



Internacionalización de la Educación Superior: lo que Subyace en el Discurso de UNESCO y OCDE

Maria Cristina Parra-Sandoval¹  <https://orcid.org/0000-0001-9709-5197>

¹ Universidad del Zulia

RESUMEN

La internacionalización de la educación superior es un tema y una estrategia que ha adquirido creciente importancia en todos los países del mundo y en las organizaciones internacionales vinculadas a la educación superior. Sin embargo, el proceso de internacionalización no es neutro ni las políticas que lo impulsan tampoco lo son, en tanto la misión tradicional de la universidad como productora y transmisora de conocimiento enfrenta retos vinculados a la presión del poder político y económico y a la orientación de sus narrativas. El artículo trata de develar qué subyace en el discurso de UNESCO y de OCDE y como ello influye en el proceso de internacionalización de la educación superior y en las políticas que al respecto implementan los países. La conclusión es que, en la práctica, estos discursos están promoviendo un modelo específico de universidad a emular.

PALABRAS CLAVE

Educación superior. Internacionalización. OCDE. UNESCO.

Correspondencia al Autor

¹ Maria Cristina Parra-Sandoval

E-mail:

mariacristina.parrasandoval@gmail.com

Universidad del Zulia

Maracaibo, Zulia, Venezuela

CV Lattes

<http://lattes.cnpq.br/8008120082277072>

Sujeto: 02 sept. 2020

Acepto: 22 nov. 2020

Publicado: 01 ago. 2021

 [10.20396/riesup.v8i0.8660706](https://doi.org/10.20396/riesup.v8i0.8660706)

e-location: e022013

ISSN 2446-9424

Comprobación Antiplagio



Distribuido sobre



Internationalization of Higher Education: What Underlies the Discourse of UNESCO and OECD

ABSTRACT

The internationalization of higher education is an issue and strategy that has become increasingly important in all countries of the world and international organizations linked to higher education. However, the process of internationalization is neither neutral nor are the policies that drive it. The university's traditional mission as a producer and transmitter of knowledge faces challenges linked to the pressure of political and economic power and the orientation of its narratives. The article seeks to reveal what underlies the UNESCO and OECD discourse and how this influences the process of internationalization of higher education and the policies that countries implement in this regard. The conclusion is that, in practice, these discourses are promoting a specific model from university to emulate.

KEYWORDS

Higher education. Internationalization. UNESCO. OECD

Internacionalização da Educação Superior: O que Está Subjacente ao Discurso da UNESCO e da OCDE

RESUMO

A internacionalização do ensino superior é um tema e uma estratégia que tem se tornado cada vez mais importante em todos os países do mundo e nas organizações internacionais vinculadas ao ensino superior. No entanto, o processo de internacionalização não é neutro, nem as políticas que o promovem, uma vez que a tradicional missão da universidade como produtora e transmissora de conhecimento enfrenta desafios ligados à pressão do poder político e econômico e à orientação de as narrativas de seus membros. O artigo tenta desvendar o que está subjacente ao discurso da UNESCO e da OCDE e como ele influencia o processo de internacionalização do ensino superior e as políticas que os países implementam a esse respeito. A conclusão é que, na prática, esses discursos estão promovendo um modelo específico de universidade a ser emulado.

PALAVRAS CHAVE

Educação superior. Internacionalização. OCDE. UNESCO.

Introducción

La internacionalización de la educación superior se ha convertido en un tema y en una estrategia que últimamente ha adquirido creciente importancia en todos los países del mundo y en las organizaciones internacionales vinculadas a la educación superior.

En los países europeos, Estados Unidos y Canadá, este proceso ha sido impulsado desde hace décadas no solo por sus instituciones de educación superior, sino incluso por los gobiernos, a partir de políticas deliberadamente orientadas a implementar y respaldar la internacionalización del sector. Tales políticas han sido a su vez promovidas desde organismos internacionales como la Comunidad Europea, la UNESCO, la Asociación Internacional de Universidades. En América Latina, donde el reconocimiento de su importancia se ha acentuado en los últimos años, el proceso también es impulsado por las propias instituciones y por los gobiernos y promovido por IESALC-UNESCO.

Sin embargo, el proceso de internacionalización no es neutro ni las políticas que lo impulsan tampoco lo son.

La misión tradicional de la universidad como productora y transmisora de conocimiento enfrenta retos vinculados a la presión del poder político y económico y a la orientación de sus narrativas. Esto tiene un significativo impacto en que la implementación de las políticas de promoción de la internacionalización haya sido aparentemente diferente, al depender en gran medida de los gobiernos, de las instituciones y de las organizaciones internacionales. Sin embargo, en el artículo trato de develar qué subyace al discurso en el cual se apoyan estas políticas y, como ello influye en el proceso de internacionalización de la educación superior que implementan los países.

Teniendo en cuenta que la movilidad académica, tanto de profesores como de estudiantes, es considerada como la estrategia más significativa de internacionalización, toda vez que, de alguna manera, los convenios interinstitucionales, las redes y la acreditación institucional generalmente implican el componente de movilidad de profesores y estudiantes, en la primera parte, hago una breve descripción de la internacionalización de la educación superior, haciendo especial referencia a la movilidad académica, desde la perspectiva de los distintos niveles involucrados: el de las instituciones, el de los gobiernos y, finalmente, el de las organizaciones internacionales.

Posteriormente, presento brevemente los lineamientos generales de las organizaciones internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y UNESCO), para después analizar, en primer lugar, lo que subyace en el discurso y en el modelo “neoliberal” como propuesta para la internacionalización de la educación superior, respaldada principalmente por estas organizaciones y por el Banco Mundial (BM); y, en segundo lugar, la propuesta que impugnaría la anterior y que puede ser etiquetada como “comprensiva”, promovida principalmente por algunos organismos internacionales, como UNESCO-IESALC y asumida y aceptada en principio, por la mayoría de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Finalmente, ofrezco algunas conclusiones con relación a lo que en la práctica estos discursos están promoviendo como el modelo de universidad a emular.

Internacionalización y Movilidad

La dimensión internacional de la educación superior ha estado presente casi desde el origen de la universidad en el siglo XI, y de manera más marcada a partir del siglo XIII. Esta vocación ‘internacional’¹ estuvo expresada en: la movilidad de estudiantes y maestros entre los distintos territorios europeos, la licencia para enseñar en toda la cristiandad -otorgada por el Papa- y la producción y transmisión del conocimiento sin fronteras geográficas, en tanto su espacio era el mundo cristiano occidental.

A partir de las últimas décadas del siglo pasado, la movilidad académica –que pudiera considerarse como la más clara evidencia de internacionalización- ha adquirido una condición sistémica. Su inserción en el “capitalismo académico” (SLAUGHTER; LESLIE, 1997) y la creciente expansión de la educación superior en el mundo, la han convertido en un elemento clave en la competencia internacional en la producción de conocimiento y en la transferencia de tecnología (KIM, 2017), dándole un vuelco a la concepción de internacionalización que se había tenido en la historia previa de la universidad.

La tendencia predominante que ha marcado este proceso, especialmente a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado y las dos primeras de este siglo, en consonancia con la dinámica de la geopolítica mundial, ha sido que el flujo sea positivo para los países desarrollados de Europa y Norteamérica, principales ‘receptores’ de académicos y de estudiantes extranjeros. No por casualidad, estos países son también espacios en los que se privilegia la producción y distribución del conocimiento, a través de redes de investigación y de las publicaciones científicas de mayor impacto. Al mismo tiempo, los países del Sur, donde las condiciones para la producción de conocimiento son más limitadas y las publicaciones científicas son de escaso impacto internacional, se constituyen en ‘expulsadores’ de talento o salida de profesores y estudiantes, muchas veces impulsados a su vez, por la búsqueda de mejores condiciones de vida en general y de desarrollo profesional. No obstante, en la medida en que los intercambios Sur-Sur se han fortalecido a partir de mecanismos regionales como el MERCOSUR, o ante el surgimiento de nuevos polos de atracción en los países emergentes (GREDIAGA KURI; GÉRARD, 2019), esta tendencia mayoritaria ha cambiado ligeramente, aunque su impacto no ha sido lo suficientemente significativo, como para modificar sustancialmente el predominio del flujo Sur-Norte.

¹ Según García Guadilla (2004) este proceso podría considerarse más como interterritorial, que como internacional, en tanto se trataba del intercambio de estudiantes entre universidades localizadas en distintos espacios geográficos y no entre Estados Nacionales.

El surgimiento de esta -relativamente nueva- manera de concebir la internacionalización de la educación superior puede ser referido entre otros factores, al impacto del proceso de globalización en las relaciones internacionales y a la participación de las naciones en la economía globalizada, forjada principalmente gracias al desarrollo tecnológico de las comunicaciones. Este proceso de globalización, "...se ha constituido un sistema tecnológico... que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana." (CASTELLS, 2000, p. 5), lo cual con el tiempo ha pasado de ser un proceso reactivo a ser proactivo, en la medida en que implica la supervivencia económica de los países, en el contexto de la sociedad y la economía del conocimiento.

En este contexto, la concepción que hoy en día se tiene de la internacionalización de la educación superior es diferente y responde a discursos y estrategias, definidas tanto por las instituciones, como por los gobiernos y las instancias internacionales, aunque su manifestación empírica, en cierta medida, sea similar (movilidad, intercambio, convenios de cooperación).

Así, la formulación de las políticas de internacionalización de la educación superior, en cualquiera de los niveles -institucional, nacional e internacional- se basa de manera explícita o no, en discursos o narrativas, que le dan contenido teórico a la definición de los objetivos de las políticas, a la vez que justifican la selección de determinadas estrategias de internacionalización. Sin embargo, esto no implica que la selección de dichas estrategias y objetivos, necesariamente sea consistente con lo que los discursos o narrativas proponen.

Distintos Niveles de la Internacionalización de la Educación Superior

En el contexto brevemente descrito, la internacionalización de la educación superior puede abordarse desde distintos niveles o dimensiones. Puede ser planteada como a) proceso que se da en la práctica cotidiana de las instituciones, en tanto implementación de la política institucional; b) como política desarrollada por los Estados; c) como lineamientos de política promovidos por los organismos internacionales y d) como discurso presente de manera abierta o enmascarada en cada una de estas instancias².

Desde el punto de vista de las instituciones universitarias, la internacionalización de la educación superior se ha consolidado en la práctica como una estrategia con duplicidad de objetivos. Por una parte, en la medida en que la universidad logra tener una mayor participación en los distintos mecanismos de inserción internacional, la institución suma puntos a su favor en los indicadores, por los cuales tiene la posibilidad de alcanzar posiciones

² Dado el alcance del artículo me limito a la revisión del discurso (sin pretender que sea un "análisis del discurso" exhaustivo, como metodología) y teniendo en cuenta que esa narrativa permea directa o indirectamente las otras dimensiones: el proceso de internacionalización, la política, tanto institucional como de los Estados y los lineamientos de política emitidos por las organizaciones internacionales.

más altas y mayor visibilidad en los rankings internacionales. La combinación de la recepción de estudiantes y profesores provenientes de otros países, el establecimiento de redes y convenios con universidades del exterior o la asociación en proyectos de investigación y disseminación del conocimiento, con participación de académicos de instituciones universitarias de distintas partes del mundo, coloca a las universidades en condiciones más favorables en el contexto del competitivo mercado académico. El puesto que la institución logre alcanzar en esos rankings, tiene una influencia determinante no solo en la obtención de los recursos necesarios para su funcionamiento, sino también en la distribución del financiamiento interno.

Por otra parte, cualquiera de las formas anteriores de internacionalización, constituye una fuente adicional de ingresos para las universidades, en algunos casos muy significativa, lo cual, hasta cierto punto, garantiza su funcionamiento, en la medida en que la tendencia mundial es a la disminución del aporte de los Estados al financiamiento de las instituciones de educación superior. A esto habría que añadir el atractivo que los estudios de posgrado representan para estudiantes extranjeros y cómo en muchos casos este atractivo se basa en la oferta de formas de ayuda económica para el estudiante, que al final constituyen su utilización como ‘mano de obra’ de muy bajo costo, como personal de apoyo para la docencia o para la investigación.

Desde el punto de vista de los Estados, el impulso a la internacionalización de la educación superior tiene una doble ventaja. Por una parte, abre una posibilidad de crecimiento de la economía, en la medida en que aumenta el potencial consumo alrededor de los campus universitarios, con la afluencia de estudiantes y otros académicos que provienen del exterior, así como por la necesaria provisión de recursos para investigación³ e, incluso, mantenimiento de la infraestructura. En consecuencia, esta dinámica potencialmente genera la apertura de fuentes de empleo y de intercambio comercial. Por otra parte, los gobiernos consideran el fomento de la internacionalización de la educación superior, como una extensión de su capacidad de promocionar y dar a conocer su país, su cultura, valores e incluso ideología política.

Para las instancias internacionales⁴, fuente principal del discurso promocional de la internacionalización de la educación superior, este proceso es altamente recomendable para promover la solidaridad entre las naciones y el libre intercambio del conocimiento⁵ (UVALIĆ-TRUMBIĆ, 2009) o para promover el libre mercado y la globalización⁶ (AMARAL; NEAVE, 2009).

³ Estos recursos son en muchos casos provenientes de organizaciones internacionales o instituciones localizadas en otros países, que financian investigación.

⁴ En términos del objetivo del artículo, tomaré los casos de UNESCO y OECD como los más representativos de las organizaciones internacionales, de las cuales educación superior es uno de los aspectos con mayor presencia en sus documentos.

⁵ Para la UNESCO.

⁶ Para la OCDE.

En ambos casos, su discurso tiene un impacto manifiesto en los lineamientos de las políticas desarrolladas por los Estados miembros de esas organizaciones, e incluso por los que, sin ser miembros, tienen como referencia sus pronunciamientos, con relación a la educación superior y en particular, con lo que respecta a la internacionalización del sector.

La Hegemonía del Discurso Neoliberal

Para tener una visión más clara de lo que subyace en los discursos o narrativas de los distintos actores involucrados en la internacionalización de la educación superior, en tanto proceso y política institucional, es importante tener en cuenta que en las últimas décadas el discurso neoliberal ha sido el modelo socioeconómico dominante. A partir de este paradigma se desmontaron los lineamientos y las políticas que generalmente estuvieron asociados a la concepción keynesiana del Estado y su papel en la economía, sobre la cual se apoyó el Estado de Bienestar y sus políticas orientadas hacia la distribución del ingreso, la regulación del mercado y la función del Estado como proveedor de servicios de salud y educación, entre otros.

Así, como contrapartida de esa versión keynesiana, en el discurso del ‘neoliberalismo’, se subraya la idea de la globalización como el crecimiento de la actividad económica sin fronteras, cuya mayor expresión es el constante movimiento de bienes y servicios tangibles e intangibles, incluyendo derechos de propiedad, a través del comercio y la inversión y del flujo de personas mediante la migración (SANTIAGO; TREMBLAY; BASRI; ARNAL, 2008).

Este proceso requiere la existencia de un Estado que promueva y establezca las condiciones favorables para que se dé el libre intercambio de bienes y servicios. Estas condiciones refieren al privilegio otorgado a la actividad privada, a la competencia, entre los actores, individuales y/o colectivos, regulada solo por el mercado y, la reducción del Estado al rol de moderador de las tensiones que puedan producirse a partir del juego del mercado. En síntesis, con el Estado neoliberal se redefinen las funciones del Estado, con la promoción de los mercados globales, característicos de la nueva economía, a través del estímulo de la privatización, la comercialización, la des-regulación y re-regulación (SLAUGHTER; RHOADES, 2004).

Desde el punto de vista político, el concepto de democracia es reemplazado por las prácticas del mercado y el de ciudadano por el consumidor individual y actor económico (‘emprendedor’), con lo cual cada vez más la democracia se define como “individualismo posesivo en el contexto de una economía (supuestamente) de libre mercado” (APPLE, 2011, p. 21).

Finalmente, es importante destacar que, en la base del neo-liberalismo está una visión economicista del mundo, que subordina todo otro aspecto de la vida social a lo económico. En consecuencia, se privilegia la instauración de una tecnocracia apolítica (SCHOLTE, 2005), como garantía de la eficiencia, elemento altamente valorado en esta concepción.

El fortalecimiento de esta perspectiva neoliberal en el mundo ha enfatizado el papel de la Organización Mundial del Comercio o del Fondo Monetario Internacional mientras que, hasta cierto punto, ha opacado el papel de la UNESCO entre las organizaciones de gobernanza mundial (SCHOLTE, 2005).

De cara a este discurso dominante y la presencia real de las condiciones que impone la globalización, UNESCO coexiste con diferentes formas de gobierno y de Estado, los cuales incluso se autodenominan como social demócratas o socialistas, como es el caso de Cuba, donde se ha permitido que la empresa privada asuma en gran parte su integración a este proceso globalizador, a partir del desarrollo del turismo en la isla (SCHOLTE, 2005).

Así, frente al discurso neoliberal, la UNESCO no ofrece un contra discurso, que en términos económicos plantee una alternativa. Sus propuestas quedan limitadas al ámbito de las ‘convenciones’, basadas en “...agendas individuales y en una combinación de decisiones *ad hoc* que hacen que el proceso sea relativamente inestable, muy complejo, difícil y lento cuando las partes que entran en la discusión son muchas.” (BARBLAN, 2004, p. 53). Sus propuestas, no solo en el ámbito de la educación superior, se supone que se basan en una concepción humanista, que valora la solidaridad entre las naciones y los pueblos, por encima de los intereses económicos y políticos, de grupos o clases sociales específicos.

La OCDE y el Acuerdo General de Comercio y Servicios

Antes de analizar el discurso específico sobre internacionalización de la educación superior, conviene hacer una breve referencia a los documentos básicos emitidos por las organizaciones internacionales, que son el fundamento original de la posición asumida por esos organismos con relación a la internacionalización de la educación superior.

En tal sentido, el Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS, como es más conocido por sus siglas en inglés) emitido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 1994) con la finalidad de establecer las reglas generales para la liberación del comercio multilateral de los servicios, es una fuente importante para la sustentación de la posición asumida por la OCDE, con relación a la internacionalización de la educación superior⁷. De acuerdo con esta organización, el GATS está, sin lugar a dudas, entre los logros más importantes de la diplomacia comercial multilateral (OECD, 2002).

El Acuerdo se basa entre otras cosas en que, en la economía posindustrial mundial, los servicios dominan la actividad económica de los países y, por lo tanto, su libre intercambio trae beneficios directos a las economías nacionales, en la medida que facilita y promueve la innovación, la eficiencia y la calidad de los servicios ofrecidos. Al mismo tiempo, el Acuerdo

⁷ Tomo este documento como principal referencia para abordar la posición de la OCDE y su promoción del modelo neoliberal de educación superior, por cuanto en él se resumen los principales lineamientos que han tenido un especial impacto en las políticas nacionales e internacionales de educación superior.

supone que la liberalización del mercado, proporciona las mejores oportunidades para que los consumidores puedan elegir el producto requerido, de acuerdo con su calidad, entre una amplia variedad de la oferta, a partir de contar con la más completa información sobre los mismos.

Para la materialización del libre comercio de los servicios, el GATS propone cuatro modos de intercambio, el comercio a través de la frontera; el consumo en el exterior; la presencia comercial y el movimiento físico de personas (CHAN SÁNCHEZ, 2004). Los principales principios que subyacen en el Acuerdo sobre el comercio de servicios son la liberalización, eficiencia y competencia (OECD, 2002).

Dos asuntos importantes que deben ser subrayados por las implicaciones que tienen con relación a la educación superior son: 1. el AGCS contempla un conjunto de servicios que estarían exonerados (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 1994). Estos servicios son los que suministra la autoridad gubernamental, entre los cuales supuestamente estaría la educación financiada por el Estado, ya que esta no es comercial ni tampoco está sujeta a la competencia con otros proveedores (KNIGHT, 2004); 2. El reconocimiento de la nación más favorecida en el Artículo II del Acuerdo (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 1994).

La Declaración de la UNESCO

A diferencia de la OMC y de la OCDE, cuya naturaleza es fundamentalmente de orden económico, UNESCO es una organización cuyo radio de acción es la ‘educación, la ciencia y la cultura’. Su objetivo es establecer la paz mediante la cooperación internacional.

Los principios más importantes de UNESCO, establecidos desde su fundación y ratificados periódicamente por los Estados miembros, definen la posición y el papel de esta organización internacional. Tales principios subrayan que las bases de la paz entre las naciones se generan en la mente de los hombres, además de que una paz basada solo en acuerdos políticos y económicos entre los gobiernos, no implica el apoyo unánime de los pueblos, por lo cual la paz debe

...basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad... [en consecuencia, los Estados Partes]... resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas. (UNESCO, 2018).

De acuerdo con estos principios, la educación superior es una de las áreas básicas en los objetivos de las estrategias que sugiere UNESCO a los gobiernos. Así, desde su creación uno de los puntos presentes en sus resoluciones ha sido la importancia dada al rol de las relaciones internacionales, entre las actividades recomendadas para el sector de la educación superior, teniendo siempre presente el principio de la solidaridad internacional (UVALIĆ-TRUMBIC, 2009).

La Internacionalización de la Educación Superior em el Discurso

En cuanto a la internacionalización de la educación superior, los dos discursos prevaletentes y más generalizados son el ‘neo-liberal’, presente en el AGCS y en los lineamientos emitidos por la OCDE; y el ‘comprensivo’, presente en los documentos de UNESCO.

En ambos discursos encontramos el uso de categorías como globalización, mundialización, integración, pero en cada uno de ellos su significado y alcance depende de cuáles son los intereses o los objetivos, declarados o no, por quienes lo proponen. Otro elemento, común en ambos, es una narrativa ‘idílica’ de fraternidad entre los pueblos, que generalmente no tiene referente empírico, ni se da en la práctica cotidiana. Mención aparte merece que esta ‘bucólica’ narrativa, en los últimos años contrasta con manifestaciones de exaltación de la xenofobia y de los nacionalismos, cada vez más frecuentes y generalizadas en distintos contextos mundiales.

La Propuesta Neoliberal de la OCDE

En la propuesta discursiva de la OCDE se establece que los principales objetivos de la educación superior que deben ser garantizados por el Estado, “como guardián del interés público”, se basan en lograr que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente por las instituciones, combinando los objetivos institucionales, con los más amplios objetivos económicos y sociales del país (OECD, 2002).

Para ello, entre tales objetivos institucionales⁸, se sugiere desarrollar una visión estratégica coherente acerca de la educación superior; establecer como principio para el financiamiento de la educación superior, que los costos sean compartidos entre el Estado y los estudiantes; desarrollar una cultura de la calidad y enfatizar los mecanismos que la aseguren; evaluar la extensión y el origen de los asuntos relacionados con la equidad; usar la educación superior como potenciadora de la internacionalización de la investigación y el desarrollo (ID); dar autonomía a las instituciones para el manejo de sus recursos humanos; coordinar las políticas de vinculación de la educación superior y el mercado laboral; **desarrollar la internacionalización del campus universitario**⁹ (OECD, 2008). A partir de estos objetivos generales de la educación superior, la implementación de la internacionalización se viabiliza a través del Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS).

Para tener una idea más clara de lo que está implícito en el objetivo de desarrollar la internacionalización del campus universitario, retomo algunos aspectos clave del Acuerdo y los términos en los cuales son evidentes las implicaciones que este tiene, con relación al modelo de educación superior que propone y el papel que la internacionalización cumple en este modelo.

⁸ Solo haré referencia a los que considero más pertinentes para el desarrollo del argumento del artículo.

⁹ Resaltado por la autora.

En primer lugar, hay que destacar la incorporación de la educación superior como un servicio transable, sometido a las reglas del mercado internacional. Desde esta perspectiva tanto la función de formación, como la de producción de conocimiento, quedan supeditadas, no a la naturaleza de la universidad como garante de la pluralidad y de la preservación de los valores de la ciencia y la cultura, sino a las reglas del mercado y a la promoción de la libre competencia entre las instituciones y entre los individuos. Los criterios de la competencia privilegian la calidad, en función de la eficacia y la eficiencia, en el uso de los recursos destinados al funcionamiento de las instituciones, lo cual tiene vinculaciones evidentes con el tema de la productividad. En tal sentido, la calidad está supeditada a la medida de los resultados obtenidos con los recursos disponibles. Es breve, cuántos egresados en el tiempo estimado para una cohorte, si se trata de la docencia, cuantos artículos publicados en revistas de alto impacto y patentes producidas, si se trata de la investigación.

Bajo tales condiciones, el financiamiento debe ser compartido entre el Estado y los estudiantes quienes, de acuerdo con esta concepción, pasan a ser clientes que ‘pagan’ un servicio que esperan que sea de calidad¹⁰.

Así, los estudiantes dejan de ser sujetos en la búsqueda de su formación integral, para convertirse en clientes, que seleccionan la institución de acuerdo con criterios de calidad, impuestos por la propia competencia por el control del mercado académico, competencia garantizada en la medida en que la liberalización del mercado es promovida por el propio Estado. Esta figura del estudiante como cliente plantea además la redefinición del proceso educativo y las condiciones en las cuales se produce (HUNTER, 2013).

En este contexto de liberalización progresiva de las restricciones que, con mayor o menor grado, estuvo presente antes de la aprobación del Acuerdo, y que después se ha incrementado, la privatización de la educación superior se instaaura con el respaldo del Estado, en tanto este se despoja de su carácter de proveedor de servicios y este espacio es ocupado por la iniciativa privada. En tal sentido, aunque el GATS plantea la inclusión de la educación como un ‘servicio exonerado, al ser suministrado por la autoridad gubernamental’, deja abierta la discusión acerca del papel de la educación superior financiada por el Estado, pero a la cual se le está pidiendo que redefina sus fuentes de financiamiento y acuda a otras fuentes alternas¹¹, bajo una creciente presión por parte de los gobiernos que cada vez tienden a restringir más su aporte a las universidades. En consecuencia, en la medida en que la educación es concebida como servicio comercializable y escape al alcance del Estado, en esa misma medida la exoneración de participar en la competencia por el control del mercado, deja de ser una condición.

¹⁰ En el caso de los estudiantes/clientes la calidad es evaluada de acuerdo con el costo que implique para ellos o para sus familias concluir los estudios en el tiempo previsto e incorporarse al mercado de trabajo. Además, los profesores son considerados como proveedores del servicio y su trabajo guiado por el principio del mercado según el cual “el cliente (el estudiante) siempre tiene la razón” (TURK, 2017).

¹¹ En este caso se refiere no solo al aporte de los estudiantes y de sus familias, sino al de las empresas y otras organizaciones, ya sea a través del financiamiento de la investigación o de cualquier otra forma de participación en el financiamiento de la educación superior.

En términos más directamente relacionados con la internacionalización de la educación superior admitida en tanto servicio, el GATS prevé que esta se comercialice de acuerdo con los cuatro modos de intercambio: a través de las fronteras (educación a distancia, aprendizaje electrónico, universidades virtuales); consumo en el exterior (estudiantes que se movilizan de un país a otro); presencia comercial (sede local o campos satélite, instituciones gemelas, acuerdos de franquicias con instituciones locales); presencia de persona naturales (profesores, investigadores trabajando en el extranjero) (KNIGHT, 2004).

Estrechamente relacionado con lo anterior, otro aspecto importante del Acuerdo por sus implicaciones con relación a la educación superior como servicio transable es el del tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF)¹², según lo cual todos los socios comerciales deben tener el mismo tratamiento, en igualdad de condiciones. En términos de la educación superior, esto se traduce en la permisividad para que cualquier proveedor del servicio educativo pueda establecerse en otro país socio, por ejemplo, estableciendo la sucursal de un campus de un país, en otro (KNIGHT, 2004).

Finalmente, aunque el GATS no contempla de manera directa las implicaciones que su aplicación tiene para la fuerza laboral, pero teniendo en cuenta que un reto y la recomendación de la OCDE para enfrentarlo, es darle mayor autonomía a las instituciones para que flexibilicen el manejo de sus recursos humanos, lo que se ha producido es una reinterpretación de las condiciones de trabajo presentes en las instituciones de educación superior, bajo la dinámica de la imposición de estas medidas de corte neoliberal, en el tratamiento del personal docente y de investigación.

Lo que tales acciones -que supuestamente apuntan a la productividad, la eficiencia en el uso de los recursos y la calidad de la educación superior- resaltan, es el desconocimiento del valor del trabajo de quienes son sometidos a estas precarias condiciones. Lo que se ha generalizado como práctica recurrente en las instituciones de educación superior es la precariedad de las contrataciones (temporales) para atender principalmente la docencia, y el uso de los estudiantes de posgrado, como asistentes de investigación, también en muy precarias condiciones de contratación, de salario y de otros beneficios socioeconómicos (TURK, 2017).

En síntesis, de acuerdo con estos planteamientos las características del modelo de universidad propuesto desde esta propuesta neoliberal, serían: manejo gerencial, intensificación del trabajo, existencia de mecanismos de evaluación, estudiantes como consumidores/clientes/ ‘targets’ en el mercado universitario, privatización y reducción del control e injerencia del Estado.

“La construcción ideológica” de este discurso (AMARAL; NEAVE, 2009) cuenta además con la declaración formal de la organización acerca de la necesidad de conciliar las demandas de la calidad con las necesidades del mercado, coordinando el mercado laboral y

¹² Este principio de NMF es considerado como una obligación incondicional por parte los países socios.

las políticas de educación superior, en virtud de cumplir con las cuatro misiones de la universidad: la formación del capital humano a través de la docencia, la construcción del conocimiento a través de la investigación y del desarrollo, la diseminación y el uso del conocimiento, a través de la interacción con sus usuarios y su conservación intergeneracional (OECD, 2008).

Bajo estas premisas, la internacionalización de la educación superior es considerada como una estrategia más para el fortalecimiento de este modelo y como criterio de calidad, en el cual subyace tal “construcción ideológica” del discurso neoliberal dominante.

En la convergencia propuesta entre las políticas nacionales de educación superior y la globalización (AMARAL; NEAVE, 2009), la OCDE mantiene su discurso pragmático y economicista, aunque resalta los valores que identifica como positivos, en el impacto de la globalización, en la medida en que aboga por la construcción de consenso acerca de las metas y objetivos de la educación superior y la construcción de relaciones armónicas entre los actores involucrados (gobierno, instituciones, estudiantes, personal académico, sector privado y sociedad civil), con el objetivo general de contribuir al desarrollo.

En términos de la internacionalización de la educación superior específicamente, ello implica conciliar las estrategias nacionales a la luz de la necesidad de adaptar las circunstancias específicas del país y “maximizar los beneficios de la internacionalización en el contexto nacional. (OECD, 2008).

La Propuesta de la UNESCO

Desde el momento de su fundación hasta hoy, la UNESCO ha tenido entre sus prioridades la educación superior. En tal sentido, entre los objetivos de sus acciones están el desarrollo de una organización internacional de universidades, reconocer el rol de las universidades en las relaciones internacionales y la colaboración entre las universidades y la organización (UVALIĆ-TRUMBIĆ, 2009).

En 1998, la UNESCO llevó a cabo en París el Congreso Mundial de Educación Superior, uno de los eventos más importantes en cuanto a la consolidación y desarrollo de su propuesta, para este sector educativo. En el documento final producido en dicho evento: “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción, y Marco de la Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior” (UNESCO, 1998), se reconoce el incremento sostenido de la demanda de estudios universitarios, que se estaba produciendo desde la segunda década del siglo XX, así como la importancia de la educación superior para el desarrollo sociocultural y económico, de cara al nuevo milenio y los desafíos que implican

...la financiación, la igualdad de condiciones de acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos, una mejor capacitación del personal, la formación basada en las competencias, la mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, las

posibilidades de empleo de los diplomados, el establecimiento de acuerdos de cooperación eficaces y la igualdad de acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional. (UNESCO, 1998).

La respuesta a estos desafíos, según la UNESCO, debe partir del reconocimiento de que toda persona tiene derecho a la educación superior en condiciones de igualdad y de acuerdo con los méritos propios¹³; que la educación es pilar del ejercicio de los derechos humanos, de la democracia y de la paz, para lo cual se debe hacer prevalecer “los valores e ideales de una cultura de paz”; y que la cooperación e intercambio internacional son importantes como mecanismos para hacer viable la respuesta a los desafíos del nuevo milenio (UNESCO, 1998).

En ambos documentos, estos principios son resumidos en: la ampliación de la cobertura como condición necesaria para lograr el desarrollo de los países, la reforma de la educación superior al nivel del sistema y de las instituciones, para promover la calidad, la relevancia y la eficiencia, el aseguramiento del financiamiento público y privado que proporcione los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las instituciones y, finalmente, la propuesta sobre la cual se fundamenta todo lo anterior, considerar a la **educación superior como un bien público**¹⁴, para lo cual el Estado conserva una función y responsabilidad de primer orden (UVALIĆ-TRUMBIĆ, 2009).

En tal sentido y haciendo énfasis en los aspectos de la Declaración directamente vinculados con el tema de la internacionalización, es importante señalar que en el documento se hace especial referencia al fortalecimiento de la formación del personal docente, para lo cual es necesario concederle más importancia a la experiencia internacional, tanto de quienes ya forman parte de la profesión académica, como para quienes aspiren a ingresar a ella. Por otra parte, se resalta la importancia de la presencia de la dimensión internacional en la educación superior, la cual no solo consiste en la movilidad académica, sino también en el intercambio de conocimientos y la creación de sistemas interactivos y de proyectos internacionales de investigación (UNESCO, 1998). Todo ello teniendo como pilar “[e]l principio de solidaridad y de una auténtica asociación entre los establecimientos de enseñanza superior de todo el mundo...” (UNESCO, 1998). Finalmente, en esta misma tónica la Declaración llama a “...poner freno a la “fuga de cerebros” ... [y] atender a la creación de un entorno que atraiga y retenga el capital humano cualificado...” (UNESCO, 1998).

La segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (Paris, 2009) fue la culminación de varios encuentros regionales (seis reuniones preparatorias) que dieron forma al consenso entre los representantes de los países miembros de la organización, alrededor del Comunicado final producido (“La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo”), en el que se reconoció la relevancia de la Declaración

¹³ De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y la Convención con relación a la lucha contra la discriminación en la enseñanza (1960) y bajo los parámetros establecidos desde la fundación de la UNESCO.

¹⁴ Resaltado por la autora.

de la primera Conferencia Mundial y los principios básicos formulados en el documento, que debían orientar las políticas de educación superior, así como como las recomendaciones para su implementación por parte de las naciones firmantes de la Declaración. En principio, el Comunicado ratifica que “[l]a educación superior en tanto bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular de los gobiernos.” (UNESCO, 2010). Así mismo, retoma el llamado de atención acerca de la necesidad de ampliar el acceso bajo las premisas de la equidad, la pertinencia y la calidad, al tiempo que señala que la garantía de la calidad de la educación superior requiere de sistemas de evaluación y acreditación de estudios y el fomento de una cultura de la calidad en las instituciones. En términos de la internacionalización, el Comunicado de la segunda Conferencia Mundial pone de relieve la importancia de la cooperación internacional, basada “...en la solidaridad y el respeto mutuos y en la promoción de los valores, del humanismo y el diálogo intercultural.” (UNESCO, 2010).

Es de resaltar que, a diferencia de la Declaración de 1998, en el Comunicado producido en 2009 es evidente el reconocimiento de un proceso que cada vez se fortalecía mas como lo es la educación superior transfronteriza, entendida como un subconjunto de la internacionalización que “...se refiere al traslado de personas, programas, proveedores, currículos, proyectos, investigaciones y servicios de la educación terciaria (o superior) entre limites jurisdiccionales nacionales.” (OECD; THE WORLD BANK, 2010: 15). En tal sentido, el Comunicado resalta su importancia “...siempre y cuando ofrezca una enseñanza de calidad, promueva los valores académicos [y] mantenga su pertinencia...” (UNESCO, 2010)¹⁵.

Por otra parte, una particularidad de esta segunda Conferencia fue el evidente enfrentamiento entre los delegados representantes de los países desarrollados y los de las naciones en desarrollo o menos favorecidas de Latino América y África, en cuanto a considerar que la educación universitaria se mantuviera concebida como un bien público no transable, posición defendida por estos últimos países y los que propugnaron porque se declarara la educación como un servicio.

Finalmente, de este enfrentamiento el resultado fue que, aunque se mantuviese el concepto de la educación superior como un bien público, este fue matizado¹⁶ a través del conjunto de otros argumentos de cuya ambigüedad se puede inferir que la propuesta de la UNESCO, no solo no es contraria a un modelo universitario que pudiese ser catalogado como ‘neoliberal’, sino que deja la puerta abierta para que rasgos de esa naturaleza sean asumidos, aun cuando se profese el principio de la educación superior como bien público, en el discurso que justifica las políticas nacionales e institucionales.

¹⁵ Esto plantea interrogantes sustanciales cuya respuesta depende de cuál es el concepto de calidad y pertinencia que orienta la presencia de programas de esta naturaleza provenientes de otro país

¹⁶ Un antecedente importante ya se habia producido en la clausura de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior +5 (en la cual se trató de hacer seguimiento a la Conferencia de 1998) en la que el Director General para la Educacion de la UNESCO, declaró que “El comercio en educacion superior no va a arrasar con siglos de tradicion académica pero los académicos deben entender sus implicaciones” (UNESCO, 2004: 128).

A Manera de Conclusión

La exposición de los principales aspectos que caracterizan la propuesta de OCDE y de la UNESCO con relación al tema de la internacionalización de la educación superior permite llegar a conclusiones que apuntan a reforzar la idea de que ambas propuestas -con objetivos que podrían considerarse como diferentes, aunque con una base común que es la de extender el proceso de internacionalización de la educación superior a todos los países- parten de la importancia que este nivel educativo tiene para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento y del desarrollo sustentable frente al hecho incontestable de la globalización.

No obstante, a pesar de las declaraciones y buenas intenciones de UNESCO, en la práctica, el proceso de internacionalización de la educación superior en los distintos niveles involucrados, destaca los factores que se identifican con las propuestas del modelo neoliberal.

Así, la movilidad de los académicos y administradores para dotarlos de experiencia internacional, sigue siendo predominantemente Sur-Norte, mientras que la producción de conocimiento científico privilegia lo producido bajo los cánones de la corriente principal de la ciencia, cuyos centros de producción e innovación científica y tecnológica se encuentran también fundamentalmente en los países del Norte. Por otra parte, el uso del inglés como el idioma universal de la ciencia no ha sido desplazado y hoy por hoy se impone como el lenguaje para la comunicación científica y tecnológica, usado incluso por las publicaciones producidas en el Sur, para las cuales su registro en las bases de datos internacionales (tipo *Scopus*) es un indicador de calidad¹⁷.

Estos elementos descritos apuntan a la existencia de un modelo de universidad que, en la práctica, se está orientando hacia el mercado, teniendo como unas de las referencias clave la implementación de los mecanismos que viabilizan la educación transfronteriza, el posicionamiento de las instituciones en los rankings mundiales de universidades y la implementación de procesos de evaluación y acreditación institucional, preferiblemente internacionales, que generalmente se establecen a partir de resultados cuantitativos que soslayan, por ejemplo, los indicadores de pertinencia social y de equidad en el acceso.

De tal manera que, aunque ambas orientaciones a simple vista puedan parecer como contradictorias, mi hipótesis es que en los distintos niveles de decisión (institucional y nacional) la tendencia es a asumir el discurso de la solidaridad, especialmente en América Latina, pero en la realidad cotidiana las políticas de internacionalización de la educación superior son de carácter más pragmático, lo cual revela la existencia de un discurso medianamente descubierto, en el cual ambas posiciones, al final coinciden en un modelo de universidad y en el papel que juega la internacionalización de la educación superior, que responde más a la tendencia hegemónica identificada como neoliberal.

¹⁷ Aunque en las normas formalmente establecidas por las bases de datos, no necesariamente se impone que el lenguaje utilizado sea el inglés, se sobreentiende que en la medida en que las comunicaciones estén en ese idioma, el alcance de la revista será mucho mayor.

Referencias

AMARAL, Alberto and NEAVE, Guy. The OECD and its Influence in Higher Education. A Critical Revision. *In*: BASSETT MALEE, Roberta y MALDONADO-MALDONADO, Alma. **International Organizations and higher Education Policy. Thinking Globally, Acting Locally?** New York: Routledge. Taylor & Francis Group, 2009. 328 p. ISBN-10: 0415990432

APPLE, Michael W. Democratic education in neoliberal and neoconservative times, **International Studies in Sociology of Education**, vol. 21, n. 1, 2011. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09620214.2011.543850>. Consultado en: 10 de sept. 2019

BARBLAN, Andris. Prestación de Servicios de Educación Superior a Nivel Internacional: ¿Necesitan las Universidades el AGCS? *In*: GARCÍA GUADILLA, Carmen. (Edit.) **El Difícil Equilibrio: la Educación Superior entre Bien Público y Comercio de Servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)**. Paris/Caracas: Columbus/UCV y Bid&Co. editor, 3ª. edic. 2004. 143 p. ISBN 9972-45-153-4.

CASTELLS, Manuel. “Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos”. **Isegoría**, vol. 0, n. 22, 2000. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/518>. Consultado en: 05 de sept. 2019.

CHAN SÁNCHEZ, Julio. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y la Educación Superior. *In*: GARCIA GUADILLA, C. (Edit) **El Difícil Equilibrio: la Educación Superior entre Bien Público y Comercio de Servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)**. Paris/Caracas: Columbus/UCV y Bid&Co. editor, 3ª. edic. 2004. 143 p. ISBN 9972-45-153-4.

GARCIA GUADILLA, Carmen. Introducción: ¿Se desestabiliza la noción de “bien público” en la educación superior?, *In*: GARCIA GUADILLA, C. (Edit.) **El Difícil Equilibrio: la Educación Superior entre Bien Público y Comercio de Servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)**. Paris/Caracas: Columbus/UCV y Bid&Co.editor, 3ª. edic., 2004. 143 p. ISBN 9972-45-153-4.

GREDIAGA KURI, Rocio y GERARD, Etienne (Coord.) **Los caminos de la movilidad social. Destinos y recorridos de estudio y trabajo de los mexicanos en el exterior**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Serie Economía y Demografía, 2019. 569 p. ISBN978-607-03-1036-2.

HUNTER, Carrie P. Shifting themes in OECD country reviews of higher education. **Higher Education**, vol. 66, 2013. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/43650122?seq=1#metadata_info_tab_contents. Consultado: 04 de jul. 2019.

KIM, Terri. “Academic mobility, transnational identity capital, and stratification under conditions of academic capitalism”. **Higher Education**, vol. 73, n. 6, 2017. Disponible en: <https://www.academia.edu/31443837>. Consultado en: 28 de sept. 2019.

KNIGHT, Jane. Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones de AGCS. *In*: GARCIA GUADILLA, C. (Edit.) **El Difícil Equilibrio: la Educación Superior**

entre Bien Público y Comercio de Servicios. Implicaciones del AGCS (GATS).

Paris/Caracas: Columbus/UCV y Bid&Co.editor, 3ª. edic., 2004. 143 p. ISBN 9972-45-153-4.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).

GATS: The Case for Open Services Markets. Paris: OECD Publications Services, 2002. 97

p. ISBN 92-64-19725-7 Disponible en: [https://www.oecd-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264196452-en.pdf?expires=1583877480&id=id&accname=ocid57005644&checksum=3E50899CC552A134F6C34E981178E229)

[ilibrary.org/docserver/9789264196452-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264196452-en.pdf?expires=1583877480&id=id&accname=ocid57005644&checksum=3E50899CC552A134F6C34E981178E229)

[en.pdf?expires=1583877480&id=id&accname=ocid57005644&checksum=3E50899CC552A](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264196452-en.pdf?expires=1583877480&id=id&accname=ocid57005644&checksum=3E50899CC552A134F6C34E981178E229)

[134F6C34E981178E229](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264196452-en.pdf?expires=1583877480&id=id&accname=ocid57005644&checksum=3E50899CC552A134F6C34E981178E229) Consultado en: 17 de sept. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT

(OECD)/The World Bank. **La Educación Superior Transfronteriza: Un camino hacia el**

desarrollo de las capacidades, Paris: OECD Publishing, 2010. 244 p. Disponible en:

<https://doi.org/10.1787/9789264087088-es>. Consultado en: 16 de sept. 2019.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) **Acuerdo General sobre**

Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Uruguay: 1994. 3 p.

https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt_s.htm

SANTIAGO, Paulo, TREMBLAY, Karine, BASRI, Ester y ARNAL, Elena. **Tertiary**

Education for the Knowledge Society. Special Features: Governance, Funding, Quality,

vol. 1. Paris: OECD, 2008. 324 p. ISBN 978-92-64-04652-8.

UVALIĆ-TRUMBIC, Stamenka. The World's Reference Point for Change in Higher

Education, *In:* BASSETT MALEE, Roberta y MALDONADO-MALDONADO, Alma.

International Organizations and higher Education Policy. Thinking Globally, Acting

Locally? New York: Routledge. Taylor & Francis Group, 2009. 328 p. ISBN-10:

0415990432.

SCHOLTE, Jan Aart. **The Sources of Neoliberal Globalization.** Switzerland: UNESCO,

Overarching Concerns' Programme, Paper Number 8, 2005. 30 p. ISSN 1020-816X.

Disponible en:

[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/9E1C54CEEB19A314](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/9E1C54CEEB19A314C12570B4004D0881?OpenDocument)

[C12570B4004D0881?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/9E1C54CEEB19A314C12570B4004D0881?OpenDocument) Consultado en: 29 de nov. 2019.

SLAUGHTER, Sheila and LESLIE. Larry L. **Academic capitalism: Politics, policies and**

the entrepreneurial university. Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1997.

296 p. ISBN: 9780801862588.

TURK, James L. "Foreword. The Landscape of the Contemporary University". **Canadian**

Journal of Communication, vol. 42, no 1, 2017. Disponible en: [https://www.cjc-](https://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/3202/3320)

[online.ca/index.php/journal/article/view/3202/3320](https://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/3202/3320) Consultado en: 20 de sept. 2019.