

Daniela Perrotta

**La internacionalización
de la universidad**
Debates globales, acciones regionales

IEC

Instituto de Estudios y Capacitación
Federación Nacional de Docentes Universitarios

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Perrotta, Daniela

La internacionalización de la universidad : debates globales, acciones regionales / Daniela Perrotta. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Estudios y Capacitación-IEC-CONADU, 2016. 120 p. ; 21 x 15 cm. - (Educación. universidad)

ISBN 978-987-630-230-2

1. Educación Superior. 2. Globalización. 3. Regionalización. I. Título.
CDD 306.43

© Instituto de Estudios y Capacitación
Federación Nacional de Docentes Universitarios, 2016

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J.M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ung.edu.ar

www.ung.edu.ar/ediciones

Colección: Educación

Serie: Universidad

Comité Editorial:

Directores: Pedro Sanllorenti, Eduardo Rinesi, Mónica Marquina y Yamile Socolovsky

Coordinación editorial: Heber Ostroviesky y Darío Stukalsky

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa / Departamento de Publicaciones - UNGS

Ilustración de tapa: Daniel Paz

Corrección: Edit Marinozzi

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Impreso en *BMP* Press

Av. San Martín 4408, Ciudad de Buenos Aires, Argentina,,

en el mes de abril de 2016.

Tirada: 1000 ejemplares.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	9
La sociología y la economía política de la internacionalización de la educación superior	17
Introducción.....	17
El mercado de la internacionalización en números	19
La regulación del mercado académico y de otros servicios asociados a la educación superior. Del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a los Tratados de Libre Comercio (TLC)	36
La internacionalización fenicia y la internacionalización solidaria: una contribución analítica para problematizar este fenómeno complejo.....	51

El regionalismo y la internacionalización de la universidad en América del Sur	57
Introducción.....	57
El regionalismo sudamericano del siglo XXI	60
Políticas para la educación superior e implicancias para la internacionalización de la universidad	71
Análisis del regionalismo y la educación superior	91
Reflexiones finales.....	98
Conclusiones y continuaciones.....	98
Bibliografía.....	103
Anexo	111

Introducción

La regionalización constituye una forma de procesar la globalización en términos de cambios y transformación en los patrones normativos y de la vida social y económica de los países. Las universidades ya no pueden optar por cooperar, crear interdependencias y configuraciones. Existen determinaciones estructurales que las obligan a ello (Krotsch, 1997: 21).

En la actualidad, la internacionalización ocupa un lugar central en los discursos sobre la universidad, en las políticas científicas y tecnológicas, así como en las políticas universitarias y en las prácticas de las instituciones y de los actores de la educación superior. Incluso, algunos autores postulan que es posible considerar a la internacionalización como una función nueva que se adiciona a las tradicionales misiones de formación, investigación y extensión.

En lo que refiere a los discursos, diversos organismos internacionales e instituciones regionales producen documentos con recomendaciones de política y diseminan ideas en torno a los supuestos beneficios de la internacionalización de la educación superior. Asimismo, la prensa internacional especializada en educación superior (como el suplemento del periódico *The Times* del Reino Unido o el portal *Inside Higher Ed* de Estados Unidos) replica y naturaliza este

tipo de argumentos. Una de las acciones más contundentes, y que genera una opinión pública global a favor de la internacionalización, es la publicación de los rankings universitarios que establecen jerarquías mundiales basadas en el prestigio de las universidades.

A nivel de las políticas públicas, casi todos los países han encaminado estrategias para fortalecer las iniciativas de cooperación internacional y desarrollar nuevas acciones en materia de internacionalización de la universidad. Al mismo tiempo, la gran mayoría de los regionalismos cuentan hoy con una agenda de políticas regionales para la educación superior y la producción de conocimiento científico y tecnológico conjunto. En efecto, las políticas y tendencias de política de acción gestadas en la escala internacional, regional y nacional están configurando un complejo entramado de regulaciones que afectan la gobernanza de la educación superior.

Lo anterior impacta en las prácticas de las universidades y de los actores universitarios, porque se generan políticas institucionales que conducen a promover diferentes propuestas de internacionalización como componentes de los mecanismos de evaluación de las instituciones, de sus programas académicos y de la trayectoria de los investigadores y profesores. Los indicadores de internacionalización concentran una parte notable de la puntuación de las universidades en diferentes rankings y procesos de evaluación domésticos. Ello ha derivado en la creación de estructuras de gestión para encaminar la internacionalización: hasta hace unos veinte años atrás –en Argentina– las universidades no contaban con oficinas dedicadas exclusivamente a la cooperación internacional-relaciones internacionales o, si se encontraban, no ocupaban un rol relevante. Hoy en día, todas las universidades argentinas cuentan con estructuras de este tipo, desde las más grandes a las más pequeñas; desde las más antiguas a las más noveles. Esto también se puede observar en las estructuras de gobierno (Ministerios) y en las organizaciones gremiales de docentes y estudiantes. Para los actores, la evaluación de su carrera académica con criterios de *performance* de la internacionalización ha redundado en cambios en las culturas académicas (Naidorf, 2009) como parte de las actuales condiciones de producción intelectual (Naidorf, 2012; Perrotta, 2012a).

Consecuentemente, a modo de aclaración inicial, partimos del reconocimiento del proceso contemporáneo de internacionalización como un fenómeno novedoso y diferenciado de experiencias anteriores de relacionamiento internacional de la universidad. Recordando las palabras de Pedro Krotsch –en uno de los más lúcidos y pioneros análisis en Argentina sobre la universidad, la integración regional y la internacionalización–: las universidades ya no pueden optar por cooperar, sino que

están obligadas a seguir esa senda en cuanto hay condiciones estructurales que las llevan por ese camino. Por lo tanto, si la tradicional acción de cooperación interuniversitaria ha sido de tipo electiva e impulsada por cierta voluntad cooperativa o integracionista de las casas de estudio y de sus actores, el actual escenario exige la creación de sinergias sobre la base de la complementariedad y la interdependencia entre las instituciones. La cooperación e integración universitaria vigente reviste, así, un carácter propio de este momento histórico, debido a que cuestiona las identidades de las instituciones, a causa de las presiones que ejerce la regionalización y la globalización (Krotsch, 1997).

La cooperación internacional en educación superior –principalmente, la universitaria– es un proceso que se ha intensificado a partir de la década del noventa al calor del estímulo a la internacionalización de la universidad y el conocimiento. Entre los factores que han contribuido al incremento de estas acciones, podemos destacar el auge del Estado neoliberal, una economía basada en el conocimiento, el crecimiento del capitalismo transnacional (Cantwell y Kauppinen, 2014; Rhoads y Torres, 2006; Slaughter y Rhoades, 2004; Torres y Schugurensky, 2001), la utilización del inglés como lengua franca, y la aparición de nuevas tecnologías de la información y comunicación (Altbach, 2002, 2006, 2009; García Guadilla, 2010), entre otras. La cooperación internacional universitaria, y en especial una de sus expresiones más intensas –la movilidad académica–, no es un fenómeno nuevo: se conoce que la universidad desde su creación en la Edad Media tiene un componente internacional –mejor dicho, cosmopolita– que le es intrínseco, vinculado a su pretensión universalista –de ahí universidad, *universitas*–. Entre los que afirman que la universidad ha sido siempre internacional, se encuentra Emile Durkheim, quien –a principios del siglo xx– consideraba que la universidad medieval era una institución de todo el mundo cristiano, en el que los grados eran reconocidos como válidos entre regiones, y este hecho era una consecuencia del cosmopolitismo característico de la vida social de la Edad Media. En esta línea, se argumenta que las universidades siempre han mantenido el espíritu de convertirse en un núcleo de civilización internacional, a saber: “... si la universidad empezó, pues, siendo esencialmente un órgano internacional de vida intelectual y escolar hay que creer que no puede, ni siquiera actualmente, adoptar un carácter estrictamente nacional sin desmentir su naturaleza” (Durkheim, 1982: 126).

No obstante, si bien la pretensión universalista-cosmopolita está presente, esto no significa que tenga un carácter internacional inherente a su origen. Al contrario, en esa época aún no había surgido la figura del Estado-nación y, por lo tanto, la movilización de estudiantes y profesores respondía más a un carácter

interterritorial en vez de internacional (Knight y De Witt, 1995; Neave, 2001; Scott, 2003). Este argumento, siguiendo a García Guadilla (2004), se evidencia asumiendo una perspectiva histórica: en el siglo xv empieza a descender la circulación interterritorial de estudiantes; a la par que se proclama el derecho de los gobiernos locales para establecer (nuevas) universidades. En el siglo xvii, se comienza en Europa a imponer requisitos para el ingreso de estudiantes a las carreras de administración pública, reservándose a los nacidos en el territorio en cuestión. A partir de la conformación del moderno Estado-nación, las dinámicas interterritoriales disminuyen, y las universidades son llamadas a responder a problemas nacionales. Durante este período, los procesos internacionales referían a la difusión (“exportación”) de las universidades europeas al resto del mundo. La primera mitad del siglo xx presencié el movimiento de profesores de Europa a los Estados Unidos, como consecuencia de las dos guerras mundiales; por su parte, la segunda mitad del siglo evidencia el surgimiento de acuerdos institucionales de cooperación, en especial, desde los países centrales hacia los periféricos (cooperación gubernamental). Así, los Estados reconocen la importancia de ejercer “poder blando” (Nye, 2005) a partir de la profundización de las relaciones culturales y la promoción de intereses políticos, económicos, y sociales (Trilokekar, 2010), como son los casos de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, Japón y Canadá. Finalmente, desde mediados de los años ochenta, las dinámicas de integración de carácter regional y subregional comienzan a incorporar agendas para la educación superior; y las propias instituciones inician la búsqueda de acuerdos y compromisos para promover su cooperación internacional (Sebastián, 2004).

Precisamente en esa década comienza a utilizarse el término “internacionalización” para las universidades, sin mucha precisión en torno a su definición, en tanto los autores varían su foco de atención en las políticas, los programas y los diferentes niveles (nacional, regional, institucional). No obstante, la diferenciación entre el componente internacionalista inherente a la institución universidad desde su creación, y lo que hoy identificamos de manera separada como internacionalización, debe ser comprendida en cada contexto. Es menester reconocer el carácter polisémico del concepto de internacionalización, que alude a diferentes procesos y aspectos de la universidad: la internacionalización del currículo, la internacionalización de la investigación, la apertura de filiales de universidades en diferentes partes del globo, el auge de la educación a distancia, la movilidad académica creciente, etcétera.

Pese a la multiplicidad de definiciones, la más aceptada y utilizada es la esbozada por Jane Knight, quien considera que la internacionalización “en el

nivel nacional/sectorial/institucional se define como el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el propósito, las funciones y las provisiones de la educación post-secundaria” (Knight, 1994: 2). Esta definición se utiliza con frecuencia, ya que es lo bastante flexible para aludir a diferentes fenómenos porque: primero, implica una *visión procesual* por la cual la internacionalización es un fenómeno en continuo desarrollo y, por lo tanto, en permanente cambio y transformación. Segundo, es un proceso que se da en *múltiples niveles*: a la tradicional visión centrada en la institución de educación superior (que es el lugar en donde se produce efectivamente la internacionalización), se incorpora el nivel extrainstitucional (nacional y sectorial) para ampliar el análisis del proceso. El nivel nacional versa sobre los diferentes actores de gobierno y organizaciones no gubernamentales (ONG) que son activas en la promoción de la internacionalización. En el caso del sector gubernamental, se refiere a diversas dependencias del Estado (ministerios, secretarías, etcétera): educación, relaciones exteriores, ciencia y tecnología, cultura, empleo y migración (en cada uno de los cuales existe mayor o menor interés por la internacionalización). El nivel sectorial se fundamenta en el hecho de que, en su mayoría, la internacionalización de la educación superior solo se encuentra en la agenda de departamentos y organizaciones relacionados con la educación: en estos casos, el sector de la educación es un actor clave. A partir de los tres niveles se pueden aprehender las políticas, los programas, el financiamiento y los marcos regulatorios de la internacionalización. Tercero, la *dimensión internacional* alude a los vínculos entre países y/o naciones, la intercultural refiere a los intercambios entre culturas, mientras que la global apunta a un nivel de generalización mayor (el mundo entero). Cuarto, la *integración* de las dimensiones a las *funciones* de la educación superior implica que la dimensión internacional se incorpora con un carácter central y no marginal. En el *propósito* refiere al rol general y los objetivos de la educación superior para un país o una región particular (la misión o el mandato de cada institución). La *provisión* consiste en el suministro y connota el cambio de la tradicional forma de enseñar, aprender, investigar y brindar un “servicio”¹ en la comunidad local, a la oferta de cursos y programas educativos bajo diferentes modalidades (presencial/virtual) en espacios geográficos diversos (en el país o en el exterior) y con actores nuevos (compañías multinacionales).

¹ Se reconoce un intenso debate y cuestionamiento en torno a la consideración de la educación como un servicio versus su apreciación como un derecho y las diferencias semánticas y políticas que esta divergencia conlleva.

Con todo, si bien consideramos que la categoría de internacionalización debe problematizarse y repensarse en términos latinoamericanos y autonómicos, en este libro nos valemos de esta definición sencilla para asir las diferentes aristas del proceso. La definición de Knight (1994) permite, por un lado, incorporar las diferentes motivaciones que guían la internacionalización (y no circunscribir el fenómeno a un solo tipo o proyecto político de internacionalización, el hegemónico);² por el otro, comprender y analizar las políticas y los programas de internacionalización en al menos tres niveles –institucional, nacional, sectorial–. Estos tres niveles aluden a diferentes escalas de regulación de la internacionalización, que se suceden como capas, encontrándose, la mayoría de las veces, superpuestas: la internacional o global, la regional y la nacional (Perrotta, 2013).

Sobre esta base, el libro pretende realizar una contribución a la caracterización de la internacionalización de la universidad, en su condición de proceso complejo y contradictorio, desde una perspectiva crítica que recoge aportes de la sociología de la educación superior y de la economía política internacional. Esto significa que tendremos una mirada integral para referirnos a los fenómenos globales que inciden sobre las instituciones de educación superior, a la par que intentaremos dilucidar cómo diferentes actores –públicos y privados– pugnan por la definición acerca de cómo encaminar la internacionalización. Utilizamos estos enfoques, entonces, porque un argumento central a desentrañar a lo largo del libro consiste en que el sustento de la internacionalización de carácter hegemónico y de corte fenicio o mercantil está dado por la conformación de un mercado académico crecientemente competitivo y que reporta grandes beneficios económicos a nivel global. En este mercado académico, la competencia signa las relaciones entre instituciones, entre actores universitarios y entre países y regiones.

Los objetivos del libro son tres, a saber: primero, introducir la internacionalización de la universidad en cuanto fenómeno complejo y multidimensional, desde una perspectiva histórica y que recoge aportes de la economía política internacional y la sociología crítica de la educación superior. Segundo, conocer las experiencias de internacionalización promovidas por acuerdos de integración regional para reflexionar acerca de algunos tipos de internacionalización, entre varios posibles. Tercero, brindar una hoja de ruta para futuras investigaciones, así como pistas para la elaboración de políticas. De manera consecuente, este libro apunta a contribuir a un campo de conocimiento reciente en nuestro país –los estudios de la internacionalización de la educación superior– así

² Más adelante describimos los proyectos hegemónicos y subordinados en internacionalización.

como aportar al debate público sobre la universidad en el siglo XXI en América Latina y el Caribe.

Sobre este tercer objetivo, partimos del señalamiento de Pedro Krotsch y Claudio Suasnábar sobre la existencia de un campo de estudios –en cuanto campo de conocimiento– de la educación superior en América Latina; un campo que ha comenzado en los últimos treinta años a “delinear sus bordes y fronteras” (Krotsch y Suasnábar, 2002: 1). En su análisis señalaban que:

[...] en América Latina no existe aún el campo de la educación superior en términos de la existencia de una disputa explícita en términos del control simbólico o real del mismo, como tampoco criterios relativamente unificados que permitan discernir qué o quién pertenece al campo. Los asentamientos institucionales son demasiado variados (organismos de coordinación del sistema, ministerios, centros, programas, etc.) y pese a que la mayoría se localizan dentro de las universidades públicas, permanecen fragmentados. Al mismo tiempo, aunque provengan fundamentalmente de las ciencias sociales, los orígenes disciplinarios de los investigadores son variados y su dedicación a la problemática muchas veces puede ser esporádica (Krotsch y Suasnábar, 2002: 12).

No obstante, en los últimos diez años se ha producido un avance notable en el que comienzan a delinearse más claramente los criterios que delimitan su existencia como campo de conocimiento³ –una pregunta que dejamos abierta aquí–. Lo que sí resulta necesario señalar es que, dentro de este campo (en construcción o ya configurado), los estudios del fenómeno que aquí abordamos –la internacionalización de la universidad, el regionalismo de la educación superior, la cooperación interuniversitaria– y otros vinculados a estos –la movilidad académica, la dimensión internacional del currículo, el rol de empresas transnacionales de servicios educativos– son aún recientes y se encuentran poco desarrollados. Son miradas, al momento, poco articuladas entre sí, que no se encuadran –si bien se vinculan– con el área de estudios de la educación (internacional) comparada –que, efectivamente, ha tenido un crecimiento gravitante en la región y en nuestro país en los últimos años– y requiere de la “entrada” desde diferentes disciplinas y enfoques. Por lo tanto, este libro pretende ayudar

³ Bourdieu define “un campo de fuerzas como aquel dotado de una estructura, así como un campo de luchas para conservar o transformar ese campo de fuerzas [...]. Los científicos aislados o los laboratorios, definidos por el volumen y la estructura del capital específico que poseen, determinan la estructura [así como] el estado de las fuerzas que se ejercen sobre la producción científica y sobre las prácticas de los científicos” (Bourdieu, 2010: 125).

a la construcción de una agenda de investigación sobre la internacionalización de la universidad y el conocimiento que logre superar cierto nacionalismo y/o localismo en la mirada, e incorpore diferentes escalas (regional, global, local) de análisis e indagación.

Para encaminar estos objetivos, el libro se estructura en dos partes. La primera se orienta a la presentación del proceso de internacionalización –sus actores, sus finalidades y sus instrumentos de promoción– en términos de una lectura desde la sociología y economía política; y que resulta en la elaboración de dos categorías analíticas para comprender diferentes propuestas, proyectos y/o políticas de internacionalización. La segunda parte se centra en el estudio en profundidad de los regionalismos sudamericanos y las políticas para la educación superior encaminadas. Esto se justifica en que consideramos que la regionalización y el regionalismo son vectores que impulsan la internacionalización. En este apartado concluiremos delimitando al menos tres propuestas de internacionalización (*statu quo*, revisionista, rupturista) en Sudamérica. El trabajo culmina con una sección de conclusiones y continuaciones, que presenta una posible agenda de investigación para nutrir la aprehensión de este fenómeno.

El argumento que se encuentra presente –de manera transversal– a lo largo de este libro sostiene que las diferentes variantes para promover la internacionalización de la universidad, en especial la hegemónica que se presenta como neutra, se relacionan con un proyecto de universidad particular. Discutir la internacionalización de la universidad implica, pues, un posicionamiento político sobre la universidad en el siglo XXI.