilitar las inversiones se estableció que “tendrán derecho a aplicar un crédito contra el impuesto, las personas receptoras de rentas de cualquier categoría que otorguen donaciones a las instituciones educativas particulares o a instituciones educativas públicas, cuyo importe será el que resulte de aplicar la tasa media del contribuyente sobre los montos donados a las citadas entidades que en conjunto no

excedan del diez (10%) por ciento de su renta neta global o del diez (10%) de las rentas netas”. También se dispuso esta exoneración a las instituciones educativas particulares no comprendidas en el artículo 19 que otorguen donaciones a instituciones educativas particulares o públicas. En este caso, la norma dispone que el crédito será equivalente al treinta por ciento (30%) del monto donado.

En el caso de donaciones en especie, el valor de las mismas deberá ser comprobado por la Administración Tributaria, de acuerdo con las normas que establezca el reglamento, no pudiendo en ningún caso ser superior al costo computable de los bienes donados.

Adicionalmente se dispuso que las instituciones educativas particulares o públicas no paguen los derechos arancelarios correspondientes a la importación de bienes que efectúen para sus fines.

El gobierno introdujo en 2011 un proyecto de ley 43 a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para terminar ese beneficio del Crédito Tributario a la Reinversión (CTR), que consistía en que las instituciones privadas con fines de lucro tuvieran un crédito tributario del 30 por ciento, y sus utilidades puedan ser invertidas en sus propias empresas. La Federación de Instituciones Privadas Educativas (Fipes), asegura que sus representados están dispuestos a cumplir con el pago a la Sunat siempre y cuando el cobro del impuesto a la renta se realice una vez aprobado el proyecto de ley.⁴⁹ Estaba en discusión la retroactividad de la norma pero no ha sido aprobado por el congreso la ley propuesta.

Las entidades educativas particulares están dentro del régimen general de pago al impuesto a la renta si son sociedades anónimas. Están exoneradas las asociaciones educativas sin fines de lucro que no están afectadas al IGV siempre que estén reconocidas por el Ministerio de Educación.⁵⁰ La desafeción del IGV de los servicios educativos refiere a los ingresos por matrículas, exámenes, pensiones, por expedición de certificados, diplomas, etc., venta de publicaciones (libros folletos, revistas, etc.), ventas de activos fijos (bienes usados de la institución de educación) y servicios complementarios (bibliotecas, hemerotecas, archivos,

etc. También están exonerados de la importación de bienes (requisito para inafectación de IGV por importaciones).⁵¹

6. Conclusiones: Los grupos internacionales como nuevos actores universitarios

La presencia de grupos internacionales es una nueva realidad de la educación superior en la región y predominantemente están funcionando bajo dinámicas *for profit*. La presencia fundamental es de grupos de origen americano, prevaleciendo una correlación muy alta entre la existencia de marcos normativos que permiten el funcionamiento de universidades bajo el régimen de sociedades anónimas y el ingreso de los grupos internacionales, pero se constata también sin embargo una pequeña presencia de grupos internacionales actuando en mercados en los cuales no se habilita la existencia de lógicas *for profit* a nivel de las ofertas de instituciones. Tal proceso tiene diversidad de formas y se articula a la creciente terciarización de los servicios universitarios. No parece sin embargo haber una correlación completa entre los países que tienen marcos normativos que facultan el funcionamiento bajo sociedades anónimas y la firma de tratados de libre comercio, especialmente con Estados Unidos, dada la alta presencia de grupos extranjeros y una lógica *for profit* en Brasil, que carece de tratados de libre comercio. Hay una alta correlación entre la existencia de marcos normativos *for profit* y el nivel de participación del sector privado en el total de la matrícula. Chile se constituye en una excepción y ello es claramente derivado de una situación en la cual la lógica *for profit* no se centra en las instituciones que ofertan servicios educativos, sino en la periferia empresarial conformada a partir de la terciarización de los servicios de apoyo.

El ingreso en los mercados locales se ha producido por la compra de instituciones locales. Ello indicaría que se produce una puesta en valor significativa de estas instituciones al pasar a funcionar al interior de los grupos empresariales, probablemente por escalas de costos, profesionalización de la gestión o niveles de inversiones. En los mercados más grandes como Brasil, México

y Perú se constata que los grupos externos se han posicionado a través de la constitución de amplias redes nacionales con varias universidades que atiendan diferenciadamente los tres nichos de mercados de altos, medios y bajos ingresos y costos.

Aunque la modalidad dominante de ingreso de las instituciones internacionales *for profit* ha sido la propiedad completa escalonada de la institución, existen modalidades de regionalización y de constitución de redes nacionales a través de la figura de franquicias y alianzas. En general el sistema de ingreso es mediante la compra de un porcentaje alto, durante un tiempo, de la universidad local (pero no siempre adquiriendo los inmuebles) y estableciendo un pago por el arrendamiento de estos a los antiguos propietarios. Los empresarios que venden las universidades mantienen por un tiempo la administración o en algunos casos mantienen la propiedad de los activos de los inmuebles que alquilan a la universidad.

El ingreso de grupos internacionales y la lógica *for profit*, junto con políticas de regulación y de limitaciones de nuevas instituciones, han contribuido a una mayor concentración en los distintos mercados con mayores escalas de tamaño de algunas instituciones. En general en los diversos mercados nacionales donde actúan, los grupos internacionales *for profit* tienen una incidencia creciente en la matrícula local, probablemente asociado a sus niveles de inversión, sus modelos educativos y las estructuras de costos dadas sus escalas. Ellas además tienden a tener estándares de calidad superiores a muchas de las instituciones locales de gestión familiar o del tipo de absorción de demanda. En general, en varios casos, hay datos para Chile y Costa Rica al menos, las universidades locales que han sido adquiridas por los grupos internacionales han mejorado sus estándares de calidad.

Las empresas con fines de lucro en la región funcionan sobre niveles de inversión financieros altamente significativos que se derivan de una fuente de recursos elevados o de ingresos provenientes de la emisión de acciones en las bolsas de valores, tanto en Estados Unidos como en el caso de Brasil en la Bolsa de San Pablo. La incorporación de socios en la sociedad tiende a estar relacionado con la apertura de las sociedades a la bolsa y a la ad-

quisición de nuevas instituciones. La mayor parte de los grupos empresariales e inversiones se concentran en la oferta presencial, pero se constata una creciente atención de los inversores a la educación a distancia, sobre todo del grupo Ilumno, tanto en el marco de la diversificación del portafolio como por su propia contribución financiera y sus perspectivas futuras.

El total de la matrícula de los diversos grupos internacionales *for profit* puede ser de alrededor del 5 por ciento de la matrícula regional total, que sería del entorno de 24 millones de estudiantes para el 2010, lo cual representaría cerca del 10 por ciento del total de la matrícula privada en la región.

VI

Carácter internacional de la educación virtual⁵²

1. El contexto de la internacionalización. 2. Nuevas tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina. 3. Internacionalización de la educación a distancia en América Latina. a. Creación de nodos en el extranjero. b. Intercambio internacional de recursos de aprendizaje. c. Internacionalización de ofertas educativas d. Internacionalización de empresas proveedoras de apoyo al proceso educativo. e. Internacionalización de tutores. f. Internacionalización del proceso de enseñanza. g. Internacionalización de estudiantes. h. Establecimiento de universidades a distancia en la región. 4. La quinta modalidad de internacionalización de la educación superior. 5. Conclusiones: la articulación entre virtualización e internacionalización.

1. El contexto de la internacionalización

La educación superior en el contexto de la globalización de las economías y de las sociedades se está reestructurando para asumir una dinámica cada vez más internacional. (Rama, 2009, Didou, 2005). Lentamente, ella se está conformando como un bien internacional, en tanto sus diversos componentes se tornan internacionales y su propia dinámica de funcionamiento se especializa y articula a escala global. En este contexto los currículos incluyen idiomas, las disciplinas aumentan bibliografías internacionales, irrumpen disciplinas comparativas e internacionales, la movilidad académica en distinta dimensión se torna indicador de calidad en los aprendizajes, los estándares de las instituciones y los programas son cada vez más globales, y la propia pertinencia de los programas y los profesionales incluye la movilidad profesional. Los recursos de aprendizaje, así como docentes, estudiantes, instituciones y programas se internacionalizan crecientemente. Es una enorme transformación desde sistemas educativos locales hacia sistemas educativos internacionales. No es simplemente

el nacimiento de una nueva tipología de universidades de clase mundial, de instituciones globales o de algunos componentes internacionales, sino que es un escenario en el cual la calidad está directamente asociada al grado y nivel de internacionalización de las instituciones de enseñanza. Lo internacional se torna así en una dimensión universitaria que impone cambios en las misiones tradicionales de docencia, investigación y extensión que antes se basaban en enfoques locales. A ello se agrega la virtualización y la despresencialización de la enseñanza como parte adicional y complementaria que impulsa la internacionalización de la educación superior.

El carácter internacional de la educación superior es una de las tendencias contemporáneas más importantes. Las causas son múltiples: para comprender mejor el mundo, formar profesionales capacitados, generar ganancias y beneficios a las universidades o desarrollar la diversidad de capacidades necesarias para el desarrollo de los países. Es, además, una de las tendencias más significativas en muchas áreas de nuestras sociedades contemporáneas y tiene en educación múltiples correlatos. Sin duda la internacionalización del currículo, de las bibliografías, de los paradigmas epistemológicos y hasta de las formas de organización institucional, se constituyen en ejes determinantes de la enseñanza. Desde sus inicios la universidad ha sido una institución internacional, pero durante varios siglos quedó atrapada como institución nacional y pasó a ser un aparato de formación de profesionales totalmente local. Recién en las últimas décadas se ha volcado nuevamente a lo internacional al calor de una reorientación hacia la investigación y la calidad.

La internacionalización tiene su impacto y su lógica tanto en lo educativo como en lo económico. Es así que se ha conceptualizado que la internacionalización de la educación superior en lo comercial se expresa a través de cuatro modalidades que conforman a su vez respectivos mercados de productos y servicios. Estos están dados por la movilidad de estudiantes y de docentes, que es la forma tradicional y que se asumía como cooperación y, contemporáneamente, por el traslado e instalación local de instituciones extranjeras y la educación

transfronteriza a través de la enseñanza virtual. En las cuatro modalidades definidas por la OMC estamos asistiendo a fuertes crecimientos, políticas más complejas de regulación e incentivo y debates políticos, ideológicos y educativos. Es parte de una dinámica dada por el pasaje desde una educación nacional a una educación internacional, de un cambio educativo donde de ser un bien o servicio nacional, se conforma como un servicio con componentes internacionales. En lo jurídico implica el pasaje de una educación como un derecho de primera o segunda generación a ser definida como un derecho de tercera generación en tanto sólo se realiza completamente en lo internacional. Es parte de una dinámica en construcción en la cual en la región se pasa de sistemas duales (público–privados) construidos en la segunda reforma, a sistemas tripartitos donde lo público, lo privado y la internacional participan con diversas intensidades y características en el mercado universitario. (Rama, 2006).

El crecimiento de las cuatro modalidades referidas es significativo aunque sus dimensiones tienen aún un carácter marginal. La educación transfronteriza por su parte es también de dimensiones reducidas. La ausencia de marcos normativos y múltiples restricciones han vuelto lento el crecimiento de las cuatro grandes fuerzas comerciales y educativas más allá del impulso que están realizando autónomamente los sistemas educativos nacionales que propenden a internacionalizarse buscando calidad. Existen múltiples impulsores de estas fuerzas que alimentan la internacionalización educativa, más allá de las restricciones políticas o de aislamiento que deterioran la calidad relativa de los sistemas locales que no logren beneficiarse de la interdependencia académica internacional.

El centro más importante de la educación internacional, en todo el mundo, se concentra –aún– tanto en la atracción de estudiantes y docentes extranjeros como en la formación de sus nacionales en el extranjero. Ello deriva de que el salario de los profesionales que han tenido movilidad y aprendizajes en el extranjero, para los mismos años de estudio, es 10 por ciento superior, por mejor productividad y competencias. En parte asociado a ello, Europa impulsa desde el 2000 el proceso de Bolonia

que en años 10 años es una realidad de enorme envergadura como convergencia de sus sistemas educativos y que entre otras cosas busca que en el 2020, el 20 por ciento de los estudiantes curse el 20 por ciento de sus estudios en el extranjero.

En la región la dimensión de la movilidad es escasa. Según la OECD y la UNESCO, los latinoamericanos que estudiaban en el extranjero eran una proporción muy reducida visto comparativamente a escala global (Vincent-Lacrin, 2011). Siendo Brasil con 32,133 y México con 30,680 estudiantes los que encabezaban la tabla, ellos apenas representaban el 0.4 y el 1 por ciento de sus respectivas matrículas locales. La media regional estaría cerca del entorno del 0.5 por ciento. Los 13 países con más estudiantes en el extranjero aportaban 177,878 estudiantes, en un total mundial de 3.7 millones estudiantes en el extranjero para el 2009, lo cual representaba el 4.8 por ciento del total, o sea menos de la mitad de la incidencia de la matrícula latinoamericana en el escenario global que es cerca del entorno del 11 por ciento. Mirando la matrícula regional, los estudiantes latinoamericanos en el extranjero representan menos del 1 por ciento de la matrícula, siendo apenas una gota en el desierto y no impacta significativamente en la formación de capital humano, y se constituye en un instrumento de formación para las elites. Tal movilidad reducida se asocia seguramente a los costos de los estudios, una educación superior pública que es gratuita en la región, la baja formación en competencias idiomáticas y sin duda a la desigual distribución del ingreso en la región. Inversamente, la presencia en América Latina de estudiantes extranjeros es aún peor comparativamente, y pudiera estar más asociada a la gratuidad y el libre acceso en los sistemas públicos que a una movilidad buscando calidad. Uruguay, por ejemplo, que tiene un acceso abierto y gratuito y sin un sistema de acreditación, es el país con mayor presencia de estudiantes extranjeros con 12,907 estudiantes, seguido por Chile con 6,563, aunque en este caso como fuente de ingresos económicos y asociado a la mayor calidad de su sistema universitario público en tanto el ingreso es selectivo por cupo, examen y matrícula.

En relación con la movilidad de instituciones, en el sector presencial, en toda la región se constata el incremento de la educación transnacional. Las proyecciones permitirían considerar un sector público con el 51 por ciento de la matrícula, un 44 por ciento privado nacional y un 5 por ciento internacional. Tal modelo se está expresando por ahora en la presencia de apenas unos pocos grupos empresariales significativos, siendo el grupo Laureate el más dinámico, a la fecha con 31 universidades localizadas en 8 países de la región y una matrícula combinada del entorno de 750 mil alumnos que significaría el 3.75 por ciento de la matrícula total regional, el grupo Ilumno con 8, el grupo Apollo con 2 o el grupo Adventi con fuerte presencia en Brasil. La fórmula más usada es comprar el 80 por ciento de la propiedad de la institución local, mantener un tiempo las autoridades anteriores y dejar establecido un compromiso de compra por el restante, que se realiza en un periodo de tres a cinco años. Este escenario marca una nueva oleada de configuración institucional que se superpone a las sucesivas oleadas anteriores dadas por las instituciones religiosas, públicas, de elite, de absorción de demanda, semipresenciales y ahora internacionales.

2. Nuevas tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina

La educación a distancia en América Latina muestra una serie de tendencias iniciales como su hibridación pedagógica, la irrupción de nuevos proveedores privados y públicos, la fragmentación de los procesos educativos, la mercantilización, la consorciación de las diversas ofertas y un aumento de las regulaciones normativas locales (Lupion 2009, Rama, 2008). Estas tendencias incentivan el pasaje a un nuevo escenario marcado por un aumento continuo de la demanda y la oferta por esta modalidad, la virtualización de sus procesos educativos, la diversidad de recursos de aprendizaje y el creciente aumento de su nivel de internacionalización.

Históricamente, la educación a distancia en América Latina se ha conformado como un proceso educativo de base local más allá de influencias e impulsos externos. Nacida en los 70 como modelo público, se expandió desde los 90 a través del aumento de la participación privada, la regulación estatal y la complejización pedagógica. En tanto una de sus características estructurales es la capacidad de fraccionar sus procesos de enseñanza–aprendizaje, ello incentivó dinámicas educativas que fueron incluyendo componentes internacionales, sobre todo en recursos de aprendizaje, aplicaciones informáticas y tutores. Así, en el nuevo contexto del siglo XXI se verifica en la región dos orientaciones muy marcadas de la educación a distancia dadas por la virtualización y la internacionalización. La propia virtualización contribuye a la internacionalización al facilitar que el fraccionamiento de los procesos educativos a distancia adquiera dimensiones internacionales, transfiriendo y terciarizando partes de los insumos y procesos educativos e incorporando estudiantes extranjeros. En este camino, se construye una dinámica donde se retroalimentan la internacionalización y la virtualización educativa.

La virtualización desde los 90 está asociada a la digitalización global de la economía y de la sociedad como al uso de recursos tecnológicos para aumentar la cobertura y la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Es un proceso que se generalizó en la década pasada y que expande la educación virtual en todos los sistemas nacionales de educación superior. Hay múltiples impulsores de la virtualización de la educación a distancia adicionales, como la búsqueda por abaratar costos por la caída de los gastos en reproducción de los recursos de aprendizaje, la transferencia de parte de los costos a los estudiantes, así como fundamentalmente la capacidad de aumento de la cobertura por la flexibilidad de acceso y su impacto en las escalas, así como la mayor segmentación social de los niveles de oferta. Esta virtualización que se está instrumentando en casi todas las instituciones de educación, tanto a distancia como presenciales, incentiva la internacionalización de la educación a distancia.

3. Internacionalización de la educación a distancia en América Latina

Toda la educación superior latinoamericana está inserta en una rápida internacionalización, más allá de la presencia o no de marcos institucionales de integración o de políticas específicas a favor o inclusive de la existencia de resistencias. La virtualización de la educación a distancia, en tanto dinámica en curso, impulsa y retroalimenta tal proceso. La cuarta dimensión de la internacionalización a que hemos referido se concentra en los mercados transfronterizos y tiene como prerrequisito la oferta virtual en tanto única forma de brindar servicios educativos fuera del país. La educación transfronteriza, como oferta a distancia virtual supranacional, es así una dinámica reciente con particularidades específicas, entre las cuales se puede destacar:

a. Creación de nodos en el extranjero

La educación presencial en la región muy escasamente se ha internacionalizado a través de la instalación de sedes fuera de sus países de origen. Apenas unos casos muy aislados en México donde UNITEC tenía participación en universidades en Costa Rica y Panamá, en Chile donde la Universidad Andrés Bello tenía participación en una universidad en Ecuador, en El Salvador donde UTEC tenía una presencia en Nicaragua, en Colombia donde capitales tenían participación en la Universidad del Istmo en Panamá, en Brasil donde el Grupo Estacio de Sa tenía participación en una institución terciaria de Uruguay o de Venezuela donde la Universidad José María Baralt tiene participación en una institución en Estados Unidos entre otros pocos. Con casos muy puntuales, muchos de los cuales fueron posteriormente vendidos a grupos locales o a grupos internacionales como Laureate. A diferencia, las instituciones de educación a distancia han sido más activas en la apertura de sedes fuera de sus países de origen, bien sean propias, en asociación o franquiciadas. Esta modalidad permite múltiples articulaciones institucionales a convenios o alianzas de

trabajo más laxas. Las sedes se han instalado para apoyar o reclutar estudiantes en esos mercados. Entre esas destacan el ITESME (Monterrey-México) con sedes en varios países de la región, la Universidad Técnica Particular de Loja (Loja-Ecuador) que tiene sedes en Milán, Madrid y Roma, así como la Universidad Alas Peruanas (Lima-Perú) que también tiene múltiples sedes en el exterior, o la UNAD de Colombia que ha sido la primera universidad a distancia en crear una sede fuera del país al instalarse en Estados Unidos. En algunos casos las sedes se asocian a las corrientes migratorias de esos países como al volumen de los estudiantes captados previamente. El volumen de estudiantes será la variable que determinará las formas de radicación y menores cantidades de estudiantes se asocian a formas más simplificadas de acción a través de franquicias u otros contratos puntuales. No siempre se instalan subsedes de las universidades. Un caso diferenciado es por ejemplo la Universidad Bicentenario de Aragua de Venezuela con oferta tanto presencial como a distancia en ese país y que creó una universidad a distancia “*Globalink Virtual University*” en Panamá, no como subse de apoyo a sus programas, sino para ofertar desde allí a Panamá y la región.

Es parte de una dinámica de aumento de la cobertura que tiene una primera fase local a través de redes nacionales y que posteriormente asume dimensiones internacionales. Estas estrategias se dan fundamentalmente en los modelos semipresenciales, pero también se asiste a su creación en los casos de modalidades virtuales y las sedes dan apoyo a los procesos de enseñanza, tanto en los aspectos académicos como en los propiamente administrativos y comerciales.

b. Intercambio internacional de recursos de aprendizaje

Otro de los componentes de la internacionalización de la educación a distancia está asociado al intercambio de recursos de aprendizaje entre las instituciones, muchos de los cuales se asocian a doble titulación o a modalidades de alianzas y de negocios conjuntos. La propiedad intelectual de estos materiales es el núcleo central de ésta dimensión internacional y se constituye en

base del intercambio. Muchas instituciones optan por comprar dichos recursos, ya que al adquirirlos ahorran costos significativos gracias al pago solo de los derechos de reproducción y uso de estos materiales durante un tiempo, que en general se asocia su pago a la cantidad de estudiantes. Ello ha creado un mercado para recursos de aprendizaje así como una respuesta social expresada en objetos abiertos. Desde el lado del productor o propietario de estos materiales, con estos ingresos marginales, se recuperan parte de sus costos por la cesión de derechos sobre estos materiales para ofertas en mercados locales cerrados. El abaratamiento relativo de costos de producción de los recursos de aprendizaje gracias al intercambio internacional y el acceso a recursos a través de internet o repositorios abiertos impulsa la internacionalización de programas entre las instituciones de educación superior a distancia.

c. Internacionalización de ofertas educativas

Existe un aumento de la demanda por educación a distancia internacional por la carencia de diversidad disciplinaria a nivel de las ofertas locales en casi toda la región. Los nichos de demandas altamente especializados tienen una difícil cobertura presencial a escala local y tal situación impulsa una oferta educativa a distancia desde los países con sistemas universitarios más diversificados. La complejidad de las diversas ofertas, sus elevados costos iniciales, así como la enorme diferenciación en términos disciplinarios, plantean la internacionalización de las ofertas curriculares. Muchas de éstas, dadas las bajas escalas de las demandas y los niveles de especialización, nacen orientadas a los mercados externos. Tal dinámica, a su vez, va incorporando componentes curriculares atentos a una pertinencia global así como una fuerte preferencia a procesos de enseñanza–aprendizaje totalmente virtuales y sistemas de acreditación y reconocimiento globales. En estos casos, dadas las carencias de competencias idiomáticas, muchas veces las instituciones de educación superior locales bajo acuerdo traducen las ofertas internamente. Actualmente la mayoría de la educación transfronteriza son de ofertas de cursos virtuales con

apoyo docente en el área de postgrado “*latu sensu*”. La UOC y la UNED de España son las instituciones con mayor presencia en la región bajo esta modalidad. Sin embargo, se visualiza una nueva oferta altamente novedosa en materia de internacionalización. Los MOOCs asociados a la automatización y masificación de ofertas a distancia virtuales a muy bajo costo, se constituyen en una nueva dimensión de la educación transfronteriza.

Tal situación en su primera iniciativa significativa es resultado del acuerdo entre las universidades de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), para desarrollar cursos en internet. Bautizada EDX, esta alianza se soporta en un programa desarrollado en el MIT, el MITx, que oferta cursos en línea, laboratorios virtuales y ejercicios interactivos. La primera serie de cursos editados por Harvard y el MIT empezó en 2012 con cursos gratuitos en línea de ambas universidades. En este proyecto EDX, aquellos que completen los cursos recibirán un certificado de dominio y de grado uno, pero no un título profesional. Hoy hay ya múltiples iniciativas en un proceso masivo de expansión. Con ello se focalizarán, en un inicio al menos, en actualización de competencias y educación continua. El objetivo es educar a mil millones de personas y probablemente es el ejemplo más espectacular de educación transfronteriza a escala planetaria. No son típicos cursos en línea basados en video-observación, sino que cuentan con tecnología de código abierto que permitirá a los estudiantes y profesores una experiencia interactiva. Aunque los cursos son gratuitos, las universidades esperan cobrar un pequeño arancel por los certificados que se entreguen a los estudiantes que finalicen los cursos u otros mecanismos de financiamiento. Sin embargo, los diplomas no llevan el título de las instituciones o sus créditos no son reconocidos por los programas presenciales (Daniel, 2012; Rama, 2013).

d. Internacionalización de empresas proveedoras de apoyo al proceso educativo

La virtualización expresa un nivel de internacionalización, en tanto las tecnologías, las plataformas y las aplicaciones son mayo-

ritariamente importadas. Más allá de los intentos por desarrollar campus locales, se tiende al uso de plataformas internacionales, bien sean por pago o de fuente abierta como Moodle. Además de ello existe un enorme conjunto de empresas tecnológicas y de proveedoras de aplicaciones y contenidos que cubren demandas locales de servicios y de apoyo a la educación virtual, y que se constituyen como expresiones que acompañan la internacionalización de la educación virtual. En ese camino destacan las empresas que ofrecen paquetes completos a las universidades tales como Pearson, que se encargan tanto de las aplicaciones, el desarrollo de contenidos a pedido, el proceso tutorial, el hosteo, la inscripción y hasta el cobro de la matrícula. Todas las funciones educativas a distancia de una universidad se terciarizan, por lo cual únicamente pueden mantener a su cargo la certificación o la autorización de la oferta a distancia por las autoridades locales. La terciarización se expresa en muchos casos en una internacionalización, en tanto las actividades propiamente educativas se realizan externamente, mientras que los estudiantes y las certificaciones son casi exclusivamente locales, así como en algunos casos los tutores o los programas.

e. Internacionalización de tutores

La educación a distancia en sus modalidades tradicionales implica hoy un peso destacado de los docentes en la enseñanza o en la evaluación. En esta línea, la diferenciación de los costos de los tutores en la región, la simplificación u homogenización de las plataformas, la homogenización de la lengua, así como la creciente oferta de tutores capacitados, ha aumentado la presencia de tutores internacionales en el trabajo docente en las instituciones de educación a distancia. Es una de las modalidades del teletrabajo. Tal proceso se da a partir tanto del apoyo a los estudiantes cuando están radicados en otros países, como a los propios estudiantes locales, en tanto las remuneraciones salariales diferenciadas impulsan a las tutorías internacionales. A escala local se constata también el alto peso de tutores oriundos de las ciudades del interior de los países, en tanto sus remuneraciones son menores

que la de los tutores de las capitales por las diferencias entre los costos de vida. Tal realidad se visualiza en la mayor parte de las universidades a distancia en la región. A escala global ello se da en las instituciones a distancia de España y de Estados Unidos, sobre todo de Miami, apoyado en la lengua, las pocas diferenciaciones horarias, las redes académicas existentes y los diferenciales de costos salariales

f. Internacionalización del proceso de enseñanza

Más allá del grado de virtualización de los procesos de enseñanza–aprendizaje, también las modalidades semipresenciales están asumiendo su internacionalización en tanto sus estudiantes pueden tener su residencia en países distintos al de la institución oferente. Estos modelos semipresenciales han comenzado a internacionalizarse buscando cubrir demandas educativas que muchas veces se realizan a partir de alianzas con instituciones locales para apoyar el aprendizaje de los estudiantes locales, inscritos en los programas de la institución no residente. Tales acuerdos se basan en el apoyo local a los procesos de enseñanza externos apoyando la realización de pruebas, la entrega de documentación y las ofertas de estudio, y muchas veces como requisito para los procesos de reconocimiento.⁵³ Tales procesos pueden o no estar asociados a la internacionalización de los tutores, dependiendo del grado de virtualización de los procesos de enseñanza.

g. Internacionalización de estudiantes

La internacionalización de la educación a distancia tiene su motor en las demandas estudiantiles ante los sistemas nacionales más rígidos, demandas de estudiantes migrantes que no tienen capacidad de acceder a los sistemas escolarizados de sus países de destino, mayor diversidad de ofertas y especializaciones en los ámbitos internacionales y, en algunos casos, a menores sistemas de exigencias o controles de calidad. Son las asimetrías y el distinto valor de las certificaciones sus determinantes dominantes. Muchos de los países pequeños no logran estructurar ofertas a

distancia o inclusive presenciales en varios campos disciplina-rios y, de hecho, obligan a sus estudiantes locales a inscribirse en estudios a distancia de otros países para mantener o incrementar sus capitales humanos. Las estadísticas son muy esquivas y casi no se conocen las dimensiones de estas realidades, pero diversos indicadores desarrollados por UIS muestran la creciente cantidad de estudiantes de la región estudiando en instituciones de educación a distancia de otros países dentro o fuera de la región.⁵⁴ Ello es más significativo en cursos de postgrado o de actualización, dados los requisitos para el ejercicio laboral en los distintos países que dificultan realizar estudios a distancia en el exterior.

h. Establecimiento de universidades a distancia en la región

La internacionalización más significativa, sobre todo en Brasil, está siendo el proceso de pasaje de las instituciones nacionales a propiedad compartida de grupos internacionalizados. La compra de universidades presenciales también ha sido acompañada por la compra de instituciones a distancia. En el caso de la situación reciente de la universidad a distancia más grande de la región, la Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) de Brasil, fundada en 1972 y con aproximadamente 162 mil alumnos, de los cuales 146 mil están inscritos en cursos no presenciales. UNOPAR cuenta con una red de 469 polos de educación a distancia autorizados por el Ministerio de Educación, localizados en 422 municipios en todos los estados del país y cinco unidades de enseñanza superior presencial en el estado de Paraná, los que cuentan con aproximadamente 16 mil alumnos. Esta institución recientemente fue adquirida por Kroton Educacional (Reis, 2012). A través de la subsidiaria Editora e Distribuidora Educacional, Kroton Educacional adquirió el cien por ciento del capital de União Norte do Paraná de Ensino Ltda por US\$698.8 millones de dólares.⁵⁵ La adquisición de UNOPAR está en línea con la estrategia de crecimiento de su presencia en el segmento de educación a distancia, lo que fue señalado durante la oferta pública de acciones que se realizó en 2011 para recolectar fondos de la bolsa de valores. Con la adquisición de UNOPAR, Kroton se consolida como una de las

principales organizaciones educativas y a distancia del mundo. La fusión con Anhuanguera reforzó ese rol y se ha posicionado en el primer grupo educativo a nivel mundial. A escala regional el TEC de Monterrey en términos de su matrícula a distancia sería la segunda institución en tamaño. El grupo Withney, también focalizado en la educación a distancia, ha integrado en su red a la Universidad Siglo XXI especializada en educación a distancia y proyectan una expansión de esta modalidad en las 8 universidades que son su red en la región.

4. La quinta modalidad de internacionalización de la educación superior

El análisis bajo la clasificación de cuatro modalidades de internacionalización realizadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (movilidad estudiantil, docente, de instituciones y transfronteriza), se torna estrecho en los nuevos contextos de los sistemas educativos globales y plantea la necesidad de realizar una nueva clasificación para definir una quinta modalidad, dada la internacionalización del sector de insumos y recursos de aprendizaje que se están tornando cada vez más determinantes en los procesos educativos. Esta nueva modalidad es parte de la creciente terciarización y virtualización de la educación y no se restringe a la oferta transfronteriza. Ella está constituida por el conjunto de bienes y servicios orientados a brindar servicios de apoyo a los procesos educativos y que se están constituyendo en la base de la dinámica de la enseñanza y del aprendizaje tanto bajo las modalidades presenciales como bajo las modalidades a distancia y virtuales, y que en general se organizan a través de la terciarización y la subcontratación. Si bien estos sectores de apoyo, como por ejemplo el libro, existen desde el inicio, ellos han ido adquiriendo mayor importancia como mercados globales, expandiéndose con nuevas particularidades en el contexto de la globalización, de las políticas de calidad y de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

El mercado de estos bienes y servicios tanto nacionales como sobre todo internacionales se ha ido ampliando asociado a la complejización de los procesos educativos, la especialización y el aumento competitivo, así como a las TIC. Esta terciarización de los servicios educativos ha aumentado la movilidad y la prestación de bienes y servicios fundamentalmente digitales a escala internacional.

En este quinto sector o tipología de la internacionalización podemos referir múltiples dimensiones educativas y económicas, entre ellas:

- a) *Internacionalización de recursos de aprendizaje*, libros, bibliotecas digitales, revistas, bases de revistas internacionales, así como de los propios objetos de aprendizaje abiertos, que a la vez funciona como una contra-tendencia a la internacionalización mercantil proponiendo formas solidarias y de trabajo colaborativo.
- b) *Internacionalización de equipamientos educativos* para uso dentro o fuera del aula, a nivel de la institución o de los docentes o estudiantes. Ella refiere inclusive a la internacionalización de otras industrias culturales de apoyo. (Microscopios, proyectores, etc.)
- c) *Internacionalización de acreditaciones*, que refiere a la acreditación internacional de instituciones y programas académicos o inclusive de servicios como por ejemplo la acreditación de las bibliotecas, planetarios, museos universitarios, etcétera.
- d) *Internacionalización de licenciamientos*. Dentro de este componente nos referimos a la prestación de servicios de control de calidad del ingreso y del egreso de las instituciones. Ellas constituyen formas de verificación de aprendizajes o de habilitación de ejercicio profesional a partir de estándares internacionales. Son fundamentales crecientemente para la prosecución de estudios o para el ejercicio profesional. Estos servicios funcionan a través de pruebas estandarizadas, funcionan como licenciamientos personales. En su mayoría ellos se realizan por internet. Los exámenes de TOEFL o las pruebas del *College Board* son una expresión de ello.

e) *Internacionalización de servicios de apoyo* a la educación virtual, donde destaca el hosteo u otros servicios de apoyo de plataformas a la educación tanto presencial como virtual. En estos casos inclusive se están internacionalizando los sistemas de evaluación de los resultados de los aprendizajes de las asignaturas, a través de portafolios o sistemas de “*múltiple choice*”.

5. Conclusiones: la articulación entre virtualización e internacionalización

La confluencia de diversos factores está contribuyendo a una dinámica articulada de la internacionalización con la educación a distancia. Ella se realiza tanto asociada a procesos de virtualización como en el marco de las modalidades tradicionales semipresenciales de la educación a distancia.

Así, al tiempo que aumenta la presencia de instituciones de educación a distancia y que aumenta la cobertura local de estudiantes bajo estas modalidades, se produce la internacionalización de algunas de estas instituciones y de los procesos educativos asociados, tanto por presiones competitivas como por aprovechar ventanas de oportunidades que se generan en costos y calidad.

Sin embargo, aunque existen procesos de apertura para nuevos proveedores en educación a distancia, ello en general refiere a instituciones privadas locales y no siempre se ha visto acompañado de la habilitación para proveedores internacionales transfronterizos. Al contrario, en varios países se han establecido diversas limitaciones normativas al ingreso de instituciones extranjeras, sobre todo extrarregionales.

Estos procesos en la región están sentando lentamente las bases de la conformación de un espacio iberoamericano o latino de educación a distancia, como dinámica gestada por las propias empresas, más allá de marcos de acciones de política pública (García Areitio, 2009). Lo que mejor caracteriza a este sector son las ofertas internacionales de las

universidades a distancia locales, que están contribuyendo a una mayor concentración de la educación a distancia en pocas instituciones regionales.

VII

Transformación internacional de los mercados de profesionales universitarios⁵⁶

1. Conformación de sistemas educativos globales. 2. Expansión de la matrícula y del egreso de profesionales en América Latina. 3. Cambios en los contextos de los mercados laborales profesionales. a. Incorporación en el mercado formal en puestos de perfil profesional. b. Sustitución de puestos de trabajo no profesionales. c. Aumento del desempleo universitario. d. Propensión a la emigración profesional. e. Ingreso tardío al mercado de trabajo y continuación de los estudios. 4. Tendencia a la constitución de sistemas educativos y laborales globales. 5. Conclusiones: hacia la configuración de articulaciones internacionales entre educación y trabajo.

1. Conformación de sistemas educativos globales

Estamos asistiendo a la conformación de un nuevo modelo de acumulación de capitales (Pérez, 2005, Aboites, 2008), que al tiempo está implicando un nuevo modelo de migraciones (Aragónés, 2011) y un cambio en los procesos de formación del capital humano a escala global. Ello se articula como componentes de una nueva división internacional del trabajo con un centro estructurado en torno a la innovación, la investigación y el empleo de mano de obra altamente capacitada, una masificación a escala global de los sistemas de educación superior, crecientes migraciones selectivas de profesionales y múltiples y diferenciadas articulaciones entre los sistemas educativos terciarios nacionales. Esta dinámica se soporta en un sistema educativo crecientemente mundial en el cual se produce una sintonía entre los procesos educativos nacionales. La teoría de los sistemas globales se sustenta en los estudios de Wallerstein y Braudel que conciben la conformación de un sistema histórico desarrollado

alrededor de la expansión del mercado mundial y de las tensiones que se generan en el modelo sociopolítico y de regulación del Estado-nación (Azevedo, 2007). Siguiendo a Wallerstein, estamos en una economía-mundo con dinámicas económicas globales, que impone el funcionamiento de sistemas globales educativos y laborales, con formas convergentes y divergentes, asociado a las especificidades de los estados-nación y de las diversas tensiones políticas a su alrededor. Ello impulsa una estandarización educativa que a su vez contribuye a viabilizar un escenario donde los desequilibrios entre los mercados laborales y educativos se ajustan también a través de la movilidad internacional y que facilita la propensión a la emigración profesional apoyada en los diferenciales salariales. En este escenario societario, al tiempo que la expansión educativa permite la creación de capacidades, también crea niveles de subempleo y de desempleo profesional que facilitan tanto la instalación de procesos productivos intensivos de trabajo capacitado con menores estructuras de costos como crecientes migraciones profesionales.

La teoría de los sistemas educativos mundiales plantea que las políticas nacionales de educación tienen predominancia frente a los componentes internacionales. Sin embargo, más allá de los particularismos nacionales o regionales y las determinantes nacionales de los procesos educativos en términos de pertinencia, calidad, demandas o dotación de recursos, existen dinámicas educativas y laborales crecientemente articuladas a escala global. Por ello, la educación se inscribe en una globalización de baja intensidad por su componente social y la dominancia de las resistencias sociales, que determina que las dinámicas internacionales sean débiles, lentas, difusas y ambiguas frente a las dinámicas dominantes y determinantes nacionales en la conformación del sistema educativo mundial (Hüfner, 1992).

La región se comienza a insertar en estos procesos de dimensión internacional con la masificación de la cobertura universitaria y el aumento del uso intensivo de recursos humanos altamente capacitados. Tales realidades impactan en mercados laborales que demandan calidad y pertinencias globales. En este nuevo escenario, aún a pesar de que la región no tiene una política pública

común de internacionalización a escala regional, como en Europa, sin embargo los mercados profesionales se tornan internacionales, directa e indirectamente. Los desequilibrios locales entre trabajo y educación, comienzan a incorporar –y resolverse– en lo internacional incluyendo un aumento de la presión hacia una migración estructural de los recursos humanos especializados, así como a múltiples procesos de internacionalización de la dinámica educativa. Igualmente, también facilita procesos por el cual inversamente las empresas se localizan en los lugares donde hay una dotación significativa de recursos humanos profesionales y fuertes capacidades instaladas.

Sin embargo, las migraciones tienen limitaciones derivadas de las regulaciones del ejercicio profesional en los países receptores y de políticas selectivas a la migración profesional en esos mercados, así como estándares superiores de la calidad de las certificaciones, que restringen la movilidad profesional. Igualmente hay limitaciones derivadas del grado de diferenciación de las ofertas y los niveles de masificación de los sistemas educativos. Todas ellas propenden a facilitar reformas y articulaciones universitarias locales que incentivan la reducción de asimetrías y la internacionalización universitaria que, a su vez, mejoran los niveles de calidad y, por ende, facilitan los procesos de migración profesional

2. Expansión de la matrícula y del egreso de profesionales en América Latina

La matrícula universitaria en América Latina muestra un crecimiento continuo desde los años 60 con tasas crecientes quinquenales. El motor del impulso al aumento de la cobertura de la educación superior está dado por el diferencial de salarios de los distintos niveles de formación (especialmente el universitario) y por la tasa de desempleo entre la población con y sin estudios (Rama, 2009). Transformaciones en los valores culturales y en los imaginarios sociales han impulsado un cambio en las estrategias de sobrevivencia de los hogares. El diferencial de salarios

se ha constituido en el impulsor de la escolarización terciaria: en dólares constantes el ingreso de la población ocupada con educación primaria terminada era de 434 dólares, en tanto que aquella con secundaria completa era de 686 dólares y los que tenían universidad completa alcanzaban un ingreso promedio de 1,964 dólares, 4.52 veces superior. Con una media de ingresos salariales de 666 dólares, los profesionales tenían un ingreso monetario 3 veces superior (CEPAL, 2007). Históricamente las estructuras salariales de los profesionales descansan tanto en su productividad más elevada, en los acuerdos salariales sobre todo en el sector público, como en la baja oferta de profesionales.⁵⁷ La diferenciación salarial aumentó en los 90 asociado a un cambio en las demandas de competencias con la apertura externa generalizada. Tradicionalmente, en la mayoría de los países la tasa de desempleo de las personas con educación superior es la mitad de aquellas que no la tienen, siendo además menores sus tiempos de desempleo. En algunos casos el desempleo suele ser más elevado en los egresados de licenciaturas y posgrados, especialmente en los primeros años de graduación, frente a los niveles de desempleo de los egresados de instituciones terciarias técnicas cuyas competencias tienen una asociación más directa en términos de productividad y demanda de trabajo (Vilaseca, 2005). En el caso de los técnicos, tales niveles de empleo se dan sin embargo con menores niveles salariales y menores tasas de retornos. (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

Múltiples estudios han mostrado históricamente las altas tasas de retorno de la educación superior, y fundamentalmente de la pública, dada su gratuidad generalizada en la región. Es esta tasa, más allá de la limitación de cupos y de los ingresos familiares, un factor determinante en la demanda educativa sobre el sector privado en tanto el monto de la matrícula que está dispuesta a pagar la gente está asociado a los retornos esperados de su ejercicio profesional futuro. Bajos niveles de retorno impulsan la demanda educativa sobre el sector público gratuito y a la vez ello también impulsa procesos posteriores de emigración profesional.

Las primas salariales asociadas a la formación profesional facilitan el aumento continuo de la oferta profesional. En un

circulo virtuoso, ello a su vez facilita la transformación de las estructuras productivas y una mayor densidad tecnológica. La vigorosa modernización en curso en la región incluye ese ciclo de trabajo por el cual el aumento de profesionales facilita cambios en la composición orgánica y por ende nuevamente un aumento de la demandas de mayores capacidades asociado a esas inversiones. Este ciclo requiere la existencia de un aumento e inclusive de una sobreoferta de profesionales como condición para el empleo y su contratación adicional. Es esa sobre oferta de profesionales locales el componente que facilitan tanto la modernización productiva y la creación de puestos de trabajo profesionales, como también la sustitución de trabajo no calificado por trabajo profesional, y a la vez promueve un mercado de trabajo que no aumente las remuneraciones en el contexto del crecimiento. Ello promueve una puerta circulatoria del mercado de trabajo al irse sustituyendo trabajadores de menos calificación y productividad. Sin embargo, la dotación creciente de recursos profesionales ante la expansión universitaria también facilita el aumento de la emigración. Los desequilibrios educativos frente al trabajo se constituyen en una variable de primera importancia en la dinámica del empleo, de la migración y de los salarios. Tales desequilibrios entre educación y mercados laborales son múltiples y diversos, y refieren a ambas partes. La propia subutilización de recursos humanos altamente calificados en tanto expresión de “desequilibrio” entre el sistema educativo y las demandas del aparato productivo, puede ser vista como baja demanda de empleo o como exceso de oferta educativa.

En la década pasada en la región el crecimiento de la matrícula terciaria ha continuado tanto en el sector público como en el sector privado lo que ha facilitado mayores niveles de egreso (Rama, 2011b). Tal expansión se asocia indistintamente a la mayor modernización productiva, al aumento de los recursos fiscales y de los ingresos de las familias, así como a las estrategias de sobrevivencia de las personas. La expansión pública fue mayor que en los 90 como resultado del aumento de los recursos y de las plazas y cupos públicos, del aumento de la cantidad de instituciones públicas, especialmente en Brasil, México y

Venezuela, y con ello del aumento de la gratuidad en general y específicamente en Ecuador y Venezuela. Inversamente también ha sido el resultado del aumento generalizado de los precios de las matrículas privadas ante las exigencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad.

La matrícula del sector privado aumentó en términos absolutos aunque a tasas mucho menores que en los noventa y estuvo asociada al aumento de las escalas de las instituciones, a una menor creación de instituciones y a una gestión más empresarial con aumento de las escalas y de eficiencia, así como a un aumento de los ingresos de las familias. El crecimiento se asoció con una mayor calidad de las instituciones privadas derivado de mayores exigencias de la política pública pero que a la vez implicaron aumentos de los costos educativos y que sólo pudieron ser cubiertos gracias al incremento de los ingresos económicos de las familias durante la década. El aumento generalizado de la demanda educativa en ambos sectores permitió acompañar la propia expansión de la demanda de empleo asociada al fuerte crecimiento económico en toda la región y cuyo perfil está requiriendo una mayor dotación de recursos humanos de alta calificación. Tal dinámica favoreció la creación de sistemas de aseguramiento de la calidad en casi toda la región.

Por su parte, el aumento de la matrícula tuvo también una contribución derivada de la expansión de ofertas de educación a distancia. En Brasil y México el peso de la educación a distancia comenzó a ser muy significativo y alcanzó entre el 16 y el 12 por ciento, respectivamente, de los nuevos estudiantes como resultado de una política pública decididamente proclive a esta modalidad. Algunos países con muy rápidos cambios en los mercados laborales fueron los que más privilegiaron la expansión de modelos flexibles y a distancia como Brasil, México, República Dominicana, Perú y Costa Rica.

La elevada tasa de expansión de nuevas instituciones que alcanzó a 1.3 instituciones por día entre 1994 y el 2005 (CINDA, 2008), se detuvo ante las mayores exigencias de licenciamiento y menos disposición de la demanda a nuevas ofertas privadas. El sector privado continuó creciendo pero bajo concentración

y regionalización institucional aumentando sus escalas. En casi todos los países el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad condujo a limitaciones al ingreso de nuevas instituciones universitarias. En varios países además se había producido una sobreoferta de instituciones que favorecieron la concentración institucional por compra de universidades y lógicas de mercado, donde las instituciones con mayores escalas alcanzaron precios y niveles de calidad relativamente más competitivos. El crecimiento de la oferta de programas se mantuvo en todas las instituciones, sobre todo en el sector privado, que coadyuvó también al aumento de la concentración referida, y se comenzó a consolidar como la modalidad de crecimiento dominante privada, a diferencia de las décadas anteriores donde la diferenciación institucional fue el mecanismo de expansión de la cobertura privada (Rama, 2012).

Como se visualiza en el cuadro N° 7, visto en el largo plazo desde 1970 hasta 2010, la matrícula terciaria ha tenido una verdadera explosión con un incremento continuo del 6.6 por ciento y, más allá de la elevada tasa de deserción y abandono, hubo un aumento continuo de los egresados universitarios. Para 2010 la cobertura de educación superior en América Latina rondó el entorno del 41 por ciento de cobertura con una matrícula de 21.5 millones de estudiantes y una incidencia del 55 por ciento de mujeres con cerca de más del 50 por ciento de los estudiantes localizados en instituciones privadas (UIS, 2010; OCDE/CEPAL, 2011). Esta expansión de la matrícula terciaria ha sido superior al crecimiento de la población, del empleo y del producto bruto, e impulsó cambios en la estructura laboral y una mayor propensión a la sustitución de trabajos y a la emigración junto a un aumento del desempleo profesional. Igualmente impactó en los salarios y en las tasas de retornos de los profesionales.

Correlativamente con el aumento de la matrícula, el egreso también muestra un crecimiento constante dependiendo del nivel de selección de acceso, de la presencia privada y de la presión de la demanda de empleo sobre los jóvenes y de la composición socio estudiantil. El nivel de egreso es superior al aumento del producto bruto tanto a nivel de la región como de los diversos

países. Para toda América Latina, tomando el período de diez años entre 1994 y el 2005, mientras que el producto interno bruto (PIB) pasó de 100 a 132.8, la matrícula terciaria saltó de 100 a 209.6, un 58 por ciento mayor. Si tomamos el crecimiento del producto per cápita que pasó de 100 a 111.6, el desequilibrio fue superior ya que los estudiantes aumentaron en 87 por ciento. (IESALC, 2006). El crecimiento del egreso en forma superior al crecimiento de la población produjo un aumento sostenido de la participación de los profesionales en la población económicamente activa que va del entorno del 9 al 15 por ciento en los distintos países.

Cuadro N° 7. Indicadores de la masificación universitaria (1970 - 2010).

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	Aumento anual o quinquenal promedio
Matrícula de ES América Latina (millones)	1,646	3,450	4,623	5,938	6,703	8,147	11,269	15,912	21,553	6.64%
Cobertura (respecto a la población de 20-24 años)	7.03%	12.3%	14.2%	15.8%	16.4%	18.4%	23.4%	31.8%	41%	4.5%
Incremento quinquenal de la tasa de cobertura		74.5 %	15.9 %	10.9 %	4.3%	12 %	26%	35.8 %	29 %	26%
Cobertura respecto a la población total	0.6 %	1.1 %	1.3 %	1.5 %	1.5 %	1.7 %	2.2%	2.9%	3.6%	4.6%
Aumento quinquenal de la matrícula absoluta, %		109.6%	34.0%	28.4%	12.9%	21.6%	38.3%	41.4 %	35.5 %	40%
Índice de la matrícula absoluta	100	210	281	361	407	495	684	969	1309	

Fuente: UNESCO, CEPAL, BID.

Los mercados internos de trabajo están incorporando a la mayoría de los egresados profesionales, en tanto el cambio de los patrones de producción requiere más recursos humanos de alta formación por unidad de producto, pero al tiempo el egreso universitario es superior a los niveles de absorción. Este egreso además se localiza en los quintiles superiores por la deserción y conclusión estratificada del ciclo secundario, como por la dinámica de deserción en la universidad. Para la región, entre los jóvenes de 25 a 29 años, sólo el 8.7 por ciento logra concluir al menos cinco años de educación terciaria, con marcadas diferencias por quintiles de ingreso: mientras que sólo el 0.6 por ciento de los egresados son del primer quintil de ingresos el 22 por ciento corresponde a los del último quintil, el de mayor ingreso. (OCDE/CEPAL, 2011).

El egreso de profesionales se ha traducido en un aumento del desempleo profesional cuya tasa, entre 1990 y el 2010, aumentó en un 40 por ciento (un aumento del 10 por ciento quinquenal y del 2 por ciento anual) al pasar del 4.69 por ciento en 1990 al 6.63 por ciento en el 2010 como se ve en el cuadro N° 7. Así, mientras que el incremento quinquenal de la matrícula fue del 40 por ciento, el incremento quinquenal del desempleo de los profesionales fue del 10 por ciento en promedio en la región. (CEPAL, 2011).

En América Latina para 2008 los egresados universitarios llegaron a 2,225,000 (UIS, 2010). Para 2010 se calcula que los egresados estarían por encima de los 2.5 millones. A escala regional la eficiencia de titulación es del 11 por ciento aproximadamente de los estudiantes terciarios con fuertes diferencias de eficiencia de titulación a nivel de los distintos países que van desde el 6 al 20 por ciento de los graduados respecto a la matrícula. Como referimos, el aumento de los egresados se asocia al aumento de la cobertura, a la feminización, a la privatización por su mayor eficiencia de titulación, al aumento de la eficiencia de los sistemas y a cambios en los procesos educativos como la titulación sin tesis. Los sistemas educativos han flexibilizado sus currículos facilitando mayores niveles de eficiencia de titulación en casi toda la región. Al tiempo es de destacar que también estos procesos han sido contrarrestados por mayores exigencias de calidad y un

aumento de la deserción al incorporarse nuevos grupos sociales con menos capital humano y, en esta década, por un aumento del empleo y del crecimiento económico generalizado que ha llevado a una incorporación al trabajo antes de la titulación y conclusión de los estudios.⁵⁸ La deserción universitaria se asocia no sólo a vocación o situación económica (CINDA / IESALC, 2006), sino en condiciones de alta demanda de trabajo a los niveles de retornos que facilitan la no conclusión de los estudios. La tasa de egreso en la región es igualmente baja comparativamente a otras regiones. Además, el aumento del empleo y del crecimiento económico en varios países han impulsado un ingreso anticipado en los mercados de trabajo (MEC, 2011; INE, 2012). En algunos mercados la deserción universitaria también se asocia a bajos retornos profesionales comparativamente.

Como referimos, más allá de estos elementos se verifican tasas crecientes de titulación en toda la región por una mayor eficiencia de titulación resultado de múltiples variables, entre las cuales destacan la mayor diferenciación de los sistemas universitarios, de sus modalidades y de la localización geográfica, así como el aumento de las ofertas y de la competencia que derivaron en una mayor flexibilización de los mecanismos de egreso. Otros factores también han contribuido al incremento de mayores niveles de egreso: el crecimiento del sector privado, en tanto el sacrificio de rentas directas impulsa una mayor eficiencia de titulación, así como la feminización de la matrícula, que implicó mayor eficiencia de titulación derivado del mayor nivel de deserción y abandono tradicional de los hombres por su ingreso más temprano al mercado de trabajo (Papadópulos, 2005; de Vries, 2011). También el aumento de los recursos terciarios públicos ha contribuido a mejorar la eficacia de titulación en la década.

Todo ello ha facilitado el aumento de la cobertura y del egreso y el nacimiento de una tendencia a la sobre oferta de profesionales que se muestra en un aumento de los niveles de desempleo y de la emigración universitaria. Asociado a ello destaca también una tendencia a la baja de la tasa interna de retorno de los profesionales en casi todos los mercados, derivada del aumento del desempleo universitario, del aumento de la oferta de profesionales en los

mercados laborales y del aumento de los costos de la educación privada por mayores exigencias de calidad y competencia institucional.⁵⁹ Tal aumento de la competencia y la caída relativa de las remuneraciones profesionales por sobre oferta ha limitado, a su vez, trasladar los aumentos de costos a los precios de las matrículas. Inclusive en varios países como Argentina, Venezuela y Ecuador, los precios de las matrículas han sido regulados por los gobiernos.

La caída de la tasa de retorno ha sido diversa para las distintas profesiones y procedencias institucionales en los países de la región en los últimos años (Hernández, 2010). Más allá de su impacto en los ingresos, ha favorecido procesos de concentración institucional con aumento de las escalas al interior del sector privado para poder ofertar a precios de matrículas relativamente competitivos (Rama, 2012). La caída de los retornos profesionales fundamentalmente de egresados del sector privado y el aumento de precios de sus matrículas re canalizaron una mayor demanda social sobre la educación pública dado su carácter gratuito en la región. En varios países los precios de las matrículas en las instituciones de elite están muy cerca de los salarios de enganche de los jóvenes y aunque en el largo plazo la tasa de retorno siga elevada, en los primeros años de trabajo los egresados tienen bajos salarios.

3. Cambios en los contextos de los mercados laborales profesionales

El aumento del egreso profesional ha sido relativamente absorbido en las últimas décadas, derivado de la modernización de la estructura productiva y del cambio tecnológico que se expresó en el aumento de la proporción de profesionales en la población económicamente activa (PEA) que en toda la región oscila entre el 8 y el 15 por ciento. La incorporación de tecnologías en el proceso económico, y que se ha constituido en el mayor impulsor del crecimiento en contextos de apertura, impacta en una mayor demanda de trabajadores altamente calificados y profesionales. (Carnoy, 2006). Desde los 90 la apertura económica incrementó

la competencia en distintos mercados así como las inversiones en tecnologías impulsando el empleo profesional. Sin embargo, al tiempo, hay un crecimiento del componente de profesionales en la migración, un crecimiento del empleo profesional en puestos previamente ocupados por técnicos o administrativos, aumento de la matrícula de postgrados, caída relativa de los salarios de los profesionales, incluyendo una reducción en la diferencia salarial entre hombres y mujeres, con caídas especialmente de aquellos egresados de instituciones no acreditadas, así como también un aumento del desempleo de profesionistas.

Históricamente los salarios de los profesionistas han sido superiores a los salarios de las personas sin formación en la región.⁶⁰ Ello ha sido resultado de que los retornos en educación terciaria son superiores en los países en desarrollo por la escasez permanente de capital humano especializado (Psacharópulos, 1994). En la década del 90 esta brecha de desequilibrios entre mercados de trabajo y educación se incrementó y los ingresos de los trabajadores profesionales con título aumentaron más que los salarios de las personas sin formación especializada, como resultado de una apertura, del cambio tecnológico y del inicio de una transformación en el padrón de acumulación de capital que incrementó la demanda de trabajo con mayor capacitación. (Weller, 2004; Amarante, 2011). Sin embargo, a medida que aumenta el egreso universitario, las dinámicas de los mercados laborales muestran en el 2000 que los diferenciales salariales en algunos países de la región no parecen estarse ensanchando en igual dimensión que en la década pasada. Ello respondería además a cambios en las políticas públicas con un aumento en el salario mínimo que redujo la tasa de retorno profesional comparativamente. En este contexto además ha habido un diferenciado aumento del desempleo profesional por nivel de formación, con más intensidad en el postgrado. Es claro que los diferenciales salariales son estructurales y se asocian al impacto de la formación en el incremento de la productividad que deriva –aunque en diversa proporción en función de los niveles de desempleo y competencia así como de la calidad de las instituciones– en un aumento de los salarios y menores niveles de desempleo.

Así –salarios y empleo– son los componentes que retroalimentan el ciclo de aumento continuo de la matrícula universitaria y la propensión al gasto en educación superior, y que se soporta en la teoría del capital humano que plantea que la educación es una inversión que genera beneficios salariales asociados a la productividad de las competencias profesionales adquiridas. Sin embargo, este marco conceptual se concibe como un modelo simple de causa efecto donde la remuneración de los mercados y los costos directos e indirectos educativos son los que determinan la tasa interna de retorno de la inversión en formación. En este escenario conceptual la determinación de los salarios es afectada directamente por el aumento de la cobertura y los egresos por el aumento de la eficiencia y diferenciación de las instituciones, la mayor articulación educación-mercado, expansión privada, feminización, flexibilización de las formas de titulación y reducción de los tiempos de estudios del grado.

El impacto, sin embargo, no se produce sólo en los mercados educativos a través del impulso a las reformas universitarias, sino que también se producen transformaciones en los mercados laborales. Sin duda, los incrementos de capacitación tienen un techo dado por que el beneficio marginal es igual a cero, pero inversamente hacia abajo, los salarios pueden caer en función de la dotación de recursos del mercado de oferta de profesionales, no existiendo limitaciones en el corto plazo a la caída de la tasa de retorno y de salarios. Al tiempo, si los salarios mínimos o de baja capacitación suben, la caída de los salarios profesionales deriva en una relativa proletarización de las capas medias universitarias que se sostiene sobre la base de la gratuidad de la educación superior y un aumento de la propensión a emigrar.

Entre los cambios destaca una dinámica de internacionalización de ambos mercados y una mayor movilidad profesional, así como la aparición de la educación transfronteriza, el teletrabajo y el traslado de la producción. Ambos mercados y dinámicas (educación y trabajo) se internacionalizan. En este contexto, los salarios no están asociados directamente a los niveles de la productividad marginal del trabajo profesional o de la oferta y demanda a escala local, sino que además están acotados por las

formas que asume el trabajo y el empleo internacional. Este se constituye en válvula de escape para las personas que facilitan puentes entre ambos mercados. Asociado a esta lógica de cambio, una de las transformaciones en los mercados laborales en la región se asocia a la reducción del empleo industrial y agrícola y la expansión del empleo en los servicios con incremento constante de personas con mayor capacitación, disminuyendo el empleo formal de personas con baja capacitación. La productividad en el sector formal local está asociada a la educación superior y se registra que por cada año de estudio en el promedio de escolarización de la fuerza de trabajo, la productividad se incrementa entre el 5 y el 15 por ciento (CEPAL, 2007), más allá del sector productivo de inserción del trabajo.

El alto crecimiento de la matrícula y del egreso a escala regional tiende a ser superior al producto y a la demanda local de empleo, que tiende a crear una sobreoferta de profesionales. Ello se facilita por las características propias de desequilibrios estructurales de los mercados nacionales de oferta y demanda y por la existencia de mercados internacionales de colocación de excedentes de personal profesional asociado a tendencias demográficas de envejecimiento y de desarrollo desigual del avance hacia las sociedades del conocimiento.⁶¹ Inclusive se ha detectado que una de las causalidades de los estudios es para emigrar. La tendencia a la sobre oferta profesional, favorecida por la gratuidad, el aumento de la demanda y la mayor eficiencia de titulación impacta en el aumento de la emigración profesional que se constituye en un componente estructural de los mercados profesionales, con sus limitaciones asociadas a la calidad de los aprendizajes, la baja cobertura relativa por estratificación social y las limitaciones de los colegios al ejercicio profesional de los no egresados locales. Los niveles de desempleo profesional y las tasas de retornos también se constituyen en variables de la emigración profesional junto con la demanda externa y las posibilidades de trabajo de los migrantes.

La sobre oferta y la sobre calificación en general se constituyen en formas de funcionamiento de los mercados laborales y mecanismos para acotar los aumentos salariales. Siguiendo a

Thurow, además, la sobre educación es el mecanismo de competencia en los mercados profesionales y de mejoramiento de los salarios en tanto estrategia de sobrevivencia y mejoramiento social de las personas. También, estas dinámicas de sobreoferta y sobrecapacitación facilitan la transformación de las estructuras productivas, permitiendo el aumento de la composición orgánica que requiere mayores niveles de formación educativa.

La tendencia a la sobreoferta de profesionales se constituye en un componente estructural del mercado de trabajo profesional en el contexto de un modelo de acumulación que se estructura jerárquicamente en función de una mayor productividad con el cambio tecnológico. Al tiempo, la sobreoferta también es el mecanismo para acotar aumentos salariales y reconstruir el nivel de oferta y demanda, acotando que el incremento del costo marginal pueda afectar a la productividad marginal facilitando la sustitución de trabajadores y el aumento de la inversión en modernización productiva. Igualmente, la sobre oferta y la sobre calificación alimentan los desequilibrios estructurales en los mercados de oferta y demanda de trabajo y facilitan la movilidad en mercados internacionales que necesitan personal altamente capacitado.

Dados los desequilibrios estructurales crecientes por el mayor grado de velocidad de la dinámica económica y la globalización de los mercados, desde el lado del mercado educativo se producen reformas para reducir esos desequilibrios. Ello se da mediante una mayor articulación entre los estudios y el trabajo que permite una mejor inserción laboral. En esta dinámica competitiva el desempleo, la emigración y los empleos profesionales de menor perfil se producen mayoritariamente entre los egresados de los programas de menor calidad, pertinencia y articulación. Ello impulsa mayor competencia institucional en base a la acreditación, la realización de pasantías y la renovación curricular que facilita una articulación más eficaz entre educación y trabajo. Pero la pertinencia con los mercados laborales no se produce sólo a nivel local, sino que también se articula globalmente, a través de la internacionalización de la educación superior como se verifica en los programas con doble titulación y certificación, la movilidad interna entre programas, la acreditación internacional, currí-

culos altamente internacionalizados o procesos de enseñanza directamente asociados a demandas externas con participación de empresas o colegios profesionales en los países destino para facilitar reconocimientos y el ejercicio laboral.

A continuación analizaremos algunos de los impactos de las dinámicas producidas por el egreso con su tendencia a la sobre oferta y la sobre capacitación sobre los mercados laborales y educativos.

a. Incorporación en el mercado formal en puestos de perfil profesional

Los cambios productivos con la modernización tecnológica impulsan el crecimiento del sector formal de las economías e implican un mayor componente del trabajo profesional. El trabajo profesional se caracteriza por una lógica de diagnóstico y respuesta, para lo cual requiere información que impone directa relación de empleo y trabajo y digitalización que hace que el crecimiento del empleo profesional esté asociado a la inversión en informática. También existe una estrecha correlación con la expansión del sector servicios en su vertiente formal del empleo en los aparatos del Estado y de las grandes empresas productivas focalizadas en la exportación. Los niveles de oferta y de empleo de profesionales son altamente diferenciados por profesiones, así como sus remuneraciones salariales. En este contexto de aumento de la oferta de profesionales, el mercado tiende a absorber con mayor intensidad a los profesionales provenientes de instituciones con certificaciones acreditadas en un escenario competitivo con tendencia a la sobreoferta de profesionales.

Los profesionales egresados de programas acreditados tienden a recibir mayores niveles de remuneración. En Colombia, por ejemplo, tienen 10 por ciento más de salario aquellos provenientes de programas acreditados de alta calidad. (MEN, 2008). Por su parte, el egreso de mujeres que se gradúan en mayor proporción que los hombres y en menos tiempo, se identifica que ambos grupos tienden a trabajar en sectores distintos, recibiendo las mujeres menores niveles salariales. Con el aumento de la oferta

femenina los diferenciales salariales se están reduciendo. (CEPAL, 2010). En casi todos los casos se verifica que los factores que estructuraron remuneraciones e ingreso al mercado laboral son el prestigio de la institución y la aceptación de la profesión, en tanto que el género no se constituye en un factor relevante. En varios países se constata una diferenciación de niveles de empleabilidad y salarios por instituciones distinguiéndose las privadas de elite en mejor valorización, posteriormente las públicas autónomas, luego las privadas de absorción de demanda y finalmente las instituciones a distancia.

b. Sustitución de puestos de trabajo no profesionales

La sobreoferta de profesionales impacta en los mercados de trabajo antes ocupados por personas de menor formación. Siguiendo el enfoque del “efecto fila” de contratación en función de las certificaciones, se tiende a producir una sustitución de no profesionales por egresados universitarios a los mismos salarios. El ingreso de personal calificado profesional o inclusive de desertantes universitarios aumenta la productividad y la sustitución de trabajadores. Esta dinámica se constituye en un elemento de reconstrucción del mercado laboral asociada a los niveles de flexibilidad existentes de puestos de trabajo y circulación laboral. Inclusive ello impacta también tanto directa como indirectamente en la emigración de trabajadores de baja formación. La sustitución de puestos técnicos o administrativos por profesionales se asocia en muchos casos a certificaciones de baja calidad, de instituciones o programas no acreditados o a distancia, o en campos profesionales con saturación de oferta. Igualmente la sustitución de puestos se relaciona con niveles de desempleo y el tamaño de los sistemas universitarios. La colegialización es, en este sentido, una derivación del grado de competencia en los mercados de trabajo y de sobre oferta profesional de egresados. Se constata que en los sistemas altamente masificados y diferenciados se desarrollan múltiples procesos de incorporación de profesionales y de personas que no concluyen sus estudios en tareas no profesionales.

Parece ser este un segundo paso en el nivel de desarrollo del acceso al mercado laboral y tiene una asociación estrecha con algunos niveles inferiores de formación universitaria, así como con la ausencia de salidas intermedias y de baja participación de estudios no universitarios.

c. Aumento del desempleo universitario

El aumento de los egresados profesionales y técnicos tiende a ser superior a su absorción tanto en los mercados formales como informales, constatándose una tendencia de largo plazo del aumento del desempleo profesional en lo que pudiéramos definir como la lenta conformación de un ejército de reserva laboral profesional. La emigración profesional impacta inversamente sobre esta tasa de desempleo.

Cuadro N° 8. Evolución del desempleo profesional en América Latina (1990 – 2010)

Año	1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% desempleo profesional	4.69	11.3	8.45	5.16	4.9	4	7.01	6.25	7.53	4.35
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% desempleo profesional	6.192	8.88	9.13	8.11	7.58	5.65	5.91	5.85	6.58	6.63

Fuente: CEPAL. Informe económico. Varios años.

Los datos muestran indicadores de desempleo de graduados superiores del orden del 9 por ciento para Chile y 14.5 por ciento para México, con una media del 11.4 por ciento para la región. (Mora, 2010). En este escenario, a medida que aumenta el desempleo profesional la tasa de retorno se reduce inclusive porque disminuye la probabilidad de conseguir empleo (Adrogué, 2006). El desempleo es sin embargo altamente diferenciado por países

asociado a la distinta composición de los mercados de trabajo en función de los niveles de oferta y demanda de trabajo y de los niveles de saturación de los diversos mercados profesionales. Así, los niveles de desempleo de los profesionales tienen múltiples determinantes, destacándose el área de conocimiento, la realidad económica de los mercados, el tipo de institución de donde se proviene, el género y el pasado familiar (Vries y Navarro, 2011).

La diferenciación institucional también facilita una estratificación salarial profesional asociado a la calidad y reputación de las instituciones, en general derivada de sus acreditaciones. También el aumento del desempleo universitario para algunos profesionales remite al aumento de la selectividad en el ingreso a los mercados profesionales que tiende a generarse a medida que aumenta la oferta. Tradicionalmente el ingreso al mercado laboral era exclusivamente basado en la certificación académica pero se constata la incorporación de procesos de certificación profesional para el ingreso a los mercados de trabajo profesional, lo cual se expresa en diversas modalidades como exámenes por colegios profesionales en Brasil o de Estado en Colombia (ICFES) y México (CENEVAL).

d. Propensión a la emigración profesional

Aunque el impacto más significativo de la masificación de la matrícula y el aumento del egreso es el aumento de empleo profesional, también hay una propensión a la emigración profesional y en tal sentido un incremento de la proporción de profesionales dentro de la masa emigrante. Tal emigración se da con más intensidad en los países en los cuales el desempleo profesional es más alto, en aquellos en los cuales la tasa de retorno profesional es relativamente más baja comparativamente a nivel internacional, en los países donde el crecimiento del producto es menor y donde el egreso profesional es mayor. En la mayor parte de los casos, los emigrantes profesionales tienden a ser aquellos que no logran insertarse en los mercados laborales locales o de jóvenes cuyos salarios de enganche son bajos comparativamente y cuya tasa de retorno inicial es negativa. Otros motivos como los po-

líticos tienen también su impacto en el caso de Venezuela o de seguridad en el caso de México. Así, por diversas causas desde Brasil, México, Argentina, Venezuela, Uruguay o República Dominicana hay un aumento de la emigración de profesionales y técnicos universitarios. En Uruguay, por ejemplo, mientras que en el mercado laboral los profesionales son 10 por ciento en la población emigrante, los profesionales han sido del 15 por ciento (OIM, 2010). En Colombia mientras que en 1998 el 8 por ciento de sus emigrantes a Estados Unidos tenían educación superior, para 2006 esa tasa había aumentado al 30 por ciento (Hernández, 2010). La emigración profesional es un flujo selectivo y ordenado, articulado a partir del otorgamiento de las visas de los países receptores. Los datos de las visas de Estados Unidos muestran su correlación con los egresos en la región.

Los desequilibrios de los mercados educativos locales tienden a ajustarse en la emigración profesional. Ello parece ser una característica del nuevo contexto económico mundial que valoriza más intensamente los recursos altamente capacitados y que presiona un aumento de la emigración profesional. En los 90 los países de la OCDE tenían 12.9 millones de inmigrantes altamente calificados y una prospectiva para el 2030 que mostraba la tensión entre la baja natalidad y la demanda de personal calificado que se incrementará presionando un mayor ingreso de emigrantes profesionales (OECD, 2012). Es un patrón migratorio global que se está profundizando, y que desde la crisis del 2009 se expresa en la expulsión de los antiguos emigrantes de baja calificación y el aumento de la migración selectiva capacitada (Aragónés, 2011). En Estados Unidos las visas de residencia H1A y O1 para personas de América Latina con alta formación saltaron de 30.487 en 1996, a 103.278 en 2008, aumentando 239 por ciento y acumulando 1,007,880 personas. En este nuevo escenario global la masificación facilitada por la gratuidad de la cobertura con bajos salarios profesionales y pocos mecanismos de retención en América Latina, tiene el riesgo en constituirse un mecanismo estructural de pérdida continua de capital humano, inclusive con la probabilidad de que a medida que aumente la calidad universitaria se produzca un mayor drenaje de recursos.

Muchas de las actuales limitaciones a la migración refieren a las diferencias de capital humano entre países y a los requisitos para el reconocimiento de sus certificaciones con miras al ejercicio profesional. Ello favorece que se tienda a producir un fenómeno de ingreso al mercado laboral en los países receptores en puestos técnicos y administrativos de asistencia a los profesionales. La actual emigración profesional difiere del llamado drenaje tradicional de cerebros entre 1960 y 1980, ya que ahora se asocia a una creciente oferta de profesionales a escala global y que se acompaña con mecanismos selectivos de inmigración y limitaciones al ejercicio profesional a través del reconocimiento de certificaciones y categorías de visas especiales más fáciles de obtener. Se constata en este sentido niveles de dificultad para acceder a puestos de trabajo de profesionales en los países de destino, por lo cual muchos de los migrantes profesionales tienden a ingresar –y muchas veces no sólo durante un tiempo inicial sino permanentemente– en puestos técnicos o administrativos.

Emigran como profesionales pero su incorporación en los mercados laborales centrales tiende a ser en los niveles técnicos o en trabajos profesionales inferiores dentro de las empresas, muchas veces por la incapacidad de firmar y ejercer libremente en los mercados laborales de profesionales en los países destino. En muchos casos ello no refiere exclusivamente a problemas de legalización y certificación, sino a niveles de aprendizaje inferiores por parte de los emigrantes asociados a la debilidad de los sistemas universitarios en la periferia. Es tiempo de destacar que la emigración recompone los mercados laborales locales al reducir la oferta, pero no parece impactar en los niveles salariales locales (Pellegrino, 2005).

e. Ingreso tardío al mercado de trabajo y continuación de los estudios

El aumento de la formación de capital mediante estudios de postgrado remite a desequilibrios entre la educación y el trabajo por sobre oferta de profesionales de grado y mayor especialización de demandas laborales. Ello facilita una tendencia a la interna-

cionalización educativa para adquirir competencias más globales y mayores niveles de calidad de los aprendizajes. Los postgrados son una educación internacional en tanto a escala nacional no se pueden ofrecer todas las especializaciones disciplinarias y están más cerca de la frontera del conocimiento (Rama, 2007). Más allá del aumento de los estudios de postgrado a escala local, se asiste a un aumento significativo de los estudios de postgrado internacionales en los países centrales.

Algunos estudios de seguimiento de egresados muestran una mayor propensión para continuar estudiando asociado a los niveles competitivos de las profesiones, a la duración de los estudios de grado, y a las tasas de retorno diferenciadas entre ambos mercados (grado y postgrado y al interior de estos) (Forero y Ramírez, 2008), así como a las dificultades de inserción laboral. Para el caso de México, un estudio de seguimiento de egresados de la BUAP mostró que el 36.4 por ciento de esa población optó por realizar estudios posteriores al grado, por dificultades de ingreso al mercado a nivel de grado (Witse, 2003). México se localiza entre los países con mayores tasas de estudios de postgrado y de desempleo profesional, verificando la correlación entre ambos fenómenos.

En la década pasada, aunque continuó la expansión de postgrados, se produjo a tasas menores que en la década anterior como resultado de un aumento de la matrícula de grado superior en varios países (Colombia, Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, etc.) con lo que se redujo la incidencia del postgrado en el total de la matrícula. En el sector público aumentó el carácter mercantil de los postgrados que tuvieron lógicas de oferta, precios y demandas monetarizadas en la mayoría de los países de la región, limitando su expansión. Los países con oferta gratuita pública de postgrado como Brasil tienen bajas ofertas y mecanismos selectivos. En Ecuador, Bolivia y Guatemala además es obligatorio el autofinanciamiento de los postgrados. En Uruguay, Argentina, Perú y Paraguay a pesar de la gratuidad formal en el grado se ha arancelado el postgrado. El incremento de los postgrados es diferenciado en sus diversos niveles verificándose un mayor incremento en aquellos que tienen mayores tasas de retorno. Algunos estudios

muestran que la prima por los doctorados no es muy superior a los estudios de maestría, lo cual se correlaciona con su baja matrícula en varios países (Hernández, 2010). En otros con alta prima como Brasil y Colombia, la oferta es muy escasa.

En los últimos años se está reafirmado el aporte y el propio rol de los postgrados para los ingresos económicos de las universidades públicas y su desarrollo en base a lógicas de mercado, lo cual ha facilitado su selectividad vía precio. La caída de la tasa de retorno de los profesionales en un contexto de ausencia de gratuidad pudiera haber impactado además en el menor crecimiento de postgrados y en su elitización social. La región tiene una baja cobertura de postgrado que vista globalmente está cerca del 5 por ciento de los estudiantes terciarios y que se constituye en un indicador muy inferior al existente en los países desarrollados. Ello indicaría que la sobreoferta de universitarios a nivel del grado es escasa, la preponderancia de demandas profesionales de poca complejidad en el mercado laboral, bajos niveles de desempleo profesional y una tasa de rendimiento elevada para los estudios de grado. En varios países como México, Colombia o Brasil se verifican primas por educación altamente diferenciadas para los estudios de postgrado. Parecería que el elevado nivel de absorción de los egresados profesionales en muchos países ha desestimulado el ingreso al postgrado. La región está transitando hacia la reducción de 5 a 4 años de tiempo de estudio en las licenciaturas pero ello no ha estado correlacionado con un aumento en los estudios de postgrado como en Europa, probablemente asociado a baja sobre oferta de profesionales que impulse la sobre capacitación. En otros casos es de destacar como limitación las matrículas de postgrados y de costos de oportunidad que no compensan las primas educativas y por ende no facilitan el sacrificio de rentas.

El postgrado también se constituye como un mecanismo asociado a la emigración en tanto constituye un mecanismo de selección de ingreso a los mercados laborales externos y facilita la estrategia personal de sobrevivencia a través de la emigración profesional. Ello se expresa en la alta participación de estudios en el extranjero en el total de postgrados de la región y en el hecho

de que hasta el 20 por ciento de los que terminan estudios en el extranjero no regresan a sus países de origen.

El acceso al mercado profesional ha sido, con excepción de medicina, a nivel de grado en toda la región. La expansión de postgrados se asocia también con la dominancia de la oferta privada que inició en los 90 debido a bajos cupos y poca diferenciación pública. Hacia fines de la década, la incidencia del sector privado en el postgrado es mayor que en el grado y superior al sector público, salvo en el caso de doctorados y postdoctorados. En general se ha ampliado el enfoque profesional altamente articulado a las demandas de los mercados laborales con postgrados de tiempo parcial y pagantes. Su baja dimensión, sin embargo, muestra una cobertura y demanda de elite. La mayor tasa de cobertura alcanza al 7.5 por ciento en México y Cuba, donde se verifica lentamente el pasaje de un acceso de elites a uno de minorías en este nivel y se asocia claramente a recursos públicos y no sacrificio de renta. Priva un enfoque academicista, una modalidad presencial y un aprendizaje teórico que ha sido favorecido por la regulación aunque se constata el crecimiento continuo de ofertas semipresenciales y flexibles.

4. Tendencia a la constitución de sistemas educativos y laborales globales

En la economía global los desequilibrios entre mercados educativos nacionales (articulación y anticipación oferta y demanda) y los mercados laborales locales (perfiles y competencias de oferta y demanda de empleo) se ajustan mediante una diversidad de dinámicas, entre las cuales destacan los salarios, el nivel de empleo y de desempleo, así como a través de sistemas de selección. Igualmente se ajustan mediante reformas educativas (currículo por competencia, por ejemplo) o inclusive mediante la sobre calificación de las personas. Con la globalización se debe incluir crecientemente la emigración e inmigración profesional como formas de resolución de dichos desequilibrios entre la oferta y la demanda. Sin duda, también la movilidad está asociada con

la elasticidad de los salarios a los cambios de la oferta, empleo y desempleo.

Si bien han primado las teorías que asumen limitaciones estructurales a la movilidad laboral profesional y que plantean la dominancia de mercados laborales locales, la dinámica en curso permite visualizar lentamente la constitución de sistemas laborales profesionales crecientemente globales. En la literatura en la materia han emergido trabajos como Katz y Varela (1999) en los cuales se incorpora el impacto relativo de los factores de oferta y demanda internacional en la determinación de los salarios. Estos asumen mayor relevancia e impacto ante los crecientes niveles de egreso de profesionales, la mayor facilidad de movilidad, el aumento de la información sobre los mercados laborales y la mayor articulación y armonización entre los sistemas educativos. Tales dinámicas se correlacionan también con cambios más acelerados en las estructuras productivas de países desarrollados y en la expansión de políticas selectivas orientadas a facilitar la inmigración profesional.

La literatura además comienza a relevar que la migración en los niveles de oferta profesional no impacta significativamente en los niveles de salarios profesionales en el lugar de destino, ni de origen, pero si impacta en los niveles de productividad y en los salarios personales de los migrantes profesionales. Inclusive parece constarse que los migrantes profesionales no impactan significativamente en las remesas.

En el largo plazo, el desempleo profesional deriva en una mayor movilidad profesional internacional, tanto de los egresados de programas acreditados, de instituciones de calidad o con pertinencias globales, como de aquellos de menores competencias pero en puestos no profesionales formalizados. Ello en tanto existen múltiples limitaciones de tipo normativo al reconocimiento académico y profesional que limitan el ejercicio laboral automático en puestos profesionales. Estas dificultades de reconocimiento de las certificaciones impactan en la inserción social de la migración profesional y en sus tipos de empleo y niveles salariales. La fuga de profesionales con perfil superior de competencias en los mercados locales se enfrenta en los países de destino con limitaciones, por

lo cual muchos tienden a no acceder a los mercados profesionales propiamente, sino a una amplia variedad de trabajos asociados con sus profesiones pero de inferior valoración salarial.

Aunque los desequilibrios son estructurales y se expresan en emigración y movilidad profesional, las estructuras de las remuneraciones en los países de destino siguen otros parámetros más asociados a ofertas y demandas y a problemas de reconocimiento de las certificaciones, que habilitan la conformación de mercados de trabajo de emigrantes profesionales con menores niveles de remuneraciones más allá de sus capacidades.

Estos escenarios introducen cambios en la teoría del capital humano que se estructuró como un modelo cerrado, al complejizarse las dinámicas de la relación educación–trabajo–salario. Los bajos niveles de calidad en muchas sociedades son la base de la generación y mantenimiento de un creciente ejército profesional de reserva.

El mercado de trabajo profesional internacional se estructura con una propensión a la movilidad en el mercado laboral y educativo fragmentado pero integrado, en el cual el “efecto fila” de la selección profesional (Arrow, 1972) se estructura en función del valor de las certificaciones y capacidades verificadas crecientemente internacionales en mercados cada vez más competitivos y globalizados. En tanto los mercados educativos de profesionales tienden hacia una mayor oferta de trabajo en relación a la demanda, se facilita la creación de nuevas formas de educación especializada para mejorar la probabilidad de encontrar o mejorar su empleo y reposicionar a dichos profesionales en los lugares de la “fila de empleo”, inclusive mediante la emigración profesional (Gómez, 2003). Las mayores exigencias de competencias en los mercados globales y el aumento de la oferta de profesionales a escala global facilita que la “puerta giratoria” tienda a aumentar su velocidad e internacionalizarse. Así, el ingreso también a los mercados internacionales de los profesionales locales facilita la mayor rotación profesional con un aumento del ingreso y egreso de trabajadores y por ende de una mayor sustitución y/o emigración de profesionales.

La combinación de crecimiento económico y modernización de la estructura productiva y de servicios facilita la elevación de la estructura ocupacional hacia un perfil más a la altura de los parámetros del avance tecnológico. Ello impulsa el efecto fila y la migración y favorece un aumento de la sobre educación pero a la vez con menores tasas de retorno profesional. Este es sin embargo apenas el inicio de probables transformaciones educativas más amplias a medida que aumentan los niveles de egreso universitario en los países en desarrollo, y que las menores resistencias normativas al ejercicio laboral y la obtención de visas faciliten la articulación entre los mercados educativos y los mercados profesionales a escala global.

5. Conclusiones: hacia la configuración de articulaciones internacionales entre educación y trabajo

El modelo sostenido por la teoría del capital humano de ajuste de inversiones educativas en función de las modificaciones en las distintas tasas de retorno por profesiones no se manifiesta en el corto o mediano plazo. Ello se verificó en la crisis de Argentina en el 2000, donde la caída de los salarios de profesionales y el aumento del desempleo se asoció a un aumento de la demanda educativa, al tiempo que se produjo una mayor caída de salarios de profesionales que de los no profesionales. Irrumpe un ciclo dado por la caída de los salarios profesionales y el aumento de la propensión a estudiar en la crisis, seguido de una fase de aumento del empleo en etapa expansiva, aumento de los salarios y reducción a la propensión a estudiar, que intenta ser contrarrestado con el aumento de la gratuidad y mayores flexibilidades. Este ciclo muestra las limitaciones del modelo lineal del capital humano en el contexto de la educación, tanto gratuita como de pago. Así, las determinaciones de la demanda de estudio no están definidas por la tasa de retorno de la inversión a escala local, sino por la existencia de desequilibrios estructurales entre demanda de estudios y demanda de profesionales (Mungaray, 2001). Tal modelo se complejiza al incorporarse las variables internacionales como

las asimetrías de información y la migración profesional en los diversos momentos de los diferentes ciclos laborales en los países.

La evaluación de las diferentes tasas de retorno entre las profesiones universitarias y el continuo nivel de cobertura de profesiones saturadas, plantea también una complejización conceptual de la teoría del capital humano. Ello deriva tanto de una imperfección del mercado reducible a costos de acceso a la información, o al desfase estructural de dichos mercados dados por los tiempos de maduración de los estudios y la incertidumbre sobre los resultados a futuro de las inversiones educativas, como de nuevas dinámicas en los mercados laborales y educativos que propenden a una sobreoferta profesional, alta diferenciación de las competencias y capacidades de trabajo y mayores articulaciones internacionales entre educación y trabajo. Más allá de que los mercados laborales actúan en tiempo presente, y que los mercados educativos actúan en tiempo futuro, los desequilibrios educación-trabajo tienden a ser estructurales y afectan la coherencia del modelo de demanda de la teoría del capital humano ya que las personas carecen de completa información sobre los niveles de rentabilidad de las diversas profesiones en tiempo presente, no pueden proyectar los salarios esperados, ni los costos de oportunidad futuros, ni las diferencias salariales por lugar de trabajo o campo profesional. Mucho menos su capacidad de medir dichas variables en escalas internacionales. Sus decisiones además no están basadas en una racionalidad como inversores y las determinaciones del salario tienen otros componentes como los niveles de oferta y demanda, así como componentes culturales y sociales. Uno de los elementos claros que marca límites al modelo de capital humano es la diferencia de salarios para hombres y mujeres y para diversas razas o grupos étnicos en iguales niveles de escolarización.

Si bien los mercados universitarios tradicionalmente, como todos los mercados, son imperfectos, el aumento de egresos, la elevada renovación de conocimientos, la alta diferenciación institucional, pedagógica, de niveles y de modalidades, así como la creciente movilidad y emigración profesional y la propia estan-

darización educativa, amplían los desequilibrios entre educación y trabajo y los mueve del plano nacional al plano internacional.

La teoría del capital humano se formuló sobre la base de mercados laborales nacionales con escasa movilidad, existencia de información perfecta de niveles de remuneración y poca diversidad de éstas, similares niveles de calidad para cada nivel de formación, así como iguales capacidades de aprendizaje por las personas y decisiones racionales basadas en expectativas salariales. Partía de un enfoque marginalista por el cual todas las unidades adicionales de estudio producían iguales resultados en cada campo profesional más allá de la localización espacial, el tipo de empresa o el género, no reconociendo además la diversidad de niveles de enseñanza o de las capacidades de aprendizaje de las personas. Un estudio pionero del Banco Mundial mostró en los 80 las especificidades de los sistemas educativos de los países en desarrollo con alta heterogeneidad de niveles de capital humano, de las instituciones y de los aprendizajes (Psacharopoulos, 1980) que en el actual contexto de masificación y complejización de los mercados educativos y laborales, con la inclusión de componentes internacionales entre ambos mercados, se torna más compleja en sus singularidades, entre las cuales destacan nuevas dimensiones del trabajo profesional en contextos internacionales.

VIII

Internacionalización de revistas académicas universitarias⁶²

1. Economía del conocimiento y la información. 2. Transformación de las revistas académicas. a. Expansión de las revistas. b. Complejización y profesionalización de su gestión. c. Diferenciación y especialización. d. Estandarización y homogenización de sus procedimientos y contenidos. e. Indexación internacional. f. Cambios en los sistemas de evaluación. g. Aumento de la obsolescencia de las revistas. h. Las revistas electrónicas. i. Mercantilización y terciarización de la edición académica. j. Internacionalización de las revistas. 3. Conclusiones: Las nuevas dinámicas de las revistas como señalización del mercado universitario.

1. Economía del conocimiento y la información

La dinámica contemporánea está marcada por la lenta conformación de una economía del conocimiento que comienza a impactar y determinar el rol de las universidades y las transformaciones en las cuales ellas están inmersas a escala global. Son economías que consumen cada vez más unidades de conocimiento por unidad de producto final y donde el rol del sector informático es determinante para promover esos cambios, en tanto que su productividad crece al cuadrado que la productividad de la economía. Ello facilita un aumento de su participación y una creciente valorización de todas las áreas asociadas al conocimiento que es coadyuvada por dinámicas marcadas por la innovación continua de productos y procesos, buscando reducir costos y creando ventajas competitivas a las empresas. Se produce una sustitución del factor trabajo, tierra o capital por un aumento de la intensidad del factor conocimiento.

Una economía basada en el conocimiento es cuando éste es creado, transmitido y usado como eje del aumento de la

producción y donde crece su incidencia en las otras variables de la sociedad y de la economía. La economía de la información y el conocimiento tiene su soporte en Stiglitz quién mostró la inexistencia de la llamada “economía perfecta” por la ausencia de información entre los diversos actores de la asimetría informacional en función de sus propias aversiones al riesgo y sus disposiciones a la inversión en adquisición de información. Igualmente impacta por la propia incertidumbre sobre el futuro y el carácter limitado y paradigmático de las teorías que las tornan obsoletas en el tiempo. Para alcanzar y contribuir a estos fines se expande el sistema de investigación, innovación y desarrollo, se crean indicadores de evaluación, se busca canalizar recursos, se establecen sistemas de protección para la creación intelectual y se estructuran mecanismos que permiten el logro de mayores niveles de producción, distribución y consumo de conocimiento. Entre éstos es de destacar las revistas académicas.

Se considera que la economía de la información o del conocimiento es el campo disciplinario que estudia las consecuencias de la asimetría de información entre los agentes económicos, y sobre los cambios en su relación asociados a su acceso a la información (Vilaseca y Torrent, 2005). Ella analiza las eficiencias competitivas derivadas de la información y los beneficios derivados. Se apoya en que el conocimiento tiene un valor dado por su costo y por el beneficio que genera para sus poseedores en tanto es parte de una cadena de insumos inacabable para producir nuevos conocimientos. La creación se basa en el stock de conocimientos anteriores (datos-información-conocimiento), que a su vez están protegidos por el derecho de propiedad intelectual que reafirma y garantiza su carácter mercantil en tanto área de inversión con sus riesgos y rentabilidades asociadas. En tal sentido, el mercado del conocimiento, la determinación de los niveles de oferta y demanda es imperfecta, tanto por las asimetrías e incertidumbres referidas, como por el hecho de ser un monopolio limitado dado por los derechos de propiedad intelectual. En este contexto su valor en tanto renta intelectual está dado por las interacciones de

mercado (oferta-demanda) en esas situaciones de monopolio finito y de incertidumbre. Tal marco conceptual refiere a todos sus componentes, incluyendo aquellos que refieren al capital humano (Moreno, 1998), a la economía de las industrias culturales (Rama, 2003), a la economía naranja (Buitrago y Duque, 2013), la economía de la propiedad intelectual (Léveque y Manière, 2003), la economía de la información (Millán, 1993; Toussaint, 1979).

El conocimiento tiende a corregir las “imperfecciones informacionales” de los mercados, reduciendo incertidumbres y cerrando brechas entre oferta y demanda. Ello, más allá de la articulación entre conocimiento e innovación, develado desde la década de los 40 cuando se verificó cómo la ciencia es la fuente directa de la creación e innovación a través de investigaciones que traen como resultado la generación de nuevas tecnologías (Busch, 1999). Con ello la ciencia y la innovación de tipo Shumpetearana se asociaron más estrechamente e impulsaron una estructuración particular de la dinámica educativa y de la investigación que creó múltiples articulaciones entre la academia y las empresas, entre la investigación y el mercado, entre los gobiernos y el financiamiento, entre la ciencia básica y la aplicada, entre la docencia y la investigación, así como entre la creación de conocimiento, la protección y la difusión.

La mercantilización de la información es en este sentido un resultado de las asimetrías de información y de costos de acceso, y se constituye en el motor impulsor de la investigación, innovación o invención como eje de la inversión (creación destructiva), así como de los motores de la demanda de educación y de las estructuras de acceso y distribución de los conocimientos. Entre ellas también de revistas y todas las formas de soporte de nuevos conocimientos. Esta mercantilización que determina que los valores académicos están asociados a su utilidad marginal es incentivada por la propia sobreoferta y masificación de la información que impone costos de selección para escoger el recurso informacional idóneo como insumo para producir nuevo conocimiento o toma de decisiones.

2. Transformación de las revistas académicas

Las revistas académicas han constituido un componente permanente en la dinámica universitaria, especialmente en la legitimación de sus elites y en el impulso a la investigación y su difusión. Han sido una expresión tradicional de los equipos de investigación e instrumentos de posicionamiento para determinadas comunidades, paradigmas teóricos y estructuras institucionales. En el actual contexto de cambio, con la economía del conocimiento, enfrentan una drástica transformación derivada de la masificación de la investigación y el aumento de la competencia universitaria, con un carácter cada vez más global en los sistemas universitarios y en la investigación. Pero, además de ser una expresión de la investigación y vehículo de la expansión del conocimiento, actualmente “publicar o morir” es el eje del sistema de reconocimiento y jerarquización de los académicos y de las instituciones universitarias. Las revistas se han constituido en “instrumentos de señalización” en la definición de Spencer del capital humano e indicadores del valor del trabajo de académicos e instituciones (Villa, 2001; San Segundo, 2001). Acompañando esa dinámica se conforman además como centros de poder al interior de las instituciones, ámbitos de negocios económicos y vitrinas académicas internacionales para las universidades.

Los ejes de los cambios en las revistas académicas los dividimos en diversas transformaciones que permiten afirmar su radical transformación y constitución como un nuevo subsector al interior de los sistemas universitarios con un rol distinto y altamente significativo. Estos cambios que analizaremos someramente son su expansión; la complejización y profesionalización de su gestión; la diferenciación y especialización de sus contenidos; la estandarización y homogenización de sus procedimientos; la indización y evaluación externa; la virtualización y la irrupción de las revistas electrónicas; su mercantilización y privatización; la internacionalización de la producción, distribución y consumo; la indización; la mayor renovación por obsolescencia; la concentración y la evaluación externa.

a. Expansión de las revistas

Existe un aumento del nivel de producción de conocimiento que ha derivado en la expansión concomitante de revistas académicas. En la región, el volumen de producción académica de calidad ha aumentado en todos los países alcanzando dimensiones significativas.

Cuadro N° 9. Producción académica de América Latina
(1996 – 2012)

1	Brasil	461,118
2	México	166,604
3	Argentina	118,347
4	Chile	68,974
5	Colombia	35,890
6	Venezuela	27,138
7	Cuba	24,606
8	Puerto Rico	11,209
9	Uruguay	9,552
10	Perú	8,963
11	Costa Rica	6,491
12	Ecuador	4,568
13	Trinidad y Tobago	3,743
14	Panamá	3,561
15	Jamaica	3,489
16	Bolivia	2,564
17	Guatemala	1,528
18	Barbados	1,195
19	Guadalupe	1,025

Fuente: SCImago Journal & Country Rank (producción de revistas en la base Scopus)

Ello ha derivado en un aumento de revistas académicas. Tomando las diversas bases de datos se aprecia el fenómeno: Scopus tenía 20,544 revistas mundiales indexadas (2012); Latindex alcanzaba con indicadores diferenciados y solo para la región de Iberoamérica 22,265 revistas, en tanto que Scielo en su base muestra 1,149 revistas con 32,244 números, en la base de Dialnet 1,281 revistas y en la de Redalyc 734 indizadas. Además, la frecuencia de las revistas ha aumentado como requisito de los sistemas de indización que las valoran según su frecuencia en tanto su intensidad demuestra que la comunidad académica propone artículos. A esta expansión también ha contribuido la virtualización. Entre 2002 y 2011 se duplicó la cantidad de artículos publicados en revistas científicas registradas en el Science Citation Index (SCI) por autores de América Latina y el Caribe y este crecimiento del número de autores latinoamericanos se ha explicado, en parte, por un aumento de la presencia de revistas regionales en la colección de esta base (RICYT, 2013). Este crecimiento ha sido desigual y Brasil muestra un 140 por ciento de crecimiento.

Esa desigualdad se expresa también en las revistas académicas, cuya distribución por país en las distintas bases es además altamente desigual al interior de la región, como se desprende del cuadro N° 10. 5 países (Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia) tienen un peso dominante en las estructuras de difusión del conocimiento. Sus revistas académicas son el 77.4 por ciento (Dialnet), el 81.2 por ciento (Latindex), el 82 por ciento (Base de Latindex), 84.8 por ciento (Redalyc), 86.6 por ciento (Cielo) y el 89.2 por ciento (Scopus). La desigualdad se da frente a diversas variables, especialmente en relación a la matrícula universitaria donde representan el 65 por ciento aproximado de los estudiantes de la región. Si lo vemos en términos de producción académica acumulada de acuerdo con el cuadro N° 9, los 5 países de la región representan el 88.5 por ciento de la investigación universitaria. La alta ponderación de estos países se hace más marcada a medida que se analizan su incidencia en bases de revistas más selectivas y de mayor calidad como Scopus, por ejemplo, donde representan el 89.2

por ciento o sea, casi 25 puntos más que la matrícula, mostrando la alta concentración de revistas y de la investigación en la región en unos pocos países.

Cuadro N° 10. Revistas académicas de hispanoamérica total e indexadas en las bases Latindex, Scielo, Scopus, Redalyc y Dialnet (% de participación por país)

Pais	Total Revista Latindex	% por país	Base Latindex	% por país	Base Scielo	% por país	Base Scopus	% por país	Base Redalyc	% por país	Base Dialnet	% por país
Brasil	5,221	23.5 %	2,076	28.2 %	279	29.6 %	295	28.3 %	168	19.4 %	137	2.1 %
México	2,554	11.5 %	791	10.7 %	114	12.1 %	77	7.4 %	173	20.0 %	191	3.0 %
Argentina	3,469	15.6 %	554	7.5 %	104	11.1 %	48	4.6 %	46	5.3 %	205	3.2 %
Chile	1,947	8.8 %	355	4.8 %	94	10.0 %	75	7.2 %	74	8.6 %	205	3.2 %
Colombia	815	3.7 %	503	6.8 %	164	17.4 %	59	5.7 %	161	18.6 %	254	4.0 %
Venezuela	446	2.0 %	242	3.3 %	31	3.3 %	35	3.4 %	54	6.3 %	93	1.5 %
Cuba	450	2.0 %	121	1.6 %	46	4.9 %	23	2.2 %	23	2.7 %	23	0.4 %
Puerto Rico	171	0.8 %	47	0.6 %			3	0.3 %	4	0.5 %	8	0.1 %
Uruguay	319	1.4 %	67	0.9 %	12	1.3 %			2	0.2 %	59	0.9 %
Perú	357	1.6 %	155	2.1 %	14	1.5 %	3	0.3 %	11	1.3 %	48	0.7 %
Costa Rica	329	1.5 %	106	1.4 %	13	1.4 %	1	0.1 %	15	1.7 %	34	0.5 %
Ecuador	467	2.1 %	82	1.1 %			2	0.2 %	1	0.1 %	4	0.1 %
Aruba											2	0.0 %
Panamá	85	0.4 %	11	0.1 %							2	0.0 %

Pais	Total Revista Latindex	% por país	Base Latindex	% por país	Base Scielo	% por país	Base Scopus	% por país	Base Redalyc	% por país	Base Dialnet	% por país
Jamaica		0.0 %	1	0.0 %							-	
Bolivia	72	0.3 %	19	0.3 %					1	0.1 %	6	0.1 %
Guatemala	71	0.3 %	4	0.1 %							6	0.1 %
Barbados			1	0.0 %								
Guadalupe			1	0.0 %								
Dominicana	225	1.0 %	16	0.2 %					1	0.1 %		
El Salvador	43	0.2 %	7	0.1 %								
Nicaragua	141	0.6 %	8	0.1 %							1	0.0 %
Honduras			3	0.0 %							1	0.0 %
Paraguay	47	0.2 %	23	0.3 %							2	0.0 %
España	3,810	17.1 %	1,998	27.1 %	38	4.0 %	394	37.8 %	124	14.4 %	5058	78.9 %
Portugal	1,185	5.3 %	183	2.5 %	32	3.4 %	26	2.5 %	6	0.7 %	69	1.1 %
Total	22,224	100 %	7,374	100 %	941	100 %	1,041	100 %	864	100 %	6,408	100 %

Fuente: Base SCImago, base Latindex, base Scielo, base Redalyc, base Dialnet.

b. Complejización y profesionalización de su gestión

El nuevo rol, tamaño y cantidad de artículos que se producen, analizan, seleccionan y publican con estándares y procedimientos más complejos de control de criterios, originalidad y de propiedad, han llevado a una complejización en la gestión de las revistas. Como resultado aumentan la cantidad y exigencias de pares capacitados, hay una mayor regularidad en las ediciones, con mayores y más precisos sistemas de control y revisión. La producción se torna más compleja y exigente con múltiples sistemas de indización, ambientes de gestión en plataformas, negocios internacionales, mayor cumplimiento para la protección de derechos de propiedad intelectual, etcétera), todo lo cual aumenta la complejidad y profesionalización de la revistas, así como sus costos. Se conforman como un subsistema de las universidades y de sus sistemas bibliotecarios y de investigación y, a la vez, en objetos mismos de investigación y de políticas universitarias a escala internacional.

c. Diferenciación y especialización

La expansión de la producción académica empuja a las revistas desde sus contenidos generales hacia la especialización y subespecialización de sus contenidos y, por ende, también de sus cuerpos académicos, autores, lectores, idiomas, temas y estándares. Esta especialización es a la vez una diferenciación y jerarquización nacional e internacional, en tanto se focalizan en nichos más específicos del conocimiento. Al avanzar en su especialización se soportan a su vez en “tribus académicas” más reducidas en términos disciplinarios con lenguajes, códigos y valorizaciones altamente selectivas de sus cuerpos académicos y pares. Esta especialización les impone la pérdida de enfoques interdisciplinarios y generalistas que tenían las revistas tradicionales, y se centran en subcampos muy acotados del conocimiento. Si analizamos, por ejemplo, en la base de Latindex, apenas el 5.6 por ciento de ellas se definían como multidisciplinarias. Tal especialización

disciplinaria al tiempo impulsa la propia internacionalización de las revistas.

d. Estandarización y homogenización de sus procedimientos y contenidos

La proliferación de las revistas, su complejización y la necesidad de asegurar su calidad, deriva en la irrupción de mecanismos de estandarización. Ello ha facilitado también su comparación y evaluación internacional. Existen 18 normas ISO que refieren a las publicaciones periódicas (4, 8, 31, 214, 215, 639, 690, 832, 999, 2,014, 2,145, 3,166, 3,297, 5,122, 6,357) que vinculan tanto a criterios de producción de la revista o de los artículos (Giordani-no, 2011). Existen además diversas normas IRAM. También son de destacar otras estandarizaciones como las que refieren a citas (Apa o Harvard), a la estructura de los artículos, a la terminología o a los procesos de revisión por pares (Giordani-no, 2005). La irrupción de los modelos de desarrollo de contenidos de las revistas apunta en esa dirección (Garcés & Duque, 2007). Igualmente impacta en esa estandarización el análisis comparativo de los requisitos de presentación de los trabajos. Casi la única diferencia remite al tipo de citas y ya existen sistemas comerciales que las transforman y ajustan a las que requiera la revista específica. La propia utilización de la plataforma OJS (Open Journal Systems) impone también estandarizaciones en los procesos académicos y de gestión.

e. Indexación internacional

El aumento de la producción académica ha derivado en la aparición de mecanismos de verificación y determinación de su valor. Los sistemas de indexación se transforman en legitimadores del valor del conocimiento por mayor objetividad y comparabilidad, superando la estrecha evaluación por parte de las “tribus académicas” locales. Con ellos, las revistas se estandarizan en sus componentes académicos, diseños y procesos de producción

y, a la vez, se consolidan como instrumentos crecientemente internacionales y más objetivos y precisos de señalización del valor de la producción académica. En esta dinámica las bases de indexación cumplen además el rol de señalar el valor de las universidades en el mercado académico global y de los propios académicos. Las instituciones pasan a valorarse por la producción académica de sus docentes medida por la producción de éstos en revistas académicas indexadas y en el registro de patentes. Hay sin embargo diferenciación de las revistas según la rigurosidad y complejidad de las indexaciones de las distintas bases. En función de algunas de ellas, las revistas académicas se constituyen en ejes de los *rankings* académicos de las universidades.

Existen dos tipos de indexaciones: aquellas que valorizan a las revistas en función de cumplimientos de procesos y estándares de funcionamiento (Latindex, Scielo o Dialnet por ejemplo) y aquellas que indexan en función del impacto de los artículos (Scopus, EBSCO). Si bien en la región han aumentado la producción de revistas como referimos, ellas están indexadas mayoritariamente en bases que evalúan procesos y no impactos. En tal sentido, América Latina muestra baja presencia de revistas de calidad, dadas por aquellas indexadas en bases que miden los impactos de sus artículos. Sobre 20,544 revistas indexadas en la base Scopus apenas 621, el 3.02 por ciento son latinoamericanas. Ellas además corresponden sólo a 11 países, con una alta concentración en Brasil (295), México (77), Chile (75), Colombia (59), Argentina (48), Venezuela (35) y Cuba (23). En el resto apenas Puerto Rico (3), Perú (3), Ecuador (2) y Costa Rica (1) tienen publicaciones en la base Scopus.

En esta dinámica de indexación asistimos a una transición desde instituciones académicas de valoración de artículos (Citation Index) a enfoques más comerciales en la señalización de las revistas en el mercado del conocimiento (Thomson Reuters). Dos vertientes claras parecen diferenciarse dadas por valorizaciones de accesos abiertos bajo gestiones académicas y sistemas de indexación cerrados de tipo comercial, centrados en la valorización académica a través de la citación. En este enfoque se han desarrollado múltiples sistemas automatizados de medición como las

citas de Google Académico que permiten que los autores realicen el seguimiento de las citas de sus artículos, comprobar quién cita sus publicaciones, con gráficos de las citas a lo largo del tiempo y varios tipos de estadísticas sobre ellas. Las fechas y los recuentos de citas son estimados por el buscador y se determinan de forma automática mediante un programa informático al interior de la red de los artículos en Google Academics colocados por los propios autores.

f. Cambios en los sistemas de evaluación

Los intangibles de conocimiento tienen complejidad estructural de medición de su valor económico. Tradicionalmente no existían procesos de evaluación externos sobre las revistas y la evaluación de los artículos se realizaba por sus propios cuerpos de dirección que, en general, también eran autores. Posteriormente se comenzó a evaluar a las revistas en función del cumplimiento de procedimientos administrativos y académicos. Se otorgó un mayor rol a los autores externos y a sistemas de evaluación por pares académicos. Las indizaciones por procedimientos sin embargo no evalúan contenidos. Ello promovió la irrupción de sistemas de valorización de las revistas por los impactos de artículos publicados, a través de la cantidad de citas y la importancia de las revistas donde se realizan dichas citas. Ello marcó un cambio en los paradigmas evaluativos desde indicadores de procesos hacia evaluaciones de impacto. Al tiempo se ha pasado desde evaluaciones internas por las “tribus académicas” de la revista, hacia evaluaciones externas masivas. Mediante estos cambios se reduce la subjetividad que tienen los pares y la baja evaluación de los contenidos que tiene una valoración otorgada por los procesos de selección o de gestión académica. En este enfoque, la evaluación de impactos es automatizada reduciendo el papel de las comunidades o tribus en la selección. Ello, sin embargo, también puede presentar problemas de confiabilidad y eficiencia de medición del valor, dada la existencia de auto citas, de participación falsa de coautores o incluso de citas solo formales que refieren a artículos de una revista para aumentar el índice de impacto de ésta.

Bajo este sistema de evaluación se reconoce que el valor del conocimiento está dado externamente por el flujo y su uso. Con ello se tiende a medir no el *stock* o la creación, sino su circulación y velocidad de renovación, transmisión e impacto. Estos sistemas de medición de impactos facilitan su rol como señalización “objetiva” del valor de las revistas en un escenario global, facilitando la transformación de las revistas en electrónicas. En este contexto se estructuran bases de datos como Latindex, EBSCO, SCOPUS, etc., de carácter internacional y cuyos estándares automatizados permiten realizar comparaciones globales para efectos de determinar el valor de los artículos y, por ende, de las propias revistas e instituciones.

g. Aumento de la obsolescencia de las revistas

El crecimiento de la ciencia lleva a la obsolescencia de la producción científica. Ello facilita el aumento de la investigación y producción académica y el consumo de dichos productos. Los libros pierden su rol destacado como ejes de la difusión de la investigación y se valorizan las revistas. Además, los investigadores tienden a dejar de escribir libros y se concentran en la producción de artículos en revistas académicas indexadas como base para su posicionamiento reputacional y de mejoramiento de sus carreras académicas en las universidades y en los sistemas de investigación (Tejada-Gómez, 2011). Se pasa de una valorización tradicional académica en base a producción de libros (ISBN), a una valorización de artículos (ISSN), y dentro de estos a los publicados en revistas electrónicas de acceso masivo.

La obsolescencia reduce la “vida media” de los artículos, aumentando la frecuencia de las ediciones. Existen múltiples determinantes de esa obsolescencia como el hecho de que la información de los documentos es válida pero ha sido reemplazada por otra más novedosa; que se ha producido en un campo de conocimiento de interés decreciente; que la bibliografía tiene datos efímeros; o que el campo teórico cambió. Ello se ve reflejado en la caída del tiempo de las citas. Tal dinámica no sólo expande

la producción de conocimiento sino que acelera la frecuencia de producción de las revistas.

h. Las revistas electrónicas

La digitalización de revistas académicas es resultado de muchas de las características referidas como la expansión del conocimiento, el aumento de la producción de artículos, su obsolescencia y el propio aumento de su profesionalización. Al segmentarse, complejizarse y especializarse las revistas, sus costos tienden a aumentar. La digitalización reduce los costos de producción y comercialización y permite aumentar la frecuencia de los números ante el incremento de la competencia. La digitalización también abarata los costos de gestión. Muchas revistas que antes tenían una baja frecuencia pierden la capacidad de aceptación de artículos de calidad ante los tiempos alargados de edición y la propia obsolescencia, dinamizando su digitalización.

La digitalización facilita la estandarización mediante sistemas de gestión informatizados como el Open Journal Source (OJS) y un registro específico para revistas digitales ISSN. Ello promueve el acceso abierto de las revistas y una lógica no comercial de la indización. Dialnet por ejemplo, es una base de datos que sólo admite revistas de acceso abierto. Al tiempo, estos sistemas son preferidos por los autores al permitir mayores indicadores de impacto de sus artículos, más allá de la valorización ideológica y política del acceso abierto. La lógica de fuente abierta se confronta contra la dinámica de mercantilización de las revistas académicas. López y Cordero (2005) sostienen que las revistas académicas electrónicas además de revestir todas las características de las revistas tradicionales de papel, agregan nuevos componentes que las mejoran como por ejemplo un aumento en la cantidad y diversidad de evaluadores de artículos ya que al ser electrónicas se facilita y amplía el envío y recepción de dictámenes. Además permiten el uso de hipertextos, la fácil verificación de su originalidad, la capacidad de indización automática y global, la inclusión de sistemas de búsqueda de sus metadatos y diversidad de ventanas

de comercialización, lo cual les otorga mayores impactos y más visibilidad y por ende mayor capacidad de recepción de materiales inéditos de calidad y al tener más capacidad de selección pueden ofrecer más calidad.

i. Mercantilización y terciarización de la edición académica

La mercantilización del conocimiento promueve múltiples estrategias comerciales como la creación de nichos de negocio alrededor del sector de revistas académicas. Anteriormente los espacios mercantiles únicamente se asociaban a su comercialización física. Hoy, además de esos nichos, se desarrollan múltiples nuevas posibilidades tales como la indexación, la producción por encargo, la internacionalización de los productos, el asesoramiento, la dirección, el hosteo, etcétera. Algunos ven esto como una avanzada de los “*publisher*” orientados por objetivos exclusivamente económicos y como parte de la revolución conservadora de la edición referida por Bourdieu al analizar los cambios en el “campo editorial” (Jiménez y González, 2013). Estos nichos de negocio facilitan nuevos proveedores privados globales tales como ERIC, Elsevier, Pergamon Press, EBSO, etc. Estos además de producir revistas propias y de comercializar las de terceros, incursionan en la gestión de revistas académicas de terceros, mostrando la creciente terciarización de las revistas con eficiencias de costos y de experiencia. Como contra tendencia, al tiempo que se desarrollan sistemas de gestión globales académicos globales de pago, también irrumpen dinámicas abiertas y sin fines de lucro, en un marco de debate sobre la mercantilización del conocimiento (Rama, 2009).

EPSCO, por ejemplo, es una compañía diversificada con más de 300 empresas, la mayoría dedicada a temas de información. Una de ellas, casi la génesis del grupo en 1944, es la agencia mundial de suscripciones actualmente orientada a la edición de bases de datos bibliográficos de artículos de revista, gestión de suscripciones electrónicas y en papel y proveedor de suscripciones de más de 50 mil bibliotecas. Al interior del grupo la división MetaPress suministra un sistema global de gestión de

contenidos en línea y un sistema de alojamiento para editoriales académicas. En 2007 era la mayor compañía de alojamiento web para contenido académico, incluyendo base de datos, datos bibliográficos y colecciones de publicaciones periódicas. Hoy compete con Elsevier que se ha tornado la primera empresa en el sector.

j. Internacionalización de las revistas

La dinámica global del conocimiento, la especialización, la virtualización y la indexación de las revistas entre otras dinámicas, han impulsado una amplia internacionalización de las empresas productoras de recursos de aprendizaje tales como Pearson, Elsevier, Mac. Graw Hall, etcétera y que también impactan a las revistas académicas. Estas han pasado de ser productos educativos locales a internacionales en sus equipos de dirección, en la presencia de autores, en los estándares, en la comercialización y en los temas y contenidos mismos, y sin duda en sus lectores. Cuanto más especializadas y virtuales son, a la vez la inserción internacional es más importante con la problemática del idioma, la estandarización y la pertinencia global. La misma producción académica se torna internacional (protocolos, temas, idiomas, recursos, equipos, etc.) así como sus lectores y mecanismos de difusión. Al tiempo que se hacen internacionales, aumentan sus niveles de especialización y el cumplimiento de estándares internacionales. Con ello aumentan su calidad al acercarse a la frontera del conocimiento en cada campo. Ello también es una derivación de la internacionalización de la investigación, con equipos crecientemente integrados, con protocolos globales y con financiamientos también globales.

3. Conclusiones: Las nuevas dinámicas de las revistas como señalización del mercado universitario

Los tradicionales indicadores de las universidades remiten a la cobertura, equidad y egreso para ponderar a las universidades de docencia. La creciente valorización de la investigación coloca

como centro indicadores de calidad entre los cuales destacan los bibliométricos a través de las revistas académicas como señalizadores del valor de las universidades. Las revistas se tornan en un vehículo cada vez más importante de la evaluación de todo el sistema universitario. Entre los nuevos criterios destacan las publicaciones en revistas arbitradas e indexadas de circulación internacional, en tanto ello mide la capacidad de generar conocimiento nuevo; a las citas de los trabajos publicados de sus académicos, en tanto mide el reconocimiento del conocimiento generado por la universidad entre la comunidad académica internacional; las publicaciones realizadas en revistas de alto factor de impacto, que mide el nivel de penetración del conocimiento generado en las redes académicas consideradas como más rigurosas, y el acceso en red que mide el potencial flujo de distribuir conocimiento, su impacto y también su aceptación

Los *rankings* son el eje del cambio del rol de las revistas y de su función adicional como mecanismos de señalización de las universidades. El *Times Higher Education-QS World University Ranking*, por ejemplo, asigna en la clasificación académica de las universidades, un 60 por ciento de ponderación a la “calidad de la investigación” medida por producción académica y el tipo de revistas donde se publica. El *Shanghai Jiao Tong University Ranking* asigna una ponderación del 20 por ciento en su *ranking* a un indicador dado por el número de investigadores altamente citados en 21 temas generales, otro 20 por ciento asignado por el número de artículos publicados en las revistas *Science* y *Nature* y otro 20 por ciento derivado del impacto de los trabajos académicos de los profesores de la universidad en el *Science Citation Index*, con lo cual la producción en revistas académicas tiene una incidencia del 60 por ciento en el ranking de la universidad. La clasificación webométrica del CSIC de España por su parte asigna un alto peso al número de contenidos publicados en web y a su visibilidad e impacto como indicador del ranking. Finalmente el *Clasificación Science Citation Index (SCI)*, puntea una clasificación bibliométrica de las universidades basada en el número de publicaciones arbitradas registradas en su base.

Este rol de las revistas orienta múltiples transformaciones en el trabajo académico, en la dinámica de las universidades, en la investigación y en los mercados editoriales. Estos se hacen más dinámicos, competitivos, exigentes y globales, contribuyendo a un aumento de la obsolescencia de los trabajos académicos que adquieren una duración más limitada en el tiempo. Ello facilita también el pasaje de evaluaciones académicas basadas en indicadores de procesos (Latindex, Dialnet, etc.) hacia indicadores de impacto (Scopus, EBSO, etc.) así como hacia la profesionalización de las revistas y el aumento de los niveles de exigencias, como parte de su rol como indicadores altamente confiables de la calidad de la investigación y del posicionamiento universitario en una escala global.

Epílogo

La metamorfosis universitaria como resultado de la internacionalización diferenciada y asimétrica en la región

La investigación nos llevó hacia la verificación de una creciente internacionalización de la educación superior altamente diferenciada en los diversos *items* analizados de las características propias de los sistemas nacionales. La existencia de limitaciones o el contexto latinoamericano de ausencia de un marco general, sin duda que limita estos procesos pero, sobre todo, probablemente facilita dinámicas más diversas e inclusive desiguales. Sin embargo, estas dinámicas diferenciadas de la internacionalización tenderán a impactar en la calidad de los procesos educativos y contribuyen para una mayor diferenciación de los sistemas nacionales de educación superior, en tanto la internacionalización es un mecanismo de mejoramiento de los niveles de adquisición de competencias. Se constata que más allá de las limitaciones en todos los temas existen crecientes componentes internacionales en la educación superior en América Latina, cuyo desarrollo supone una mutación universitaria y una mayor articulación a un sistema global de educación superior.

La internacionalización se ha constituido en una nueva misión de la universidad latinoamericana. La universidad nació como institución docente para transmitir saberes del pasado, luego incorporó la investigación para crear conocimientos y posteriormente desarrolló la extensión como mecanismo para articularse al entorno. Ahora incorpora la internacionalización y

virtualización como nuevas misiones universitarias. Este enfoque concibe que la universidad sólo será tal si cumple esas misiones. Sin ellos, la institución no puede realizar plenamente las otras misiones. La internacionalización, al ser una expresión de la globalización de los mercados de trabajo y de los conocimientos, es la base de la construcción de la calidad de la educación en el actual contexto. Siempre lo fue, pero ahora en mayor dimensión. En tal sentido, toda la educación será internacional, y su profundidad y eficacia indicará la calidad de los procesos de enseñanza (Ninnes & Hellstén, 2005).

Indicadores como los *ranking* internacionales, la cantidad de acreditaciones internacionales, así como de estudiantes, docentes e investigadores internacionales, cantidad de convenios en funcionamiento y el grado de profundización operativa, las bibliografías internacionales, las asignaturas internacionales comparativas o las publicaciones en revistas de impacto internacional, se constituyen en factores determinantes de la calidad de las universidades.

La región está inserta en una amplia internacionalización por causas internas y como derivación de un sistema educativo crecientemente globalizado que promueve una mutación universitaria desde una dinámica sistémica local hacia una dinámica sistémica internacional, no porque actúe en dichos mercados globales, sino por que los estándares, criterios, niveles de competencias, etcétera, impactan y moldean localmente la educación superior. Ello incorpora riesgos y oportunidades que generan tanto resistencias como impulsos. En este contexto se expanden con intensidad y, al tiempo, se diferencian sus distintas modalidades que crecen con diferente energía derivado del impacto diferenciado de los distintos impulsores y resistencias a la internacionalización. Estas tensiones entre otros componentes impactan en que la internacionalización educativa a escala global sea un fenómeno aún de baja intensidad pero de nivel creciente. En la región incluso tiene una incidencia más reducida y con sus propias particularidades asociadas a la alta asimetría de los niveles de calidad en el entorno global comparativamente, como se verifica en los *rating*.

La polémica desarrollada a mediados del primer quinquenio de la década pasada por parte de las universidades de la región de rechazo a incluir a la educación superior en las negociaciones de la OMC, probablemente enlenteció el proceso de internacionalización ante la falta de conformación de un marco normativo común. La resistencia detuvo ese rumbo, pero no hubo una propuesta alternativa y el curso de acción fue diferenciado, individualizado por las instituciones y países y en general sin regulación. La ausencia de marcos normativos regionales, las altas diferencias de los costos por estudiante a escala global y la baja competencia interuniversitaria en la región, así como las restricciones normativas existentes han limitado una internacionalización ordenada y sistemática de nuestros sistemas universitarios. La dinámica se conforma así en forma individual y diferenciada por países e instituciones. Sin embargo existen múltiples impulsores que alimentan las distintas internacionalizaciones, que las tornan crecientemente dominantes más allá de restricciones y políticas de relativo aislamiento y que están transformando los sistemas universitarios y creando un nuevo escenario de una dinámica universitaria más internacionalizada, con diversa intensidad, pero en todas las variables significativas.

El presente estudio analizó algunos de los componentes en los cuales se producen los fenómenos de la internacionalización. Sin duda hay más aspectos dado el carácter transversal y multiabarcante de este proceso, tales como los *ranking*, los convenios internacionales de las universidades, el sistema de becas, las negociaciones en los tratados de libre comercio o en los retornos de los académicos (Didou, 2013). Es sin duda esta área un nuevo objeto de la investigación universitaria sobre sí misma

El panorama regional se caracteriza en general por una internacionalización de estudiantes y docentes baja y elitista, pero cuyo saldo neto es sin embargo positivo, resultado de un peso destacado de Cuba en el ingreso de estudiantes de la propia región. La internacionalización productiva por su parte está localizada en el ingreso de instituciones *for profit* en los países donde el marco legal lo permite, aunque también avanza el ingreso externo bajo formatos confusos *non profit* y *for profit*. Por su parte la salida

de instituciones está asociada a ofertas a distancia y a los flujos migratorios, mientras que el ingreso de educación transfronteriza sigue siendo limitado por las restricciones normativas y de reconocimiento de sus certificaciones.

La dominancia de la internacionalización de la educación superior está localizada mayormente en las industrias educativas o de apoyo y en la internacionalización del currículo, que son dinámicas iniciadas en la década de los 90. En el caso de la internacionalización de los sistemas de aseguramiento de la calidad, su impacto es débil y acotado, en tanto en la mayoría de los países es obligatoria la acreditación por las agencias locales. En esta materia hay una creciente participación de agencias acreditadoras mexicanas. En relación al licenciamiento de programas ella es obligatoria con los organismos estatales lo cual limita la internacionalización, aunque muchos países utilizan los exámenes del *College Board* u otros sistemas de validación de aprendizaje. La carencia de sistemas de licenciamiento profesional limita también su posible internacionalización. En este cuadro general se puede concluir que la adquisición de capacidades adicionales por la vía de la internacionalización educativa es aún baja, elitizada, *for profit* y presencial.

América Latina, tardíamente, está promoviendo una doble oferta: hacia la región y hacia afuera por homogeneidad lingüística, flujos migratorios, acuerdos regionales de integración y convenios interuniversitarios. En este contexto parece formarse una pirámide de intercambio: entre los países extraregionales con los grandes de la región y entre estos y los medianos y de estos a los chicos. Globalmente sus mercados de servicios educativos son asimétricos con más presencia de importación que de exportación.

En este contexto aunque faltan políticas regionales comunes de internacionalización, los países y sobre todo las instituciones autónomamente, así como los propios académicos y profesionales, han perfilado múltiples acciones en la materia que están facilitando una amplia mutación universitaria con la expansión de una educación internacional y la estructuración de un derecho educativo como un derecho de tercera generación.

Sin embargo también se constata que en muchas de las orientaciones se carece de los niveles de coherencia y articulación regional, de sistemas de incentivos o de políticas públicas que permitan alcanzar niveles de utilidad que pudieran aportar la internacionalización universitaria para el mejoramiento de los sistemas universitarios.

Cuadros

- N° 1. Impulsores de la internacionalización de la educación superior. p. 17
- N° 2. Estudiantes de América Latina realizando estudios fuera de la región (2010). p. 76
- N° 3. Evolución de las agencias de evaluación y acreditación. p. 90
- N° 4. Marcos normativos de la gestión universitaria e incidencia privada. p. 117
- N° 5. Mayores instituciones *for profit* en Estados Unidos. p. 121
- N° 6. Evolución del porcentaje de cobertura privada en México (1970–2010). p. 141
- N° 7. Indicadores de la masificación universitaria (1970–2010). p. 179
- N° 8. Evolución del desempleo profesional en América Latina (1990–2010). p. 189
- N° 9. Producción académica de América Latina (1996–2012). p. 205
- N° 10. Revistas académicas de hispanoamérica. Total e indexadas en las bases Latindex, Scielo, Scopus, Redalyc, y Dialnet. (Porcentaje de participación por país). p. 208

Referencias

1. Una primera versión de este capítulo se publicó en el *Cuaderno de Ciencias Sociales*. FLACSO, v.: 153, p.: 61 - 99, 2011. San José, Costa Rica.
2. Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (Revisión, 3 de mayo, 2009).
3. Salvo el caso del grupo Laureate y el grupo Apollo, aún no hay grupos con dimensiones significativas en inversiones universitarias o en compra de instituciones locales. Su cobertura actual en toda la región puede ser entre el 4 y el 6 por ciento (entre un millón a un millón doscientos mil estudiantes). Por su parte, la matrícula de estudiantes extranjeros localizados en la región no supera el 1 por ciento, al igual que la de estudiantes de la región estudiando fuera de sus países de origen que también se visualiza en 1 por ciento con un mayor peso en los postgrados. Así se puede suponer que sobre una matrícula de unos 24 millones de estudiantes de educación superior en la región para el 2014, entre un 6 y 8 por ciento puede ser la matrícula transnacional.
4. Ello es analizado específicamente más adelante en un capítulo.
5. Una primera versión de este capítulo se publicó en *Revista El pensamiento universitario*, N° 24, septiembre 2013, pp. 29-42. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), Bogotá.
6. Una primera versión de este artículo se publicó en “Avaliacao” *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, V.14 n.02 julho de 2009, pp 294-313. Universidad de Sorocaba. Campinas, SP.
7. Disponible en: <http://www.aneca.es/activin/activin_inter_ees.asp#2>. Acceso en: (7/6/2009).
8. Una primera versión de este artículo se publicó en *Revista de Educación Superior*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (ANUIES), México. México D.F., Vol. XLI (4), N° 164, octubre–diciembre 2012, pp. 59–95.
9. El caso chileno demuestra que el cobro de la matrícula por el sector público en similar intensidad al sector privado no detuvo la expansión privada, sino que lo determinante fue su absorción de la demanda excedente derivado de altos niveles de selección vía cupo.

10. Algunos estudios muestran que el costo es un factor competitivo muy reducido de las instituciones educativas (Paes, 2012) y la calidad “reputacional” es vista como determinante de la selección (Brunner, 2007).
11. En la década pasada las universidades públicas y muchas privadas exigieron a los gobiernos de la región que no incluyeran el rubro de educación en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. En Argentina se presentó un proyecto de ley (2011) para limitar y regular el ingreso de universidades extranjeras al país, que entre otras cosas planteó que ellas no podían ser *for profit* en su país de origen y que debían establecer alianzas documentadas y autorizadas con las instituciones locales.
12. El grupo Laureate por ejemplo tiene en la región un enfoque por competencia curricular, fuerte acento y asignaturas informáticas, inglés, programas de movilidad estudiantil al interior del grupo, sistema tutorial de seguimiento estudiantil, sistemas estandarizados de recursos de aprendizaje y apoyo en plataformas digitales al proceso de enseñanza. El grupo Kroton de Brasil apoya a los docentes con repositorios de preguntas para las evaluaciones, sistemas estandarizados de los sistemas de evaluación y apoyo al aprendizaje con especialistas curriculares.
13. En Colombia hubo un litigio público sobre los montos que transfería la Universidad de San Buenaventura en Cali a la orden de los franciscanos por concepto del uso de los terrenos de la congregación. En la mayor parte de las universidades religiosas sus organizaciones reciben fondos directamente o los religiosos viven en residencias de la universidad. En otros, éstas pagan religiosos que realizan tareas misionales en otros niveles educativos. En tanto las utilidades no se reinvierten sino que se transfieren a los propietarios de las instituciones y a otras actividades externas, se está ante dinámicas con fines de lucro, según la lógica de la obligatoriedad de la reinversión de las utilidades. En algunos países las universidades están entre las fuentes de recursos más importantes de algunos de los grupos religiosos.
14. Perú ha sido el caso más notorio de este proceso de transformaciones, el cual fue además incentivado por otro marco normativo que estableció una diferente lógica de distribución del poder entre ambos tipos de instituciones. Mientras que en las instituciones sin fines de lucro los rectores no pueden eternizarse en los cargos y debe ser el claustro el que elija a las autoridades, en las que funcionan bajo el marco de sociedades anónimas, los rectores, en tanto propietarios, pueden estar permanentemente en los cargos. Tal

marco contribuyó a separar radicalmente a las instituciones privadas de educación superior orientadas al lucro, de las instituciones públicas pero de gestión privada.

15. En Perú, una universidad privada ha pasado a funcionar como sociedad anónima para tener más eficiencia de gestión y contratación, pero no distribuye beneficios ya que su paquete accionario es propiedad de la asociación civil preexistente.
16. El caso de Chile se analiza más adelante. Sin embargo, vale referir aquí que derivado de los recientes conflictos sobre el funcionamiento de una dinámica con fines en lucro en dicho país a pesar de no estar autorizado el lucro en la educación superior, se considera que a futuro aumentará la regulación para garantizar que los arriendos sean a precios de mercado y no permitan transferencias de beneficios o utilidades desde las universidades. El Gobierno anterior presentó un proyecto de ley para la creación de una Superintendencia de Educación Superior para regular los mecanismos de transferencia de utilidades. El actual gobierno lo retiró e introdujo una normativa que llevará a la adquisición de las inversiones realizadas por las universidades *for profit* en un período de 12 años.
17. www.laureate.net
18. La venta de Laureate Education Inc. La oferta de compra fue fijada en 60.5 dólares por acción, lo que implica una transacción estimada en 3,800 millones de dólares de contado y aseguró el control accionario de la transnacional por el nuevo grupo inversionista. Rodríguez (2007).
19. El consorcio que adquirió Laureate en 2007 es un fondo de inversiones estadounidense KKP (Kohlberg Kravis Roberts) incluye firmas de inversión como Citigroup Private Equity, S.A.C. Capital Management LLC, SPG Partners, Bregal Investments, Caisse de depot et placement du Quebec, Sterling Capital, Makena Capital, Torreal S.A. y Southern Cross Capital.
20. Agencia Reuters.
21. Standard & Poor's recovery report on Laureate published June 24, 2011, on Ratings Direct.
22. Initial Public Offering (IPO) es una oferta pública inicial o lanzamiento al mercado de valores de la primera venta de acciones de una compañía al público. Se trata de un tipo de oferta pública del capital de la empresa. El proceso es utilizado por las empresas para obtener capital de expansión. Tal proceso en general deriva en una cotización en bolsa para un mayor control y escrutinio de los mercados y para que exista un mercado secundario. Las

- empresas que llevan a cabo una oferta pública inicial también solicitan casi siempre la asistencia de una firma de banca de inversión que opera en la capacidad de un asegurador para ayudarles a evaluar correctamente el valor de sus acciones, es decir, el precio de la acción, y producir información pertinente de la evaluación de la empresa.
23. La última IPO significativa en el sector de educación terciaria en Estados Unidos fue realizada por *Education Management Corporation* en el 2009. <http://www.edmc.edu/About/History.aspx>
 24. http://en.wikipedia.org/wiki/Apollo_Group#cite_note-20#cite_note-20
 25. <http://www.ula.edu.mx/>
 26. http://www.s2publicom.com.br/imprensa/ReleaseTextoS2Publicom.aspx?press_release_id=26115
 27. Información confidencial de un rector de una universidad privada que afirmaba que anteriormente obtenía la aprobación de sus cambios curriculares por aportes económicos y actualmente ello se obtiene a cambio de becas para estudiantes indígenas del partido de gobierno.
 28. <http://management.iprofesional.com/notas/118213-En-Brasil-se-multiplican-las-universidades-privadas> (Revisión: 18 de junio, 2012).
 29. Bolha Global: Crise incentiva aquisição no ensino superior. *Correio Brasiliense* - 17/03/2009 | 18 mar 2009.
 30. *El Mercurio*. Sábado 20 de Octubre de 2001. Entre los grupos importantes destacan el instituto Propam que es una de las redes más grandes de educación superior de Chile y que posee la universidad y el Instituto Profesional Santo Tomás, los centros de formación técnica Propam, Cidec y Cepsa, además de tres colegios. También este grupo participó en la fundación de una red internacional que aglutina a 28 universidades tomistas del mundo.
 31. http://compendio.educasup.cl/docMatriculas/3.4_1983_2008.xls
 32. El Informe de la Comisión de Diputados se puede ver en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2012/06/896-465528-9-universidad-del-mar.shtml> (Revisión: 10 junio 2012).
 33. http://noticias.lainformacion.com/educacion/estudiantes/estudiantes-chilenos-convocan-a-paro-nacional-contra-el-lucro-en-educacion_91ApRxUJnrfJVqrqngdyL7/ (Revisión: 10 junio 2012).
 - 34 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/06/754784/diputados-caza-lucro-en-educacion-superior-las-dificultades-para-encontrar-pruebas> (Revisión: 17 de junio, 2012).

35. http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2012/06/tras_el_informe.html
36. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml> (Revisión: 19 de junio, 2012)
37. <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/06/680-467444-9-diputada-alejandra-sepulveda-e-informe-sobre-el-lucro-en-la-educacion-superior.shtml> (Revisión: 19 de junio, 2012)
38. http://www.radionacionaldecolombia.gov.co/index.php?option=com_to_pcontent&view=article&id=27863:investigan-a-universidades-privadas-por-saltarse-el-pago-de-impuestos-&catid=1:noticias (Revisión: 10 junio 2012)
39. “La DIAN detectó la venta de una universidad colombiana en el exterior por US\$5 millones y no dijo cuál, porque están estableciendo una posible evasión en Colombia. El director del organismo expresó que “la idea de que en Colombia todas las universidades son sin ánimo de lucro probablemente es falsa y hay escondidas un número interesante de ellas que son altamente lucrativas. Esa plata es muy fácil de sacar a través de pagos generosísimos a algunos de sus directivos o por la vía de pagos al exterior”. La figura de las fundaciones que amparan negocios lucrativos también ha sido utilizada en la contratación pública. Según Ortega, “hay fundaciones que se están utilizando para esconder actividades con ánimo de lucro, para manejar contratación pública y para manipular mecanismos muy oscuros de reportes *contables*”. “Claramente en el país, a través del esquema de las fundaciones, se están ocultando rentables negocios y en algunos casos, actividades ilegales”, aseveró el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al explicar que el marco regulatorio para constituir este tipo de organizaciones es laxo.
http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2769:una-universidad-colombiana-se-vendio-en-el-exterior-por-5-millones-de-dolares&catid=16:noticias&Itemid=198
40. <http://www.asamblea.go.cr/proyecto/14400/14471.doc>. (Revisión: 26 de enero del 2009).
41. http://www.nacion.com/ln_ee/2009/enero/12/pais1834656.html (Revisión: 10 junio, 2009).
42. La Universidad Latina (1989) tiene su sede central en San Pedro de Montes de Oca y tiene sedes en Santa Cruz, Cañas, Puntarenas, Palmares, Grecia,

- Guápiles, Limón, Pérez Zeledón y Paso Canoas. Por su parte, la UAM (1997) tiene su campus principal en Los Yoses y cuenta con subsedes en Cartago y Heredia.
43. <http://www.ulatina.ac.cr/?p=3172> (Revisión: 26/02/2011).
 44. <http://www.laestrella.com.pa/online/noticias/2012/04/12/u-interamericana-de-panama-anuncia-onstruccion-de-nuevo-campus.asp> (Revisión: 23 de junio, 2012).
 45. Informe del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). 2012.
 46. La Constitución Nacional en su artículo 83 establece que “los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, no se gravarán con impuestos ni municipales”. La Ley 136/93 sigue esa línea constitucional. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:YFN4mfGPLpoJ:www.cej.org.py/games/Leyes_por_Materia_juridica/EDUCACION/LEY%2520136pdf+&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESg2ZuWk7oYgcXbsC317IVg9cnHkw9JOq35YJ5tzd7vV0DFQp1MAw12tX9xV6pq59tsySj6S2YZATCTxvIWelWeMbJN3rWLzVm4y1jzd6UGJIQmXkwHdNucHevKAGDuVg4yi_J_&sig=AHIEtbQNwis3bhBCUntVpPBjmYITBGSIKA&pli=1 (Revisión: 18 de junio, 2012).
 47. <http://www.unida.edu.py>
 48. Tal resolución se basa en el propio Decreto Legislativo N° 882 Ley de Promoción de la Inversión en la Educación que prevé en su artículo 13° que las instituciones educativas particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta en sí misma o en otras instituciones educativas particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido.
 49. <http://www.larepublica.pe/27-11-2011/jalados-por-la-sunat-universidades-privadas-adeudan-1500-mlls-de-soles>, (Revisión 10 junio 2012).
 50. Decreto Ley. N° 882 del 09 de noviembre de 1996.
 51. Decreto Superior N° 152-2003.
 52. Una primera versión de este capítulo se publicó en la Revista *Cuestiones de Sociología*. N° 8 /2012. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
 53. En general los convenios implican que la institución que se localiza donde está radicado el estudiante se constituye en un centro de apoyo para determinada carrera o institución, para la inscripción de los aspirantes, la toma de los exámenes finales escritos de los alumnos domiciliados en ese territorio, el acceso a laboratorios o espacios de video conferencia, la remisión de las pruebas a la universidad ofertante, y como contraprestación

reciben un pago por su trabajo en sumas fijas por alumnos o en porcentaje sobre los ingresos por los alumnos durante el programa, obligándose a designar un responsable del cumplimiento del convenio cuyos antecedentes serán aceptados así como de los docentes examinadores.

54. <http://www.uis.unesco.org>
55. http://www.diariodefusiones.com/?Kroton_Educacional_de_Brasil_compra_la_universidad_Unopar__en_US__698%2C7_millones&page=ampliada&id=427&s=&_page=tags
56. Una primera versión de este capítulo se publicó en *Crisis económica y migración ¿Impactos temporales o estructurales?* Ana María Aragonés (coordinadora). Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2014.
57. La situación y la dispersión salarial varía ampliamente y se constituye en uno de los factores determinantes del crecimiento de la matrícula terciaria. En Panamá, por ejemplo, para 2008 según un informe del Banco Mundial mientras que el ingreso con educación primaria era de 293 dólares, los profesionales (educación universitaria y más) tenían un ingreso de 1,150 dólares por mes, 3.92 veces más, mostrando la diversidad de la región y de sus mercados laborales.
58. El nivel de egreso es sin embargo aún bajo comparativamente a escala global. Mientras que el promedio de titulación de Chile que es el país más eficiente de la región es de 6.32 años, el de los países de la OCDE bordea los 4.32 años. Hay aún un amplio camino para recorrer que tenderá a aumentar los niveles de egreso y por ende de posible saturación de los mercados profesionales a futuro.
59. La tasa de retorno se calcula estableciendo el valor descontado de los costos directos e indirectos y los beneficios en el tiempo igualados a cero, y resolviendo por la tasa de descuento implícita. (Villa, 2001).
60. Existen muchos estudios en la materia. Sin embargo, a pesar de haberse comprobado exhaustivamente que la inversión en capital humano a través de una mayor educación formal es un determinante importante de los ingresos de los jefes de hogar, en un estudio de México se verificó también que los factores de carácter territorial y social, así como el tamaño del establecimiento y el tipo de actividad económica son relevantes en la determinación de los ingresos de los jefes de hogar (Varela y Urciaga, 2012). Igualmente impactan la calidad de la institución, el género y el tipo de mercado laboral.

61. El enfoque demográfico se constituye en uno de los marcos de estudio de la problemática de la cobertura de los sistemas universitarios en los países de la OECD y que pautan la emigración profesional. (OCDE 2012).
62. Una primera versión de este artículo se publicó en *Cuadernos de Investigación en la Educación*. (2014). Universidad de Puerto Rico. Recinto de Río Piedras. Puerto Rico.

Bibliografía

- Aboites, Jaime y Soria, Manuel (2008). *Economía del conocimiento y propiedad intelectual*, Universidad Autónoma Metropolitana: Siglo XXI, México.
- Adrogué, Cecilia (2006). *Desempleo y retornos a la educación superior en la Argentina (1974-2002)*. IAE-UCEMA, Buenos Aires.
- Altbach, Philip (2009). *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*. Universidad de Palermo, Buenos Aires.
- Altbach, Philip y McGill Peterson, Patti (editores) (2000). *Educación superior en el siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional*. Biblos, Buenos Aires.
- Álvarez Araya, Oscar (2007). *Gobierno y bien común*. http://www.oscaralvarez.co.cr/gobierno_bien_comun.shtml (revisión 5 de mayo, 2009).
- Álvarez, Germán (2011), “El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI”, en *Reencuentro, Análisis de problemas universitarios*. N° 60, año 22, México DF, pp. 10-29.
- Amarante et al. (2011). *Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010*. UNU-Wider: Working paper N° 2011/94, Montevideo.
- Aragónés, Ana María y Uberto, Salgado (2011). “Mercados del trabajo en la economía del conocimiento y el fenómeno migratorio. El caso de Estados Unidos (1990–2006)” en Aragónés, Ana María (editora) (2011). *Mercados de trabajo y migración internacional*. UNAM, México, pp. 79-138
- Arias, Alicia. *Los Derechos Colectivos y su Relación con las Acciones Populares*. [En línea] disponible en: http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1999/13-tomo-/13_derechos_colectivos.pdf
- Asamblea Nacional de Rectores, (2010). Datos estadísticos universitarios. ANR, Lima.
- Azevedo, Joaquín (2007). *Sistema educativo mundial. Esaio sobre a regulação transnacional da educação*. Fundação Manuel Leão. Lisboa.
- Brunner, José Joaquín (2012), *Lucro e ideales: mil años de debates*. El Mercurio, Junio 24, Santiago.
- Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.
- Buendía Espinosa, Angélica (2012). “Análisis del diseño institucional y regulación del sector privado en México: un acercamiento a su dinámica”,

- en *Reencuentro, Análisis de problemas universitarios*. N° 60, año 22, abril. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., pp. 30-42
- Buitrago, Felipe y Duque, Iván (2013). *La economía naranja*. BID, Aguilar, Bogotá.
- Bula Escobar, Germán, (2004). *Liberalización del comercio exterior y educación superior. La educación en los tratados de libre comercio*. Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- Caballero, Osvaldo y Lamattina, Oscar (2010). *El financiamiento de las universidades de gestión privada*. Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- Carnoy, Martín (2003). *Modalização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*, UNESCO IIEP: Brasilia.
- Carnoy, Martín (2006). *Economía de la educación*. Editorial UOC, Barcelona.
- Caruso, Marcelo y Tenorth, Heinz-Elmar (2011). *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global*. Granica, Buenos Aires.
- Castillo, Noemí (2003). *Informe Nacional de educación superior de Panamá*. Consejo de Rectores de Panama. IESALC, Panamá.
- CCAP, Center for College Affordability and Productivity (2010). *For-Profit Higher Education: Growth, Innovation and Regulation: A Policy Paper from the Center for College Affordability and Productivity*. July, 2010. [En línea] disponible en: http://www.centerforcollegeaffordability.org/uploads/ForProfit_HigherEd.pdf (Revisión: 14/05/2014).
- CEPAL (2007). “Calidad de la educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa” en *Panorama social de América Latina 2007*. CEPAL, Santiago.
- CINDA (2006). *Movilidad estudiantil universitaria*. CINDA, Santiago.
- CNAP, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado y CSE (Consejo Superior de Educación) (2004). Seminarios CSE / CNAP, N° 8. Movilidad internacional de profesionales. *Condiciones para la confianza recíproca*. Seminario Internacional, CNAP, Santiago.
- CONARE, Consejo Nacional de Rectores (2003). *Informe Nacional sobre la Educación Superior en Costa Rica*. IESALC, Caracas
- Cruz Ruiz, Laura Patricia (2011). *La internacionalización de la educación superior mexicana, una mirada a las cooperaciones universitarias entre Alemania y México en el área de Educación*. Ruhr-Universität Bochum, Alemania. [En línea] disponible en: http://www.mufm.fr/sites/mufm.univ-toulouse.fr/files/evenement/symposium/ponencias/laura_patricia_cruz_ruiz.pdf (Revisión: 14/05/2014).

- Daniel, J. (2012). "Making sense of MOOCs" en *Musings in a maze of myth, paradox and possibility*. Academic Partnership.
- De Wit, Hans et al. (Ed) (2005). *Educación superior en América Latina: la dimensión internacional*. Banco Mundial, Bogotá.
- Delors, Jacques et al. (1996). *La Educación encierra un tesoro*. Informe UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el Siglo XXI, Santillana-UNESCO, Madrid.
- Díaz Barriga, Ángel y otros (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*. UNAM, México.
- Didou, Sylvie (coordinadora), (2005a). *La formación internacional de los científicos en América Latina. Debates recientes*. ANUIES. México, D.F.
- Didou, Sylvie (2005b). *Internacionalización y Proveedores externos de Educación Superior en los países de América Latina y en el Caribe: Principales problemáticas*. IESALC, ANUIES, México, D.F.
- Didou, Sylvie y Mendoza, Javier (coordinadores) (2005c). *La comercialización de los servicios educativos*, ANUIES, México.
- Felipe Muñoz, María Paola Orellana, Stefan Pribnow, Cristóbal Vergara, Nubian Aravena, José Miguel Barros, Manuela Márquez (2011). *Informe Lucro en Educación*. Comisión Técnica FCFM, Santiago.
- Fernández, Alejandra (2004). *Universidad y currículo en Venezuela. Hacia el Tercer Milenio*. Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Ferreira, Francisco, Messina, Julián, Rigolini, Jamele et al. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Banco Mundial, Washington DC.
- Forero, Nohora y Ramírez, Manuel (2008). *Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios durante el período 2001 – 2004*. Serie Documentos de trabajo, (31), Universidad de Rosario, Bogotá.
- Franco, Haydée (2005). *Estudio sobre la educación superior privada universitaria en Panamá*. IESALC, Caracas.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B, Barcelona.
- Garcés Cano, Jorge Enrique & Duque Oliva, Edison Jair (2007). *Metodología para el análisis y la revisión crítica de artículos de investigación*. Innovar, vol.17, N°.29 Bogotá. [En línea] disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-50512007000100011&script=sci_arttext (Revisión: 19/05/2014).

- García Areitio, Lorenzo (2009). "Perspectiva internacional. Hacia un espacio iberoamericano de educación a distancia", en Areitio, Lorenzo García Guadilla, Carmen (2005). *Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior interrogantes para América Latina*, Cuadernos del Cendes, N° 58.
- García Guadilla, Carmen (editora) (2003). *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (Gats)*. Columbus, Universidad de Lima, Lima.
- Gentile, Pablo y Levy, Bettina (compiladores) (2005). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Giordanino, Eduardo (2005). *Sistemas de evaluación de trabajos para publicaciones científicas (peer review)*. Técnica Administrativa. Vol. 4, N° 20. [En línea] disponible en: https://www.academia.edu/1434205/Sistemas_de_evaluacion_de_trabajos_para_publicaciones_cientificas_peer_review_ (Revisión: 19/05/2014).
- Giordanino, Eduardo (2011). *Las revistas científicas estructura y normalización 4 de 4: normas, identificadores* et al. Acuerdo de Bibliotecas. Universitarias de Córdoba. 19 y 20 de mayo 2011. [En línea] disponible en: http://eprints.rclis.org/16743/1/revi_cien_4_4.pdf (Revisión: 19/05/2014).
- Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2006). *Globalización para el desarrollo*. Planeta, Banco Mundial, Bogotá.
- Gómez, Marcelo (2003). *El mercado de trabajo para los egresados universitarios recientes*. UNTREF, Buenos Aires.
- Gregorutti, Gustavo (2011). "Commercialization of Higher Education in Latin America: The Case of Mexico" en *Comparative & International Higher Education* 3 (11). México. [En línea] disponible en: <http://www.higheredsig.org/cihe/Number03-03.pdf> (Revisión: 14/05/2014).
- Gross Espiel, Héctor (1988). *Estudios sobre los derechos humanos*. Ed. Civitas: Madrid.
- Gutiérrez, Ilse y Kikut, Lorena (2010). *Seguimiento de la condición laboral de personas graduadas 2000-2007 de las universidades costarricenses*. CONARE, San José.
- Guzmán, Juan Andrés, Gonzalez, Mónica, Figueroa, Juan Pablo, Riquelme, Gregorio (2014). *La gran estafa. Cómo opera el lucro en la educación superior*. Catalonia, CIPER, Santiago.

- Hans de Wit, Isabel Jaramillo, Jocelyne Gacel-Avila, Jane Knight (editors) (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*, World Bank. Washington DC.
- Hawes, Gustavo (2005). *Las claves del Programa de Bolonia en perspectiva de la universidad latinoamericana y del Caribe*. IESALC, Universidad de Talca, Caracas.
- Hernández, Gustavo (2010). “¿Cuán rentable es la educación superior en Colombia?” en *Lecturas de Economía*, Medellín, 73 (181), Universidad de Antioquia, Medellín.
- Hüfner, K, Meyer, J y Naumann, J (1992). “Investigación sobre política educativa comparada: perspectiva de la sociedad mundial” en *Revista de Educación*, (297), pp. 347-402.
- IESALC (2006). *La metamorfosis de la educación superior en América Latina. Informe sobre la educación superior 2000 - 2005*, IESALC, Caracas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2012). *Encuesta de Hogares*, INE, Montevideo.
- Jiménez, Jenny y González, Dory (2013). “Cambios de paradigma de la divulgación en la educación superior en Colombia: crisis desde el campo editorial universitario” en *Hallazgos*, Año 10, N° 20, Universidad Santo Tomás, Bogotá.
- Kliksberg, Bernardo (2008). “El rol de las Universidades en un continente de cambio” en Porto, A. (compilador): *Responsabilidad social de las Universidades*. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, Buenos Aires.
- Knight, Jane. (2003). “Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del GATS”, en *Global Educación*, N° 7, 2003, Asociación Mexicana para la Educación Internacional, México.
- Kroch, Pedro y otros (2007). *Evaluando la evaluación*. Prometeo, Buenos Aires.
- Kronawetter, Alfredo Enrique, et al. L (s/f) *Legislación Vigente para el Sector Privado y sin Fines de Lucro en el Paraguay*. [En línea] disponible en: http://www.cird.org.py/institucional/documentos/ley_ongs/Legislacion_Vigente_para_en_PARAGUAY.htm (Revisión: 18 junio 2012).
- Lassibille, Gérard, y Navarro, María. (2004). *Manual de economía de la educación*. Pirámide: Madrid.
- Léveque, Francois y Menière, Yann (2003). *Économie de la propriété intellectuelle*. La Decouverte, Paris.

- López Ornelas, M. y Cordero, A. (2005). " Un intento por definir las características generales de las revistas académicas electrónicas" en *Razón y Palabra*, N° 43. Febrero-Marzo. [En línea] disponible en: <http://eprints.rclis.org/15700/1/caracrevelec.pdf> (Revisión: 19/05/2014).
- Lupion Torres, Patricia y Rama, Claudio (2009). "Algunas de las características dominantes de la educación a distancia en América Latina y el Caribe" en *La educación superior a distancia en América Latina*, UNISUL, Florianópolis.
- Manzagol, Claude (2003). *La mondialisation. Donnés, mécanismes et enjeux*. Armand Colin, Paris.
- Marion Lloyd. Marion (2012). "La guerra de las for-profit", en *Campus Milenio* Núm. 457 (2012-04-12), México DF
- Maritain, Jacques (2002). *El hombre y el Estado*, Ediciones Encuentro, Madrid.
- Marmolejo, Francisco (2011). "Vientos de cambio en la educación superior en el mundo: ¿Hacia donde nos llevan?" en *The Chronicle of Higher Education*. May 31, Boston.
- Martín, Julio (2004). *El mecanismo de acreditación universitaria del MERCOSUR, IESALC-Universidad Autónoma de Asunción*, Asunción.
- Meyer, John y Frank, David (2007). "La expansión universitaria y la sociedad del conocimiento" en Meyer, John y Ramírez, Francisco (2010), *La educación superior en la sociedad mundial* OCTAEDRO-ICE, Madrid.
- Meyer, John y Ramírez, Francisco (2009). "Teorías institucionales de la educación superior en la sociedad mundial", en Meyer, John y Ramírez, Francisco (2010), *La educación superior en la sociedad mundial* OCTAEDRO-ICE, Madrid.
- Millán, José Luis (1993). *La economía de la información*. Trotta, Madrid.
- Ministerio de Educación Nacional (2008). *Observatorio Laboral para la Educación (OLE) Resultados de las condiciones laborales de los graduados de la educación superior entre 2001 y 2007*. MEC, Bogotá.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2011). *Informe Estadístico 2010*. MEC, Montevideo.
- Misas Arango, Gabriel (2007). "La educación superior como bien público o bien privado" en *Nuevo Conocimiento para la Integración*. Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- Mönckeberg, María Olivia (2005). *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencia*, Editorial Copa Rota, Santiago.
- Mönckeberg, María Olivia (2007). *El negocio de las universidades en Chile*, Colección Debate, Random House Mondadori, Santiago.

- Mora, José (2006). *Convergencia entre América Latina y Europa*. EDUNTREF, Buenos Aires.
- Mora, José-Ginés; Carot, José Miguel, y Conchada, A (2010). *Informe resumen del Proyecto PROFLEX en América Latina. Comparativa con el proyecto REFLEX en Europa*. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- Moreno Becerra, José Luis (1998). *Economía de la educación*. Pirámide, Madrid.
- Morin, Edgar (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. IESALC-UNESCO, Caracas.
- Mungaray Lagarda, Alejandro (2001). “La educación superior y el Mercado de trabajo profesional” en *Revista electrónica de investigación educativa*, 3 (1). [En línea] disponible en: <http://redie.uabc.mx/vol3no1/contenido-mungaray.html> (Revisión: 29/01/2013).
- Ninnes, Peter & Hellstén, Meeri (2005). *Internationalizing Higher Education. Critical explorations of pedagogy and policy*. The University of Hong Kong. Springer, Hong Kong.
- Núñez, Palacios, Susana (2004). *Clasificación de los derechos humanos*. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr21.pdf> (Revisión, 1 de mayo, 2009).
- Observatorio de la Educación Virtual en América Latina. Virtual Educa OEA. [En línea] disponible en: www.virtualeduca.org/observatorio.
- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas Económicas para América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OCDE Publishing. [En línea] disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.
- OCDE (2012). “La población. Demografía” en *La educación superior hacia el 2030*. Volumen I. Instituto Internacional de Investigación en Tecnología Educativa, México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. [En línea] disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml> (Revisión, 3 de mayo, 2009).
- Paes de Brito, Osvaldo (2012). *Definição de preço e valor como estratégia de marketing na satisfação e fidelização dos clientes. Análise das instituições de educação superior*. Tesis de Maestría em Administración de Empresa. Universidad de la Empresa. Montevideo.
- Pastor, Martín (2006). *Educación, estandarización y tecnología*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Peyrefitte, Alan (1996). *La sociedad de la confianza*, Santiago de Chile, Andrés Bello.

- Pérez, Carlota (2005). *Revoluciones Tecnológicas y Capital Financiero*. Siglo XXI, México.
- Piscoya, Luís. (2006). *Ranking Universitario en el Perú*. Asamblea Nacional de Rectores. Lima.
- Psacharopoulos, George (1980). *Higher Education in Developing Countries: A cost-Benefit Analysis* (Staff Paper No. 440). World Bank. Washington DC.
- Psacharopoulos, George (1994). *The economic impact of education*, World Bank, Washington DC.
- Pugliese, Juan Carlos (Ed.) (2005). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa a la actualidad*. MECyT. Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.
- Rama, Claudio (2003). *Las industrias culturales en la era de la globalización digital*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Rama, Claudio (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Rama, Claudio (2007). *Los postgrados de América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. UDUAL. México, D.F.
- Rama, Claudio (2008). *Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina*. *Diálogo Educativo*, Vol. 8, nº 24, PUCPR, Santa Catarina pp. 341-355.
- Rama, Claudio (2008). *Las tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. (Dos tomos). Asamblea Nacional de Rectores: Lima.
- Rama, Claudio (2009). "La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación*. (50)–julio, 2009, Organización de Educación Iberoamericana (OEI). Madrid, pp.173-195. [En línea] disponible en: <http://www.rieoei.org/rie50a09.pdf>
- Rama, Claudio (2009). *La tendencia a la propietarización de la investigación*. *Revista Sudamericana de Educación, Universidad y Sociedad*, V. 1, Nº, 1, UDE, Montevideo. [En línea] disponible en: https://www.researchgate.net/publication/257777328_La_tendencia_a_la_propietarizacion_de_la_investigacion (Revisión: 19/05/2014).
- Rama, Claudio (2009). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. UNICARIBE, Santo Domingo.
- Rama, Claudio (2009a). "El nacimiento de la acreditación internacional" en *Avaliação*. V.14, n.02, Universidad de Sorocaba. Campinas. pp. 294-313.

- Rama, Claudio (2009a). "La tendencia de la internacionalización de la educación superior" en Fernández, Norberto (compilador), *Universidad, sociedad e innovación, una perspectiva internacional*, UNTREF, Buenos Aires.
- Rama, Claudio (2010). "La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación" en *Universidades*, Año LX, N° 46, UDUAL, México.
- Rama, Claudio (2011). "La educación superior privada en Brasil" en *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.44, p. 3-17, [En línea] disponible en: http://scholar.google.com.ar/scholar_url?hl=es&q=http://www.fe.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/viewFile/3118/2773&sa=X&scisig=AAGBfm1bB6RoyYTQqXdSHxKRIZfI4ClAlg&oi=scholaralrt (Revisión: 14/05/2014).
- Rama, Claudio (2011a). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. México, BUAP, Puebla.
- Rama, Claudio (2011b). "La educación superior en América Latina en el período 2000-2010: ocho ejes centrales en discusión" en *Revista de Innovación Educativa*, 11, (57), Instituto Politécnico Nacional, México, pp. 15–20.
- Rama, Claudio (2012). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Universidad de la Empresa / Magro Editores, Montevideo.
- Rama, Claudio (2012). "El negocio universitario for profit en América Latina" en *Revista de Educación Superior*. Vol. XLI, (4), N° 164, ANUIES, México, pp. 59-95.
- Rama, Claudio (2012). "La internacionalización de la educación a distancia en América Latina" en *Revista Cuestiones de Sociología*. N° 8, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, pp. 63 – 76.
- Rama, Claudio (2013). "La nueva modalidad de educación virtual: la educación digital empaquetada de los MOOCs y las nuevas globouniversidades", en Morocho Quezada, Mary y Rama, Claudio, *La educación a distancia y virtual en Ecuador. Una nueva realidad universitaria*, Virtual Educa - CALED, Loja.
- Rebolledo Becerra, Mauricio (2012). *Los nombres tras el lucro de la educación superior*. El Ciudadano, Santiago, [En línea] disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2012/06/27/54308/los-nombres-tras-el-lucro-en-la-educacion-superior/> (Revisión, 7/08/2012).
- Reis, Fabio (2012). *O lado perverso da globalização: os negócios descompromissados da educação*, abril 9. <http://www.fabiogarciareis.com/wp/>.
- RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología-Iberoamericana e Interamericana) (2013). *El Estado de la Ciencia 2013. Principales Indicadores*

- de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/ Interamericanos*. REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior). Buenos Aires. [En línea] disponible en: <http://oei.es/salactsi/estadociencia2013.pdf> (Revisión: 20/05/2014).
- Rodríguez Gómez, Roberto (2004). “La educación superior transnacional en México: el caso Sylvan-Universidad del Valle de México” en *Educação e sociedade*. V.25, N°. 88, Campinas, [En línea] disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000300019> (Revisión: 14/06/2014).
- Rodríguez Gómez, Roberto (2005). “Inversión extranjera en universidades: a la luz pública” en *Campus Milenio*, núm. 145, México.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2007). *La venta de Laureate Education Inc*. [En línea] disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/34340>.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2008). “Declaración final de la CRES 2008: enfoque claro, propuestas limitadas” en *Suplemento Universitario Campus Milenio*, 18 de julio del 2008.
- Salmi, Jamil (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Banco Mundial. Colombia. [En línea] disponible en: http://www.cna.gov.co/1741/articles-311056_UniMundial.pdf (Revisión. 28/05/2014)
- San Segundo, Jesús, M (2001). *Economía de la educación*, Síntesis educación. España.
- Scott, Peter (1998). “Massification, Internationalization and Globalization” en *The Globalization of Higher Education*, edited by Peter Scott, Open University Press, Buckingham.
- Sebastián, Jesús (2008). *La dimensión internacional en los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior*. CNA, Bogotá, [En línea] disponible en: http://www.cna.gov.co/cont/documentos/doc_aca/dim_int_pro_eva_y_acr_edu_sup_jes_seb.pdf.
- Tejada-Gómez, María Alejandra (2011). *Entre tendencias o disidencias. El futuro de las Revistas Científicas Colombianas*. [En línea] disponible en: https://www.academia.edu/1495838/Tendencias_de_Revistas_Cientificas_Colombianas (Revisión: 19/05/2014).
- Toussaint, Nadine (1979). *La economía de la información*. Oikos-tau, Barcelona.
- UNAH (Universidad Nacional Autónoma de Honduras) (2009a). *Indicadores estadístico del nivel de educación superior*. Dirección de Educación Superior: Tegucigalpa.

- UNAH (Universidad Nacional Autónoma de Honduras) (2009b). *Anuario Estadístico del Nivel de Educación Superior*, Dirección de Educación Superior, Tegucigalpa.
- UNESCO-IUS (2010). *Compendio mundial de la educación*. 2011, UNESCO-UIS, Montreal.
- UNESCO-CEPES (2005). “Ranking system and methodologies in higher education” en *Higher Education in Europe*, Vol. 30, No. 2, CEPES, Budapest.
- UNESCO (2005). *Informe final de la Conferencia mundial de educación superior + 5: nuevo contexto mundial*. UNESCO, Paris.
- Vaknin, San. (2007). *Is Education a Public Good?* [En línea] disponible en: <http://samvak.tripod.com/publicgoods.html> (revisión 6 de mayo, 2009).
- Varela, Rogelio y Urciaga, José (2012). “Diferencias salariales en México: una perspectiva de educación y actividad económica” en *Revista de Educación Superior*. XLI, 2 (162), pp. 25-43.
- Vila Arcila, Leonardo (2001). *Economía de la educación*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Vilaseca i Requena, Jordi (2005). *Principios de economía del conocimiento*, Barcelona, Pirámide.
- Vilaseca i Requena, Jordi y Torrent i Sellens, Joan (2005). *Principios de economía del conocimiento*. Pirámide. Madrid.
- Villa Arcilla, Leonardo (2001). *Economía de la educación*, Universidad de Los Andes, Bogotá.
- Vincent-Lancrin, Stéphan (2011). “La educación superior transfronteriza: perspectivas y tendencias” en *Revista de Innovación Educativa*, Vol. 11, N° 56, julio- septiembre, Instituto Politécnico Nacional, México.
- Vives Solar, Fernando (1932). “Bases para una constitución cristiana del Estado”. Reproducido en *Escritos del padre Fernando Vives Solar* (Fuentes para la historia de la República, vol. v, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1993) pp. 229-246. Citado por: Correa, Sofía (2008). *El corporativismo como expresión política del social cristianismo Teología y vida*. v.49, N°3, Santiago.
- de Vries, Wietse et al. (2008). *Egresados universitarios y el mercado de trabajo*. Puebla, BUAP.
- de Vries, Wietse y Navarro, Yadira (2011). “¿Profesionistas del futuro o futuro taxistas? Los egresados universitarios y el mercado laboral en México” en *RIES*, México: ISSUE. Territorios, 2, (4), pp. 2-27.
- Wallerstein, Inmanuel (1979). *El moderno sistema mundial*. Vol. 1. Siglo XX, México, D.F.

- Weise, Crista (2005). *La construcción de políticas universitarias en el período liberal. Estado y universidad. Contradicciones de una década de desconcierto: el caso de Bolivia*. [En línea] disponible en: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Crista_Weise_Vargas.pdf.
- Weller, Jürgen (2004). “El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia” en *Revista de la CEPAL*, (84).
- World Bank (2002). *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. WB. Washington DC.
- Yip, George (1993). *Globalización. Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*, Norma, Bogotá.

La universidad sin frontera
La internacionalización
de la educación superior
de América Latina

se terminó de imprimir en julio del 2015.

El tiraje consta de 500 ejemplares.

La impresión estuvo a cargo de
Baez Impresiones, Obispo Oro 193,
Córdoba, República Argentina.



La internacionalización supone un gran desafío para la educación superior, pública y privada, de América Latina. Las tendencias a la transnacionalización de la oferta educativa, la educación virtual y el impacto de modelos for profit, ponen de relevancia la necesidad de entender, explicar y actuar ante el proceso global de educar.

El estudio de Claudio Rama, reconocido especialista de la educación superior latinoamericana, nos pone en alerta sobre la naturaleza compleja e inexorable de dichos procesos que implican un nueva matriz institucional, cultural, tecnológica y de valores culturales anidados en la globalización de la educación superior.

Para nuestra región, inscrita en una tradición universitaria asentada en lo nacional, en tanto instituciones constructoras de ciudadanía e identidad, el proceso de internacionalización remite a una desestructuración de los modelos vigentes. En su caso, la educación superior pública, que ha sido un instrumento de capilaridad e igualdad social, se empeña en mantener el contenido de "bien público" y compromiso social en su pertinencia y legitimación.

Las mutaciones que implica responder a nuevas formas de validación del conocimiento, así como preservar los valores sociales de la educación requieren de inteligencia y creatividad. Una explicación simplista sobre la indefensión universitaria ante la globalización resulta, a la vez que fatalista ociosa. Rama, por su cuenta, nos aventura en una reflexión crítica con argumentos versátiles y soluciones imaginativas, que implican pensar en construir nuestra globalidad desde lo local, desde lo social y desde la ciudadanía universitaria en la sociedad del conocimiento.

Su estudio, dividido en ocho capítulos, nos muestra la urgencia de construir un *Espacio Común de Educación Superior de América Latina y el Caribe*, que a la vez nos inscriba en la internacionalización y nos permita construir nuestra nueva legitimidad, pertinencia y utilidad social de la educación superior. Es un texto propositivo, provocativo y sugerente.

Roberto Escalante
Secretario General de la UDUAL

