

Políticas de internacionalización de la educación superior en América Latina: de la comparación a la cooperación

María Victoria Santorsola / Fernando Luján Acosta

La política comparada

La internacionalización de la educación superior es tanto una tendencia como un mecanismo transformador de las dinámicas de los sistemas de educación superior y de sus instituciones. Esta afirmación se desprende de los capítulos que preceden a este artículo. Ese proceso complejo y multidimensional que es la internacionalización, presenta desafíos comunes a nivel regional y demanda, que en un contexto en el que toman predominio las políticas endógenas, se garantice la cooperación para prácticas exógenas que permitan metodologías y desafíos mancomunados tanto en la educación superior como en la ciencia y la tecnología (Michelini *et al.* 2016).

Es decir, las decisiones que toman los Estados a nivel nacional constituyen el fundamento sobre el cual se desarrolla la internacionalización, bajo la forma que adopta su institucionalización, sus ideas y la construcción de su política exterior. Frente a esta cuestión, la política comparada presenta una herramienta metodológica para el estudio del proceso de políticas públicas en relación a la internacionalización de la educación superior. Por un lado, los estudios comparativos permiten responder preguntas como de qué modo los distintos países adoptan políticas que promueven o limitan la internacionalización de la educación, y qué ideas o modelos predominan entre ellos en la adopción de estas iniciativas y bajo distintas formas de institucionalización.

Más allá de los límites metodológicos y las especificidades de la construcción del caso, el proyecto de investigación de política comparada “Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en América Latina”¹, definió el contexto de diálogo necesario que permitió la

1 Proyecto financiado en el marco del Programa PROINCE 55A214, Universidad Nacional de la Matanza, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales.

cooperación institucional para fomentar el debate sobre las políticas públicas de la internacionalización de la educación superior.

El proyecto exploró la institucionalización de la internacionalización de la educación superior a nivel de las políticas nacionales de tres países: Argentina, México y Chile. A partir de este estudio sistemático, se buscó identificar los aspectos similares y las diferencias entre tres países que presentan un sistema de educación superior consolidado, con una elevada productividad académica en relación a las políticas de internacionalización de la educación superior. Después de todo, el desarrollo de políticas en el ámbito de la política científico-tecnológica en general, está fuertemente relacionado a la existencia de un pensamiento local en relación al mismo (Echeverría 2010).

A partir de los resultados principales expuestos en este mismo volumen², destacamos que las observaciones resultan de especial relevancia en el contexto regional actual, de crisis económica, de cansancio con la clase política y el malestar social: cualquiera sea el modelo de internacionalización que predomine en las trayectorias nacionales, el Estado es el actor clave que promueve o limita la posibilidad del proceso de internacionalización como un vehículo transformador de las iniciativas institucionales de las universidades.

Pero al mismo tiempo, al trabajar con casos, el proyecto encontró las limitaciones que todo estudio inductivo de caso puede presentar: la generalización de las conclusiones y los presupuestos teóricos generados a partir del estudio de cada país requiere de validación para poder aplicarse a la región. Esto implica que el análisis se realizó más en profundidad que de forma extensiva (Mair 2001) y de este modo, los resultados no pueden considerarse de por sí representativos de la región. Este aspecto es especialmente relevante en la medida en que los mismos resultados obtenidos ponen en evidencia a la heterogeneidad en la adopción de políticas públicas que promueven la internacionalización de la educación superior.

Esta limitación puso en evidencia la necesidad de ampliar el diálogo y motivó a la elección de un camino evidente, en función del tema que trabajaba el proyecto: la cooperación internacional. De este modo se inició la cooperación formal entre el Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín (Alemania) y el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (Argentina). A partir de la construcción de un vínculo institucional fue posible ampliar los límites de las observaciones bajo la

2 Ver en la parte II de este libro, la contribución de Gabriela Michelini “Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en Chile, Argentina y México”.

forma de un libro en el que se invitó a prestigiosos colegas a realizar aportes sobre las políticas públicas de internacionalización de la educación superior.

En la convocatoria se buscó reunir trabajos que tuvieran como eje central el análisis de las políticas públicas que promueven, implementan y dan forma a las transformaciones en la dimensión internacional de la educación superior latinoamericana. De este modo, este libro ha tenido como objeto la apertura de este campo de estudio en consolidación, a partir de trabajos que desde metodologías y enfoques diversos, realizan aportes en perspectiva regional, ya sea a partir de la comparación de políticas nacionales, el análisis de los procesos de integración y los vínculos inter-regionales, internacionales o interculturales, así como también el estudio de redes formales e informales.

Es así como se construyó este volumen, que presenta una miríada de enfoques sobre la internacionalización de la educación superior, pero que tiene como actor central del análisis a los Estados.

Políticas públicas

La política pública constituye “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o explícitas, que permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell 1995, 113). El rol del Estado en general ha variado desde sus orígenes, oscilando entre la intervención y el “dejar hacer”, pero sea por omisión o decisiones explícitas, esta institución central no ha dejado de estar presente, lo cual se distingue en la implementación de políticas que promueven la internacionalización de la educación superior.

Tradicionalmente, el análisis de las políticas públicas puede diferenciarse en dos grandes vertientes: por un lado, el abordaje del proceso por el cual el gobierno decide las políticas públicas y por el otro, el estudio de cómo esos conocimientos inciden en el proceso (Aguilar 2014: 22). En este libro se presentan trabajos que predominantemente han abordado el proceso, y proveen insumos para la toma de decisiones en materia de internacionalización de la educación superior que impacten en beneficios para la sociedad.

Desde una mirada histórica, la adopción de políticas en la región en el ámbito de la educación superior, la ciencia y la tecnología se ha visto marcada por las relaciones entre las comunidades académicas nacionales, los organismos internacionales y los gobiernos. En América Latina, el ingreso de la universidad como actor en el escenario del conocimiento global se

produce de la mano de la inserción de los Estados en la economía global, acelerada en los 90 con la intervención de organismos multilaterales de crédito y programas para el desarrollo competitivo. Procesos como la armonización de normas, la estandarización y la imposición de criterios y políticas (Rama 2015, 63) han enmarcado la implementación de distintos instrumentos de política pública que redundaron en la promoción de la internacionalización de la educación superior.

Desde entonces, la retórica de las políticas de educación superior mutó de una noción asistencialista de la dimensión internacional, para la mejora de las capacidades de los países con menor desarrollo relativo, a la asimilación de la dimensión internacional como elemento constitutivo de las políticas de educación superior (De Wit 2010).

En este contexto, el proceso de internacionalización se fortaleció por un contexto regional de creciente integración económica, con la firma de acuerdos que fomentan la libre circulación de recursos humanos altamente calificados y estudiantes de grado y posgrado, al mismo tiempo que promueven en cada Estado la diversificación de la oferta en formación, la reestructuración de las currículas, la constitución de redes desterritorializadas, el acceso a las nuevas tecnologías y procuración de fondos. A nivel latinoamericano, la consolidación de políticas de internacionalización de la educación superior se encuentra vinculada al concepto político de integración, en la cual la producción de conocimiento aparece como un aporte al desarrollo (Vessuri 2008). En estos procesos se observa la constitución de identidades regionales en torno a la cooperación e instrumentos de vinculación (Oregioni 2015).

No obstante, los cambios políticos recientes y la creciente erosión de esos mecanismos de cooperación, la manifiesta desilusión con la clase política y el descontento social que se observa en los países de la región, la desaceleración de la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre muchas otras cuestiones, dan cuenta de un momento en el cual tanto las políticas públicas como las relaciones exteriores de los países latinoamericanos deben resignificarse. La internacionalización de la educación superior, como parte y dependiente de estas dimensiones, debe ser revisada y explorada a la luz de estos cambios que también son parte de fenómenos globales más amplios. La capacidad de cooperación internacional se enmarca en la estrecha relación entre globalización y la capacidad de acción de los gobiernos estatales.

Sobre la cooperación

La cooperación internacional refiere a la vinculación entre países que persiguen un beneficio o resultado común como un acto de corresponsabilidad o de “asociados” (Miranda *et al.* 2003; Siufi 2009). En el caso de la internacionalización, la misma puede verse tanto como una acción de cooperación de los Estados, como lo analizan algunos de los capítulos de este volumen colectivo, o como parte de la cooperación descentralizada, es decir, la lleva adelante por actores subnacionales, como es el caso del libro en sí.

Internacionalización de la educación superior no es equivalente a la cooperación internacional universitaria. Aunque ambos procesos tienen una fuerte relación, la primera es más amplia que la segunda y la incluye. La internacionalización puede desarrollarse a través de una multiplicidad de acciones de cooperación más o menos formales con una pluralidad de actores vinculados. No obstante, la cooperación internacional de los Estados, es un pilar fundamental para el desarrollo de modelos de internacionalización basados en el mutuo beneficio y el desarrollo.

La cooperación ocurre cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias de otro, a través de una coordinación de políticas. Es decir, en el proceso intervienen no solo las características propias de las unidades intervinientes, sino también el conjunto de creencias y comportamientos en los que la cooperación está contenida. De este modo, toda cooperación debe interpretarse en un marco de acciones relacionadas, y de las expectativas y creencias con respecto a las mismas, esto es, dentro de un cierto régimen internacional.

A medida de que las iniciativas de cooperación se traducen en política de internacionalización de la educación superior, tanto a nivel nacional como institucional, las acciones conjuntas adquieren un sentido instrumental, con objetivos estables y sustentables (RICYT 2007, 22). De este modo, el proceso de internacionalización deviene en un factor de transformación que requiere de nuevas institucionalizaciones y dinámicas dentro de la educación superior.

Cada vez más, la generación de conocimiento se produce en estos contextos de cooperación, alianzas, consorcios y redes internacionales. De este modo, este libro constituye tanto una experiencia de cooperación internacional entre instituciones, como una iniciativa de diálogo que abre la oportunidad a la creación de nuevo conocimiento. Esperamos que esta experiencia de lugar a la creación de nuevos ámbitos de colaboración que permitan ampliar y revisar este campo.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis. 2014. "Ciencias sociales y políticas públicas: círculos virtuosos y viciosos." En *Hacia dónde va la ciencia en México. Ciencias Sociales y políticas públicas*, coordinado por Agustín Escobar Latapí, 21-30. México, D.F.: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- De Wit, Hans. 2010. *Internationalisation of Higher Education in Europe and its Assessment, Trends and Issues*. Den Haag: NVAO.
- Echeverría, Javier. 2010. "De las políticas de investigación a las políticas de innovación." *Acta Sociológica* (51), 13-37. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/50761>. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Mair, Peter. 2001. "Política comparada: una visión general." En *Nuevo manual de ciencia política*, editado por Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann. Vol. 1, 21-82. Madrid: Ediciones Istmo.
- Michellini, Gabriela, Fernando Luján Acosta, Mónica Ettlín. 2017. "Modalidades de cooperación internacional universitaria en el contexto de la internacionalización de la educación superior argentina." *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXIII (36), 86-115, 86-115. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3717>. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Miranda, Xiomara Zarur *et al.* 2003. "Integración Regional e internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe." https://www.oei.es/historico/salactsi/CAPITULO_06_Zarur.pdf. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Oregoni, María Soledad. 2015. "Aspectos sociales de la internacionalización de la investigación. Una propuesta de abordaje." *Revista CTS*, v. 10, N° 30, 199-299. <http://www.revistacts.net/volumen-10-numero-30/307-articulos/693-aspectos-sociales-de-la-internacionalizacion-de-la-investigacion-una-propuesta-de-abordaje>. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Redes* 2 (4): 99-128.
- Rama, Claudio. 2015. *La universidad sin fronteras. La internacionalización de la educación superior en América Latina*. Lima: Editorial Universitaria de la Universidad Ricardo Palma.
- RICYT. 2007. *Manual de indicadores de Internacionalización de la Ciencia y la Tecnología*. Santiago de Chile: OEI. http://www.oei.es/salactsi/manual_santiago.pdf. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Siufi, Gabriela. 2009. "Cooperación Internacional e Internacionalización de la Educación Superior." *Educación Superior y Sociedad*, Nueva Epoca, 14 (1), 119-146.
- Vessuri, Hebe. 2008. "De la pertinencia social a la sociedad del conocimiento". En *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la conferencia mundial de 1998*, editado por Carlos Tünnermann Bernheim. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.