

BLANCA
S/F (I)

BLANCA
S/F (II)

Rodolfo Magallanes

Globalización
de la educación superior.
Impacto en países desarrollados
y subdesarrollados

Caracas, 2012

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

CECILIA GARCÍA AROCHA
Rectora

NICOLÁS BIANCO
Vicerrector Académico

BERNARDO MÉNDEZ
Vicerrector Administrativo

AMALIO BELMONTE
Secretario

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

IRMA BEHRENS DE BUNIMOV
Decana encargada

CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ELSIE ROSALES
Directora

Globalización de la educación superior: Impacto en países desarrollados y subdesarrollados

© Rodolfo Magallanes

Corrección: María Enriqueta Gallegos

Diagramación: Margarita Páez-Pumar

Diseño de portada: Oswaldo Montilla

Impresión: Miguel Ángel García e Hijo, S.R.L.

Impreso en Venezuela

ISBN 978-980-00-2720-2

Depósito Legal lf86620123782813

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, por cualquier medio o procedimiento.

Dedicatoria

A Leticia, madre, a quien debo todo lo que soy.

A Pasqualina, compañera imprescindible.

*A Bárbara, Isabella y Sofía –mi trébol de la fortuna–,
como una contribución a la formación de su identidad.*

BLANCA
S/F (VI)

Agradecimiento

*A las universidades Central de Venezuela y Simón Bolívar,
instituciones con las que he estado asociado durante años,
las cuales me han provisto de las condiciones y medios necesarios
para culminar la presente investigación.*

BLANCA
S/F (VIII)

Índice general

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	XIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
IMPORTANCIA DEL (SUB)DESARROLLO EN LA DEFINICIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	5
Seleccionando un marco teórico para comprender el fenómeno del desarrollo	5
Concepto de desarrollo	7
Desarrollo y subdesarrollo coexisten en una misma entidad histórica	8
Factores asociados con el desarrollo-subdesarrollo	10
La política también cuenta	18
Qué significa un mundo globalizado	21
Qué es la globalización	21
Alcance de la globalización	24
Globalización también de la política	28
La nueva economía global	32
Globalización de la educación superior	38
CAPÍTULO 2	
SOCIEDAD GLOBAL DEL CONOCIMIENTO	41
Origen y naturaleza de la nueva sociedad del conocimiento	41
Antecedentes teóricos	48
Internacionalización de un modelo de sociedad del conocimiento	53
La nueva sociedad del conocimiento y su efecto sobre la fuerza laboral	58
La nueva sociedad de la información y su efecto sobre la educación superior	77

CAPÍTULO 3

DETERMINANTES DEMOGRÁFICAS DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	87
Reducción y envejecimiento de la población en los países desarrollados	87
Aumento de la migración internacional	96
Importancia de las remesas internacionales	103
Política migratoria de los países desarrollados	113
Creación de un mercado de empleo global	127

CAPÍTULO 4

ELEMENTOS DE TEORÍA ECONÓMICA PARA COMPRENDER LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	153
Capital humano, educación y desarrollo	153
Globalización y políticas de educación superior	161
La educación superior como bien público	165
Teoría económica y diseño de la política global de educación superior	175

CAPÍTULO 5

GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	185
Comprensión y alcance de la globalización de la educación superior.....	187
¿Una política común para los países desarrollados y subdesarrollados?.....	207
Globalización e internacionalización de la educación superior: el mercado global de la educación superior	229
Mecanismos de convergencia de la educación superior	251

CAPÍTULO 6

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	275
--	-----

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES	311
--------------------	-----

REFERENCIAS	319
-------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro

2.1	Rendimiento privado de la educación superior en algunos países industrializados	81
3.1	Población mundial, países desarrollados y subdesarrollados. Estimaciones para el año 2050	89
3.2	Población mundial de 60 años y más por áreas principales y regiones del mundo. Año 2009	90
3.3	Indicadores de envejecimiento mundial seleccionados por regiones. Año 2009	91
3.4	Veinte primeros países con más población mayor de 60 años de edad. Año 2009	95
3.5	Número estimado de migrantes internacionales y su distribución por regiones. Años 1990-2010	98
3.6	Importancia del flujo migratorio internacional en el mundo (1995-2005)	99
3.7	20 principales países con más alto número de inmigrantes. Años 1990-2005	101
3.8	Impacto de la población inmigrante en países seleccionados de la OECD	102
3.9	Porcentaje de la población migrante con una estancia igual o superior a 10 años por nivel de educación. Año 2001	107
3.10	Número y composición de la población inmigrante en países de la OECD por nivel educativo. Años 2003-2004	108
3.11	Composición del flujo de inmigrantes internacionales hacia países desarrollados. Años 2003-2006	111
3.12	Tamaño estimado de la cohorte de 15-19 años en relación con la cohorte de 60-64 años de edad basados en la estructura etárea actual de la población residente	128
3.13	Datos sobre la emigración mundial 1990-2000	133
3.14	Primeros 30 países de origen de la emigración internacional de fuerza de trabajo calificada. Año 2000	134
3.15	Migración por grupos de países y tipo de emigrantes. Año 2000	138
3.16	Proyección de la matrícula de educación superior en países miembros de la OECD, suponiendo constantes las tendencias de acceso existentes en 2004	139

Cuadro

3.17	Número de estudiantes extranjeros en países de la OECD. Años 2000-2005	142
3.18	Estudiantes provenientes de países no miembro de la OECD, matriculados para estudiar en instituciones de educación superior de países miembro de la OECD. Año 2004	144
3.19	Diferencias en la condición laboral entre la población migrante y nativa por nivel educativo (razones). Años 2003-2004	149
5.1	Expansión de la cobertura de educación superior en el mundo (1965-2005). Tasas de escolaridad bruta de educación superior	186
5.2	Tasa de escolaridad de educación superior de países receptores de estudiantes internacionales	189
5.3	Tamaño del sector de educación superior en los principales países receptores de estudiantes internacionales	190
5.4	Estudiantes internacionales matriculados en los países desarrollados (1999-2009)	191
5.5	Distribución porcentual de estudiantes internacionales matriculados por el área del conocimiento	192
5.6	Distribución de los estudiantes internacionales por región de origen y principales destinos. Año 2009	194
5.7	Tasa bruta de escolaridad femenina en educación superior	208
5.8	Composición del gasto en educación superior en países seleccionados. Años 1995-2005	213
5.9	Estudiantes de educación superior matriculados en instituciones públicas y privadas y en programas a tiempo completo o tiempo parcial. Porcentaje de estudiantes por tipo de institución y modalidad de estudios	216
5.10	Total de estudiantes internacionales matriculados para estudiar en universidades de los países desarrollados. Años 2000-2004	250
5.11	Proyectos financiados por el Banco Mundial (1995-2001)	265
5.12	Expansión del alcance de los proyectos adelantados por el Banco Mundial entre 1995-2001	268

Presentación de la Colección

La madurez de una comunidad científica comienza a ser notable a medida que elabora teorías relativamente originales y pertinentes, a través de las cuales intenta en primer lugar dar cuenta de la propia condición de la sociedad de la que forma parte, así como adaptar elementos de un programa para la atención de los problemas principales que la aquejan. Por otra parte, la madurez de un centro de posgrado se evalúa por la calidad de la producción intelectual que se genera en su interior, la cual deviene a su vez en publicaciones útiles, de interés para estudiantes y estudiosos en los temas tratados.

Destacar la labor de una comunidad académica pasa obviamente también por fortalecer su política editorial. La política editorial se convierte, entonces, en una actividad primordial de los espacios académicos de posgrado, dentro de su objetivo de proveer de mayor visibilidad global –entre pares y demás personas interesadas– a la producción intelectual de su comunidad dentro de sus programas de generación de conocimiento, ya sea este científico o profesional, en la aventura intelectual y sensible del diálogo de saberes, su creación, enriquecimiento, transferencia, difusión y crítica. Por esta razón, la Dirección del Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela ha acordado dar decisivo impulso a tal política a través de la publicación de una colección propia con los estudios destacados de sus miembros. Constituirá dicha colección los resultados meritorios de las investigaciones realizadas por los profesores y estudiantes de los programas de doctorados, maestría y especializaciones dictados desde el mismo.

Para dar inicio a la misma, se ha escogido el resultado de la tesis doctoral del profesor Rodolfo Magallanes, coordinador del Programa de

Especialización en Gobierno y Política Pública. El estudio del profesor Magallanes, quien también dirige actualmente el Instituto de Estudios Políticos de la Facultad, fue evaluado por un jurado calificado de profesores con rango titular de prestigiosas universidades nacionales, el cual encontró méritos suficientes para destacar su aporte al conocimiento en un área vital de la política de las naciones y de las políticas de educación vitales para toda universidad, en particular para sus ámbitos dedicados a la educación avanzada; de allí su múltiple pertinencia. En particular, la investigación se ocupa de un tema de gran importancia para las posibilidades de desarrollo de los países más pobres: la gestión de sus recursos humanos altamente calificados o especializados.

La investigación doctoral del profesor Magallanes trata sobre el fenómeno de la “globalización de la educación superior”, y resalta los factores internos y externos que lo motivarían, los cuales, en su opinión, responden principalmente a necesidades y dinámicas originadas principalmente en los países calificados como desarrollados, asociados particularmente con sus dinámicas poblacionales y a las necesidades de recursos humanos con estudios superiores que poseen las economías de estos países. La política de globalización de la educación superior estaría mediada, además, por la actividad de agencias internacionales que promueven la adopción de políticas internacionales similares en este ámbito, terminando por reforzar patrones históricos de relacionamiento y dependencia entre las regiones de países desarrollados y subdesarrollados. La naturaleza desigual de las relaciones que se establecen entre estos países se evidencia en el análisis que realiza el profesor Magallanes de las consecuencias del proceso de globalización de la educación superior.

Por último, el trabajo del profesor Magallanes busca ofrecer un esquema general de medidas que oriente acciones desde los países identificados en su tesis doctoral como subdesarrollados, para atenuar los impactos negativos del fenómeno, tomando en consideración que es ineficiente –si no imposible– pretender aislarnos de las influencias del proceso de globalización –aislarnos de las influencias negativas puede implicar aislarnos también de las influencias positivas– ante lo que resultaría más conveniente diseñar una estrategia de internacionalización desde el “enfoque de los países subdesarrollados”, enfoque que advierte como necesario al momento del diseño de políticas públicas de desarrollo para nuestras naciones, especialmente,

ante las desventajas que implican opciones “estándares” o con pretensiones universales.

Para el Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Venezuela resulta un gran honor dar inicio a la Colección de Estudios del Postgrado, con el producto del esfuerzo intelectual de sus miembros, consciente de que con ello se da una importante muestra de la madurez científica de nuestra comunidad académica, no solo al resto del país, sino al resto del mundo, estableciendo bases sólidas de comunicación con las mismas.

Elsie Rosales
Directora del Centro de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

BLANCA
S/F (XVI)

Introducción

Los ciudadanos de todo el mundo se enfrentan en la actualidad ante una serie de cambios considerables que a falta de vocablos más precisos han sido reunidos en el término de “globalización”. Hay quienes para remarcar el carácter dinámico, corriente o actual de este proceso le mencionan como “proceso de globalización”. Un aspecto central de este concepto es el impacto que el desarrollo de nuevas tecnologías ejerce sobre este fenómeno, pues facilita –disminuyendo considerablemente su costo– el tránsito de individuos, bienes y servicios y, típicamente, favorece el flujo de capitales entre las diferentes naciones y fronteras. Tal proceso está acompañado de la innovación continua o a ritmo acelerado en múltiples ámbitos de la actividad humana, especialmente –aunque no exclusivamente– en la productiva.

Los cambios en la economía ejercen en los hechos una influencia central, ya que los mismos tienen repercusiones sobre el resto de las áreas de desenvolvimiento social. Aunque los cambios en ámbitos no estrictamente económicos pueden estar favorecidos –y ciertamente lo están– por el cambio tecnológico iniciado en los procesos productivos, cuentan también con cierto grado de autonomía y pueden generar a su vez algunas incidencias significativas en el resto de la sociedad.

Esta situación justifica la conveniencia de adelantar un estudio de los cambios planteados por la globalización de la educación superior. En las siguientes páginas buscaremos proveer de algunas claves que nos sirvan para interpretar los cambios asociados con el fenómeno de la globalización e internacionalización de la educación superior, así como para evaluar su impacto desigual sobre las sociedades de los países desarrollados y subdesarrollados.

Una consecuencia importante de los cambios ocurridos al interior de las sociedades es el papel especial que en el mundo ha adquirido la ciencia, esto es, la creación y aplicación de conocimientos como actividad social dominante o sobresaliente (que demarca el surgimiento de una sociedad postindustrial o del conocimiento). Es notable la mayor importancia de la ciencia en la aplicación de mejoras a la actividad productiva, en la creación de nuevos productos y servicios, nuevos procesos de producción, nuevos materiales, etc., lo que ha generado a su vez, entre otras consecuencias, un aumento en las demandas planteadas por los sectores productivos sobre las actividades científicas y académicas, en particular, sobre la actividad de las instituciones de educación superior y su función en la formación de recursos humanos altamente calificados¹.

Tales requerimientos crecientes de recursos humanos calificados, por parte de los sectores económicos, ejercen presiones considerables sobre los sistemas de educación superior de los países, de manera significativa, sobre los sistemas de educación superior de los países subdesarrollados. El sistema de educación superior de las naciones tiene entre sus objetivos suministrar los recursos humanos especializados en la cantidad y calidad necesarias para atender las necesidades del desarrollo; sin embargo, la acción de los sistemas nacionales de educación superior no ocurre en ausencia de contactos con el exterior, por lo que los cambios ocasionados en las economías extranjeras, favorecidos por el proceso de globalización o integración creciente de los países en el ámbito mundial, generan efectos también sobre los sistemas de educación superior nacionales, modificando los objetivos y prioridades al interior de los mismos, y planteando –en general– necesidades de reforma o reestructuración que muestran notables similitudes entre los sistemas y unidades de educación superior de naciones muy disímiles.

Por otra parte, dadas las diferencias objetivas existentes entre las condiciones y necesidades de los países desarrollados y subdesarrollados, entre países ricos y pobres, así como la influencia que las demandas de los países desarrollados ejercen sobre los países subdesarrollados –a través de distintos mecanismos, tales como condicionalidades para créditos y ayuda

¹ “Institutions and national governments are therefore making the international dimension of research and knowledge production a primary rationale for internationalisation and cross-border education and many institutions are articulating this as a key rationale” (OECD y The World Bank, 2007, 33).

externa, e influencia cultural a través de la asistencia técnica, promovida por agencias internacionales, y otros mecanismos indirectos, tales como la formación profesional de sus cuadros profesionales, etc.—, resulta altamente probable que políticas similares tengan consecuencias distintas. Por ello, nos interesa conocer en primer lugar, cuáles son los efectos que el proceso de globalización genera sobre los sistemas de educación superior de las naciones, así como destacar las diferencias y semejanzas que este proceso adquiere entre países desarrollados y subdesarrollados, los que nos permitirá resaltar la influencia que las necesidades de educación superior de los países desarrollados ejercen actualmente sobre los países subdesarrollados y sus sistemas de educación superior. Haremos énfasis, además, en las posibles consecuencias sobre la formulación y aplicación de políticas para el sector, el tipo de organización del sistema y la reestructuración de las instituciones de educación superior, la definición de contenidos y prioridades, los flujos de insumos y productos entre los sistemas de educación superior nacionales y la conformación de sistemas de educación superior estandarizados u homogéneos a nivel global, en los que las necesidades de educación superior de los países desarrollados ejercen predominio sobre las necesidades de los países subdesarrollados.

Nuestras ideas serán presentadas de acuerdo con el siguiente orden: un primer capítulo en el que expondremos el marco teórico general, conforme con el cual entendemos las relaciones entre los países desarrollados y subdesarrollados, en particular la noción de desarrollo-subdesarrollo, destacando el rasgo central de la dependencia de los países subdesarrollados. En este capítulo explicaremos también la índole del fenómeno global en el que se están dando las relaciones actuales entre los países desarrollados y subdesarrollados.

El segundo capítulo busca explicar los factores que dan origen a la nueva sociedad postindustrial o del conocimiento, destacando sus consecuencias sobre la fuerza de trabajo y el mercado laboral, para derivar de allí cuál es su impacto sobre el sector de la educación superior.

El tercer capítulo está destinado a presentar las principales tendencias existentes a nivel demográfico en los países desarrollados y las consecuencias sobre la demanda de fuerza de trabajo altamente calificada proveniente del resto del mundo, especialmente de los países subdesarrollados, provocando la aparición de un mercado laboral global.

Un cuarto capítulo presenta un marco general de teoría económica que pretende proveer algunas hipótesis plausibles para la comprensión del proceso de globalización de la educación superior.

El quinto capítulo describe en qué consiste concretamente el proceso de globalización de la educación superior, define el contenido e intereses específicos que caracterizan las políticas que predominan al interior de los sistemas de educación superior de los países, indiferentemente de su condición de desarrollo.

En el sexto capítulo se presenta una evaluación del impacto de la globalización de la educación superior en países desarrollados y subdesarrollados, con algunas propuestas de políticas que se sustentan en la distinción esencial de los intereses de ambos tipos de países.

Finalmente, las conclusiones se proponen resumir las ideas tratadas en este trabajo y las principales líneas de acción e intervención abiertas a los gobiernos de los países desarrollados y subdesarrollados, así como esbozar un plan de investigación futura en el área.

Capítulo 1

Importancia del (sub)desarrollo en la definición de la globalización de la educación superior

SELECCIONANDO UN MARCO TEÓRICO PARA COMPRENDER EL FENÓMENO DEL DESARROLLO

La noción de “desarrollo” históricamente ha incluido varios significados (ver Sunkel y Paz 1980, 22ss.). Desde el punto de vista estricto de la ciencia política, el desarrollo está normalmente asociado con la existencia de una sociedad con democracia formal e instituciones representativas, lo que incluye: derecho universal al sufragio, consagración de los derechos individuales y división de los poderes públicos, existencia de partidos y pluralismo político, etc. (véase Lipset 1977, 1963). En términos de modernización (Apter 1970; Eisenstadt, 1972, 1968), el desarrollo se asocia con el uso de indicadores o criterios, tales como ingreso per cápita, nivel de alfabetización, grado de urbanización, centralización y estabilidad del poder político, diferenciación social, grados de participación política, etc., criterios cuyos más altos valores ayudarían a distinguir entre naciones “avanzadas” o modernas y el resto de naciones “rezagadas”, “tradicionales”, o “subdesarrolladas”.

El desarrollo también ha sido entendido (es el caso principalmente de la literatura de Naciones Unidas) en relación con la atención de necesidades sociales (*human needs*), tales como alfabetización, escolaridad, servicios de salud, vivienda, alimentación y crecimiento económico, conforme con

los cuales igualmente altos valores indicarían mayor grado de desarrollo relativo.

Sin embargo, establecer lo que significa “desarrollo” no ha estado exento de polémica y la principal crítica a estos estudios del desarrollo ha sido su carácter unilateral o etnocéntrico, y el sesgo cultural que existe al evaluar desiguales condiciones en distintos países, con patrones propios de un tipo de sociedad que se considera modelo de progreso o desarrollo, estado del cual el subdesarrollo sería una desviación, atipicidad o anormalidad². Una contrapartida de esta evaluación etnocéntrica o sociocéntrica es la asociación frecuente entre nacionalismos y el tema del desarrollo³.

Aunque para todos los observadores son evidentes las diferencias existentes entre los países en términos de desarrollo⁴, falta aun por identificar cuáles factores determinan el origen de estas diferencias⁵; no obstante, este propósito escapa de nuestro estudio. Sí nos va a ocupar, en cambio, el tratamiento de las diferencias en el desarrollo relativo entre los países, ya que pueden tener —como ha sido notable en la práctica de las políticas y programas del desarrollo, al menos, luego de la Segunda Guerra Mundial— implicaciones sobre los resultados desiguales en la implantación de políticas públicas; en particular, nos interesan las consecuencias de la globalización de la educación superior sobre las opciones de bienestar de países más o menos (sub)desarrollados, más o menos ricos (pobres) o más o menos industrializados.

² Para una crítica de las teorías de la modernización, puede leerse Rey (1980).

³ Véase Myrdal (1968, 80ss.); una síntesis de este tema puede leerse en Chilcote (1994, 215ss.).

⁴ “No es posible, desde luego, negar la realidad de la coexistencia de un grupo de países desarrollados —cualesquiera que sean los indicadores que se apliquen para apreciar el desarrollo— y de un grupo de países no desarrollados. No es posible tampoco negar la existencia de relaciones directas y estrechas entre los países desarrollados capitalistas y los no desarrollados que se ubican dentro del capitalismo. Tampoco es posible —a la luz de las convincentes, reiteradas y múltiples demostraciones estadísticas e históricas que se han hecho— negar la existencia de una profunda y creciente desproporcionalidad cuantitativa y cualitativa en el crecimiento comparativo de los dos grupos de países indicados” (Maza Zavala, 1985, 31).

⁵ Para una revisión de los asuntos pendientes en materia de estudios del desarrollo, léase la compilación de trabajos editada por Meier y Stiglitz (2001). También pueden leerse Kay (1989, 1991); Todaro (1997); Chilcote (1994).

Concepto de desarrollo

En términos generales, las teorías del desarrollo se ocupan principalmente de “explicar, desde un punto de vista macroeconómico, las *causas y el mecanismo del continuado aumento de la productividad del factor trabajo* y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y, por ende, en el modo como se distribuye y se utiliza el producto social” (Furtado, 1974, 11. El destacado es mío).

El desarrollo implica la construcción de un sistema social productivo “articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción [social] ampliada... Ello conlleva [entre otras medidas] la creación de una base endógena de acumulación de capital. Dicho esfuerzo de creación de un sistema productivo es, pues, una tarea histórica e implica la puesta en marcha de un *proyecto nacional*” (Guillén, 2007, 493. El destacado es mío).

El desarrollo es concebido en la actualidad no solo en asociación con una idea de crecimiento económico, percibida a través de la variación de unos pocos indicadores aislados, sino como un proceso social multidimensional (véase Meier y Stiglitz, 2001) que implica el cambio integral del sistema, no solo económico, sino de toda la sociedad, lo cual incluye cambios “radicales” en los ámbitos institucional, social, administrativo, cultural e, incluso, en las actitudes de la población, de sus creencias o costumbres (véase Todaro, 1997, 69).

El concepto de desarrollo “comprende la idea de crecimiento rebasándola. En efecto, aquel se refiere al crecimiento de un conjunto de estructura compleja. Tal complejidad estructural...traduce la diversidad de las formas sociales y económicas generadas en el proceso de la división del trabajo social... [Esta complejidad] está bajo la acción permanente de una multiplicidad de factores sociales e institucionales que rebasan el campo del análisis económico” (Furtado, 1974, 88), e “involucra cambios cualitativos además de cuantitativos. Se trata no solamente de un proceso de acumulación de capital, de mayor productividad del trabajo y de progreso tecnológico, sino también de la creación de una estructura productiva, de la relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura y del *mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación*” (Perroux, citado en Guillén, 2007, 492. El subrayado es mío).

Desarrollo y subdesarrollo coexisten en una misma entidad histórica

Por otra parte, en el mundo coexisten desarrollo y subdesarrollo. Esta última formación social estaría caracterizada principalmente por su “desarticulación y extroversión”; es decir, las regiones o naciones subdesarrolladas “por razones estructurales están expuestas continuamente a bloqueos de desarrollo o de crecimiento” (citado en Guillén, 2007, 492) y están integradas a un sistema de relaciones de tipo dominación-dependencia que las vincula con las naciones “centrales” (de lo que se deriva el término “periféricas”, para referirse a las naciones menos desarrolladas, o “subdesarrolladas”), el cual además se soporta sobre patrones históricos de división social del trabajo en el ámbito internacional. De acuerdo con estos patrones de división del trabajo, los países de la periferia o subdesarrollados funcionan principalmente como consumidores de productos importados y como proveedores internacionales de materias primas e insumos de producción⁶, bienes que generalmente se comercian en el mercado internacional a precios bajos, impidiendo la generación de excedentes importantes que financien o promuevan el desarrollo autónomo de las naciones subdesarrolladas, o a pesar de la creación coyuntural de excedentes importantes en estas naciones, ocasionadas por la ocurrencia momentánea de alzas sustanciales en el precio de los bienes y servicios que exportan en el mercado internacional, la persistencia de restricciones estructurales (concentración del ingreso, restricciones de escala, inflación crónica, escasez de insumos básicos y especializados, sesgo antiexportador, condiciones políticas e institucionales inadecuadas, etc.) en las economías y sociedades subdesarrolladas, y la persistencia de desventajas frente a las economías industrializadas, reorientan estos excedentes de nuevo a los mercados de capitales de los países industrializados⁷.

⁶ Por ejemplo, aun a finales de la década de los noventa, el valor de las importaciones que los países industrializados realizaban en países subdesarrollados no alcanzaba al 2% del PIB de aquellos (véase Gilpin, 2003, 343). En el caso de América Latina, Castells (1999a, 144) nos recuerda: “Para el conjunto del mundo, la parte de productos básicos no energéticos comerciados en total en 1970 era sólo del 16%, mientras que para América Latina superaba el 48%. En efecto, hasta la década de 1980, para todos los países latinoamericanos, con la excepción importante de Brasil, los productos primarios representaban más del 50% de sus exportaciones”. Pero además, el aumento experimentado por las exportaciones de los sectores manufactureros en algunas de estas economías, se concentró principalmente en productos intensivos en el uso de recursos primarios y la industria de alimentos.

⁷ “El desequilibrio externo que conducía a crisis recurrentes, con agudos efectos recesionistas e inflacionarios, obedecía al deterioro de los términos de intercambio entre los productos primarios y

De acuerdo con las versiones más debatidas de los modelos que intentan explicar el desarrollo (véase W.W Rostow), el subdesarrollo⁸ fue considerado una etapa “primaria” o inicial del desarrollo, obviando –entre otros hechos que merecen destacarse– el origen histórico de este, el cual tiene que ver con la expansión y manera de relacionamiento de las economías de los principales países coloniales con sus colonias (véase Gunder Frank, 1977), durante los siglos xv-xvi, por lo que desarrollo y subdesarrollo se implicarían mutuamente desde el comienzo, habiendo coincidido en el mismo proceso de configuración histórico-social, sin que, por otra parte, los países “desarrollados” hubieran atravesado una etapa similar a la que denominamos “subdesarrollo”.

Previo a la Segunda Guerra Mundial, Colin Clark (*The conditions of economic progress*, 1938) publicó un trabajo en el que estudiaba las diferentes estructuras de los sistemas de producción, precisamente a partir del análisis de la utilización del factor trabajo. Los resultados de su investigación destacaban la existencia de una alta correlación entre la composición de la población activa y el nivel de ingreso per cápita de las naciones. De acuerdo con esta investigación,

la proporción de la población ocupada en las actividades primarias (agricultura, ganadería, pesca) surge como una función inversa del nivel del ingreso por habitante. El empleo de mano de obra en el sector secundario (industrias en general) aumenta rápidamente durante cierto período, en el que se eleva concomitantemente el nivel del ingreso por habitante, para luego estabilizarse. En la fase superior de desarrollo será el sector terciario (servicios en general) el que empleará más mano de obra (Furtado 1974, 129).

Una de las conclusiones principales del trabajo de Clark fue que *no podría haber desarrollo sin industrialización*.

los productos manufacturados, lo que significaba transferencias masivas de excedente de la periferia al centro” (Guillén, 2007, 497).

⁸ “El término subdesarrollo hizo su aparición en el seno de las Naciones Unidas entre los años 1944-1945, cuando los países recién emergidos de la Segunda Guerra Mundial buscaban ansiosamente la consecución de factores dinámicos que condujeran a un orden nuevo y superior” (citado en Báez, 1989, 27, nota al pie). Véase, también, Sunkel y Paz (1980). Merece mención que el famoso economista Gunnar Myrdal prefería el uso de este término “dinámico”, al término más estático, “países atrasados”, que se usaba previamente (Myrdal, 1968, 18).

La propagación del modelo de industrialización desde las naciones más ricas a las nuevas naciones-Estado, permitió plantear el desarrollo como un proceso de evolución o historia natural⁹. Sin embargo, sería imposible entender el subdesarrollo sin hacer relación con el desarrollo, es decir, sin considerar los vínculos del subdesarrollo con el resto del mundo desarrollado. El subdesarrollo no es una fase primaria o imperfecta del desarrollo, sino un producto histórico de la expansión del sistema económico capitalista, que contiene igualmente a las naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Repitiendo a Sunkel y Paz:

...se postula basándose sobre la observación histórica sistemática, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que tanto el subdesarrollo como el desarrollo son dos caras de un mismo proceso histórico universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos; que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica concreta se observa en dos grandes dualismos: por una parte, la división del mundo *entre* los estados nacionales industriales, avanzados, desarrollados, “centros”, y los estados nacionales subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos, dependientes (1980 [1970], 37).

Factores asociados con el desarrollo-subdesarrollo

Las necesidades de reconstrucción planteadas por la posguerra, estimularon la investigación posterior sobre el tema del desarrollo. En particular, las investigaciones estuvieron orientadas a identificar las condiciones que debería reunir un país para iniciar el camino del desarrollo, es decir, determinar qué tipo de transformaciones políticas, económicas y sociales tienden a generar bienestar y progreso de manera rápida y estable entre los habitantes.

Otra vez, un hito en esta área de investigación lo constituyó el trabajo de W.W. Rostow, a mediados del siglo xx. Rostow concebía el desarrollo

⁹ “En Adam Smith, esa idea del desarrollo surge explícitamente y en forma dogmática. El progreso económico parecería ser un fenómeno natural que se produce ‘en casi todas las naciones...hasta en aquellas que no han disfrutado de gobiernos prudentes y parsimoniosos’” (citado en Furtado, 1974, 18).

como una secuencia de fases o “etapas del crecimiento”, partiendo desde una sociedad tradicional, “cuya estructura es determinada por funciones de producción limitadas, fundadas en la ciencia y en la tecnología prenewtoniana y actitudes prenewtonianas respecto del mundo físico” (citado en Furtado, 1974, 130), hasta una sociedad madura y de consumo masivo, en la que adquieren preeminencia “la clase de gerentes y empresarios”. El elemento clave en el “despegue” hacia el desarrollo o crecimiento sostenido, de acuerdo con Rostow, sería un factor externo que ocasionara un “impulso súbito y brusco, exógeno al sistema económico”¹⁰.

En la misma época fue conocido el resultado de una investigación sobre el desarrollo, con importantes consecuencias para nuestra región, debidas al investigador argentino Raúl Prebisch. La base de su formulación es el estudio de la manera como se difunde el progreso tecnológico, a partir de su evaluación de la experiencia de la revolución industrial en Inglaterra: “...según esa concepción, la creación del primer núcleo industrial en Inglaterra desató un proceso de propagación de la técnica moderna hacia el resto del mundo” (Furtado, 1974, 131). A diferencia de este proceso, la economía contemporánea se caracterizaría por la coexistencia de regiones “avanzadas” y “atrasadas”¹¹, es decir, la existencia de un “centro”, “que produce el desarrollo tecnológico”, coexistiendo con una vasta y heterogénea “periferia” que incorpora gradualmente, a ritmos e intensidad desigual, esa tecnología que se desarrolla en el “centro”. Por lo que la índole de las relaciones prevalecientes entre los países del “centro” y los que conforman la “periferia”, contribuiría más bien a acentuar las desigualdades existentes entre los mismos; principalmente, aunque no solo, a través del deterioro de los términos de intercambio comercial a favor de los países del “centro”.

El resultado de este proceso de integración con el exterior fue casi siempre la creación de estructuras dualistas; una parte de la sociedad tendía a organizarse de manera “moderna” o “avanzada”, actuando en función de la maximización de las ganancias, mientras la otra se mantiene dentro de formas precapitalistas de producción, en situaciones de retraso o rezago

¹⁰ “El impulso a que se refiere puede originarse en el plano político como, por ejemplo, en el caso de una revolución que modifique el equilibrio del sistema de poder, abriendo el paso a la sustitución de los grupos tradicionales por grupos progresistas; es posible también que el impulso se desencadene desde el plano tecnológico, o en el plano de las relaciones internacionales” (Furtado, 1974, 130).

¹¹ “...llamaremos de sector avanzado a aquel en el que penetró ya la tecnología moderna....Al restante lo llamaremos de sector atrasado” (Furtado, 1974, 179).

relativo. Contribuyendo, de esta manera, a generar un tipo de *economía “dual, heterogénea o desintegrada”*, fenómeno específico del subdesarrollo contemporáneo¹².

En términos generales, el subdesarrollo vendría caracterizado además por la persistencia de una situación en la que la producción y el empleo en el sector “atrasado” de la economía prevalecen sobre el sector “avanzado”: “la primera condición para que haya desarrollo es que aumente la participación del sector avanzado en el producto global” (Furtado, 1974, 179). A su vez, el incremento de la importancia de este sector dependería de la intensidad de la acumulación en el sector avanzado, de la dirección del progreso tecnológico y de la disponibilidad de fuerza laboral en condiciones de ser empleada en este sector avanzado.

Para comprender el (sub)desarrollo hay que entender el mecanismo de la dependencia

Cardoso y Faletto definen el desarrollo en “términos de acumulación y transformación de la estructura productiva hacia niveles de complejidad creciente” (Cardoso y Faletto 1986/1969, 142). Un elemento clave de esta definición es que la existencia de desarrollo-subdesarrollo depende del establecimiento de “relaciones de mercado con los países industrializados” (p. 22).

El subdesarrollo alude a una situación histórica en la que la expansión del capitalismo relaciona dos tipos muy diferentes de países, que hemos dado en llamar desarrollados-subdesarrollados: “vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista”; “entre las economías desarrolladas y subdesarrolladas no sólo habría una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución”. En particular, supondría “una estructura definida de relaciones de dominación” (p. 23).

¹² “Esa heterogeneidad no podía entenderse, a juicio de Furtado, sin tomar en consideración las relaciones de dominación-dependencia entre el centro y la periferia” (Guillén, 2007, 497).

El concepto de subdesarrollo, tal como se lo emplea comúnmente, se refiere más bien a la estructura de un tipo de sistema económico con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno. Definición esta que –aunque cierta– resulta “manifiestamente insuficiente” (p. 23). Un rasgo esencial de la condición de “subdesarrollo”, que es frecuentemente obviada, es la dependencia, la cual “empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios”. Esta situación de dependencia supondría “que las decisiones que afectan la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas” (p. 24). La relación de dependencia sugiere “una connotación de control del desarrollo de otras economías, tanto de la producción de materias primas como de la posible formación de otros centros económicos” (p. 33).

La consecuencia principal de este análisis sería la negación de la existencia de una evolución necesaria desde “fases primarias” de desarrollo a hacia otras superiores; por el contrario, plantea el reconocimiento de factores que mantienen a los países menos desarrollados en tal condición. Particularmente, el control del progreso tecnológico por parte de ciertas economías, conjuntamente con la posibilidad de condicionar el aparato productivo de las regiones de la “periferia”, colocaría a estas últimas en una relativa situación de *dependencia*¹³; así, otra de las características centrales del subdesarrollo es la limitación de la autonomía de decisión de las naciones subdesarrolladas.

Por ello, el enfoque propuesto no considera adecuado separar los factores denominados “externos” e “internos” relacionados con el subdesarrollo; al contrario, se propone hallar las características de las sociedades nacionales subdesarrolladas que reflejan la índole de las relaciones que mantienen con los factores externos.

¹³ “...modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica un situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior” (Cardoso y Faletto, 1986/1969, 29). “La dependencia significa un patrón integral de comportamiento de una sociedad nacional ubicada en el dominio del capitalismo monopolista y cuyas fuentes principales de ingresos son controladas, explotadas o decisivamente influidas por las organizaciones capitalistas de los países dominantes” (Maza Zavala, 1985, 32).

La economía moderna está dominada por grandes empresas transnacionales, monopolios y oligopolios

En la economía moderna, al menos desde los años sesenta¹⁴, las empresas transnacionales pasaron a constituir un elemento determinante de los obstáculos con los que se encontrarían las estrategias de desarrollo de los países subdesarrollados, particularmente por su efecto sobre el proceso de concentración y centralización de capitales y mercados. Las empresas multinacionales¹⁵ daban cuenta a finales del siglo pasado de un tercio del producto económico del mundo y de dos terceras partes del comercio mundial. Tal situación limitó las posibilidades de desarrollo –al menos en la mayoría¹⁶–

¹⁴ “A brief examination of available data strongly suggests that transnational corporations represent a significant, and growing, dimension of economic power in the global economy. In 1962, the world’s 100 largest industrial corporations owned 1288 foreign subsidiaries. By 1998, the 100 largest industrial firms owned nearly 10,000 foreign subsidiaries. Some of these transnational corporate networks are immense in scope. Philip Morris, for example, operates in 170 countries. In 1983, corporate revenues of the world’s 500 largest corporations equaled 15% of world GDP. By 1998, this ratio had grown to 28%... Revenues of the largest 200 corporations now exceed the combined economic activity of 182 nations ... Clearly, TNCs [corporaciones transnacionales] have become significant actors in the global economy, apart from the nation-state system within which they are geographically located” (Kentor, 2005, 266-267).

¹⁵ Por empresa multinacional o transnacional podemos entender con Gilpin, “una empresa de una nacionalidad en particular que posee filiales en dos o más economías nacionales. Estas empresas se expanden a través de la inversión directa extranjera” (2003, 196). Las empresas transnacionales o multinacionales son más ricas que cualquier país del Tercer Mundo; en 2004, los ingresos de la General Motor fueron 191,4 miles de millones de dólares estadounidenses, un ingreso mayor que el PIB de 148 países (véase Stiglitz, 2006, 187ss., también Gilpin, 2003, 195ss.). Una célebre profesora de Cambridge decía, hablando de las corporaciones transnacionales, a finales de los años setenta: “Cualquiera de esas corporaciones tiene un movimiento anual de ingresos que excede el presupuesto total de muchas naciones. Cada una de ellas tiene su base en alguno de los países altamente desarrollados (la mayoría en Estados Unidos) y espera recibir alguna protección de su Gobierno, pero en sentido estricto no forman parte de ninguna economía nacional. Obtienen beneficios económicos o ganancias de una diversidad de operaciones en todo el mundo de mercado libre, y emplean una fuerza de trabajo reclutada en muchos países; los administradores y el personal le deben fidelidad a la compañía que los emplea, más que alguna autoridad nacional; su objetivo es obtener beneficios, nominalmente para sus accionistas y propietarios, pero en realidad para la corporación como tal, que es con la que están ligadas sus suertes personales. No hay duda de que en el seno de las corporaciones hay conflictos y luchas por el poder, pero en general su administración está mucho mejor integrada y sus políticas son mucho más coherentes que las de cualquier nación, lo que les permite desempeñar un papel importante en el desarrollo y el subdesarrollo del Tercer Mundo” (Robinson, 1981, 10-11).

¹⁶ Existen diferencias entre los países subdesarrollados; son visibles las diferencias entre Asia y las restantes regiones de países subdesarrollados, las cuales han tenido poca capacidad de atraer capitales, dados los amplios mercados asiáticos, con sus trabajadores mejor formados, sus mejores infraestructuras y sus economías de elevado crecimiento, lo que los hace más atractivos para la

de los países, impidiéndoles conformar una base económica (de mercados y capitales) propia (o endógena) sobre la cual soportar eficientemente el desarrollo, que aunado a las fallas internas en la definición de políticas para el desarrollo, provocó el colapso del modelo (conocido como Modelo de Sustitución de Importaciones) propuesto como alternativa para los países subdesarrollados, especialmente en América Latina¹⁷.

El modelo económico, predominante hoy día a nivel mundial, se sustenta determinantemente en las grandes empresas transnacionales¹⁸, quienes persiguen con su internacionalización no solo la ampliación de sus mercados y la apertura de nuevos espacios para la inversión de los capitales, sino el aprovechamiento además de “ventajas” relativas y economías externas, especialmente en algunas grandes economías subdesarrolladas, tales como menores costos laborales, ahorro en costos de transporte, sistemas fiscales menos onerosos, normas ambientales menos estrictas, y otras similares. La presencia de grandes empresas internacionales en las naciones menos desarrolladas continúa generando consecuencias des-estructurantes o des-articuladoras de sus economías y sociedades¹⁹, que imponen restricciones al surgimiento de una base productiva autónoma, debido —entre otras razones— al aprovechamiento de las ventajas de escala y tecnológicas de las empresas o corporaciones multinacionales, es decir, al hecho de que constituyen grandes monopolios.

compañías multinacionales (véase Stiglitz y Charlton, 2005, 14ss., sobre la evaluación comparada de la experiencia de desarrollo en Asia y América Latina).

¹⁷ Resalta la evaluación contenida en el trabajo de Stiglitz y Charlton, sobre el colapso del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, en el cual habría ejercido un papel destacado —aunque no único— la liberalización de los mercados financieros y la dependencia de la región de los flujos de inversión provenientes del extranjero: “Latin America’s reliance on foreign capital flows and foreign direct investment are what made it particularly vulnerable to global economic shocks” (2005, 22).

¹⁸ El auge, sobre todo a partir de los años ochenta, del modelo basado en las empresas internacionales, radicó en el crecimiento de la competencia internacional entre las empresas y naciones industrializadas, la liberalización económica y comercial, la desregulación de los mercados financieros, las innovaciones en materia de transportes y comunicaciones, todo lo cual facilitó la movilidad internacional de los capitales y la inversión extranjera (véase Gilpin, 2003).

¹⁹ Por ejemplo, hablando del caso mexicano y el TLCAN (o Nafta): “En los espacios en los que operan estas empresas regionalizadas... producen efectos tanto de atracción e impulso como de freno. A su vez generan por un lado procesos de creación y reforzamiento de polos de desarrollo, y por otra parte, efectos de desestructuración y/o destrucción de otras empresas y actividades que estaban orientadas al mercado interno... ha acentuado la heterogeneidad estructural del sistema productivo y de la estructura social... Los desequilibrios regionales son ahora más marcados” (Guillén, 2007, 506).

El mecanismo principal de expansión de la economía actual es la inversión extranjera²⁰, la cual implica cada vez menos el uso de dinero fresco, pues se hace en proporción elevada a través del apalancamiento financiero o del crédito muchas veces local, acentuando la escasez de crédito local para las empresas más pequeñas, aunado a que el fin de esta inversión extranjera sería básicamente “alcanzar un control parcial o total sobre la comercialización, producción u otras actividades en otra economía [huésped o destino] ... La IDE es usada como parte de la estrategia de una corporación para establecer una posición permanente [dominante] en otra economía” (Gilpin, 2003, 196).

La forma de expansión que usa esta economía consiste esencialmente en la constitución de redes o alianzas interempresariales, con el fin de facilitar el acceso a nuevos mercados y aprovechar ventajas externas (internalizándolas), generando además rendimientos de escala (al ampliar los mercados), que hacen viable asumir –entre otros importantes– los elevados costos de investigación y desarrollo de las empresas de la economía “global”, al tiempo que se busca limitar los riesgos e incertidumbre al integrarse a acuerdos de creación y protección de nuevos mercados regionales. La estrategia inicial de crecimiento horizontal de las empresas transnacionales –aumentar el número de mercados nacionales que se controlaban *in situ*– se sustituye por una estrategia de integración vertical²¹, a través de la cual se explotan ventajas en todo el mundo, no solo al interior de economías nacionales, al tiempo que se extiende y diversifican clientes, proveedores y los sectores económicos de actividad de la empresa multinacional²².

²⁰ Un aspecto que caracterizó precisamente el inicio de esta época fue la expansión de las inversiones extranjeras de las corporaciones multinacionales, en un comienzo, principalmente estadounidenses; a partir de los años ochenta, bajo un nuevo auge de la inversión extranjera directa, con un origen internacional algo más diversificado, sobre todo con presencia europea y asiática (japonesa, coreana y ahora china).

²¹ “En 1994, el comercio intraempresarial –transacciones entre empresas centrales de los Estados Unidos y sus filiales en el extranjero– representaban un tercio de las exportaciones y dos quintos de los bienes importados de Estados Unidos. Alrededor de la mitad del comercio entre Japón y Estados Unidos es comercio intraempresarial que se produce a un precio de transferencia puesto por las propias empresas y en el marco de una estrategia corporativa que no necesariamente se ajusta a la teoría del comercio convencional” (*sic*. Gilpin, 2003, 201).

²² “Las alianzas empresariales transnacionales han adquirido una enorme importancia en determinar la distribución de la participación en el mercado entre distintas empresas, y la localización geográfica de la industria global” (Gilpin, 2003, 200-201).

Estudiosos del comercio internacional nos recuerdan que:

Las industrias con alto nivel de comercio intraindustrial tienden a ser de bienes manufacturados sofisticados como la industria química, la farmacéutica y equipos de generación de energía. Estos bienes son exportados principalmente por naciones avanzadas y, probablemente, están sujetos a importantes economías de escala en la producción [monopolios]... las industrias con comercio intraindustrial muy pequeño son generalmente de productos intensivos en trabajo, como el calzado y los vestidos. Estos son bienes que Estados Unidos importa fundamentalmente de los países en vías de desarrollo, donde la ventaja comparativa está bien definida y es el primer determinante del comercio de Estados Unidos con estos países (Krugman y Obstfeld, 2001, 144).

Dados los costos asociados con esta estrategia internacional de expansión de la economía mundial: creciente competencia y centralización de los capitales a nivel internacional, altos costos de la innovación y nuevas tecnologías, surgimiento de bloques comerciales regionales, etc., surgen importantes restricciones a las posibilidades de desarrollo de los países más pobres o subdesarrollados: “A menos que el país cuente con dispositivos de regateo como una sustancial capacidad financiera y tecnológica o bien controle el acceso al mercado, tendrá una desventaja considerable en sus relaciones con las empresas extranjeras” (Gilpin, 2003, 209).

El predominio de las empresas multinacionales en la economía actual, coloca la reproducción y expansión económica de las sociedades nacionales más allá de las fronteras de la nación, de manera cada vez más determinante o significativa. El enorme tamaño de las empresas multinacionales y las implicaciones de la gran cantidad de recursos que controlan les ofrecen claras ventajas, no solo económicas, ante los Estados y las economías desarticuladas de los países subdesarrollados. Por otro lado, la movilidad alentada en la actualidad por las fuerzas que impulsan la globalización, aumenta las diferencias de poder y capacidades de negociación existentes –en términos generales– entre las empresas multinacionales y los países subdesarrollados; aquellas usan su mayor poder de negociación amenazando con migrar sus inversiones, empresas y empleos en caso de que los Estados decidan adoptar políticas que impliquen mayores costos sobre los resultados de estas empresas²³.

²³ “If governments decide to tax or regulate them in ways they don’t like, they threaten to move elsewhere. There is always another country that will welcome their tax revenues, jobs, and foreign investment” (Stiglitz, 2006, 188).

El sustento de las fuentes del dinamismo económico en los países menos desarrollados, apoyadas principalmente sobre las bases de las posibilidades de las empresas transnacionales, resultaría nuevamente insuficiente: “El progreso técnico se concentra, como en los tiempos del modelo agrario-exportador... en el sector dinámico de la economía (el sector exportador) sin transferirse, salvo mínimamente a otras actividades” (Guillén, 2007, 507). La desvinculación del sector externo del resto de la economía limita los efectos positivos de las innovaciones tecnológicas y mejoras de la productividad aplicadas en este sector, reforzando simultáneamente dinámicas concentradoras del ingreso²⁴.

La política también cuenta

De acuerdo con Cardoso y Faletto, las diferencias entre las variables económicas no son suficientes para dar cuenta del fenómeno del “subdesarrollo”, por lo que adoptan un enfoque “global” alternativo o “análisis integrado del desarrollo”, conforme al cual variables adicionales a las económicas, significativamente, variables políticas y sociales, son igualmente determinantes en el proceso de desarrollo-subdesarrollo; en particular, ellas “mantienen una influencia decisiva respecto al aprovechamiento y continuación de las oportunidades de desarrollo que ocasionalmente se manifiestan en el mercado”; y, por tanto, “la actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales pasa a ser decisiva para el análisis del desarrollo” (Cardoso y Falleto, 1986/1969, 28).

Aun cuando las economías de los países desarrollados o centrales ejercen alguna determinación, Cardoso y Faletto no otorgan a estas la “determinación plena” de los resultados del proceso del desarrollo y, en cambio, reconocen la importancia de las variables políticas internas (la acción de fuerzas sociales y políticas nacionales, la definición de un proyecto político

²⁴ Algunos elementos que apuntarían a favor de esta conclusión son: la coincidencia del auge de la actividad del sector externo con escaso crecimiento del producto territorial y la persistencia de desequilibrios en las cuentas corrientes, particularmente en los países más pobres o subdesarrollados, lo cual plantea necesidades de atracción de capitales externos, vía inversiones extranjeras y endeudamiento externo, lo que no deja de tener consecuencias negativas sobre la estabilidad del desarrollo y el control nacional de la economía.

nacional, las relaciones que se establecen con grupos “hegemónicos” del exterior, etc.), para aprovechar situaciones u oportunidades que “ocasionalmente” se presentarían en el mercado internacional. El subdesarrollo nacional supondría un *modo económico, político y social de ser que depende simultáneamente del tipo de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de los intereses nacionales.*

Desde los esfuerzos pioneros a mediados del siglo xx, distintas tradiciones de estudiosos del desarrollo han incorporado nuevas variables a las destacadas en los modelos iniciales, reconociendo la complejidad que encierra todo esfuerzo honesto de comprensión del fenómeno del desarrollo.

A la crisis por la que atravesó la economía y teoría del desarrollo desde los años setenta y, especialmente hasta los años noventa, le ha seguido una serie de estudios recientes que busca innovar en esta materia. Una característica de los nuevos trabajos en esta área es la inclusión de variables políticas e institucionales a la comprensión del desarrollo. Las deficiencias en el diseño y aplicación de las políticas nacionales, de los programas de ayuda internacional, durante los años cincuenta, sesenta y setenta, y de los programas de reformas recomendados por los organismos multilaterales durante los años ochenta y noventa, han alertado precisamente acerca de la importancia de estas variables políticas e institucionales como límites del desarrollo. Este interés en las políticas es relevante para lograr dar cuenta de los factores que generan las diferencias de desempeño entre países desarrollados y subdesarrollados (véase Meier y Stiglitz, 2001).

En los años sesenta se señaló, por ejemplo, la importancia de incorporar el “capital humano” —destrezas y conocimientos generales, la condiciones de salud y educación de la población—, además del capital físico, entre las variables determinantes que inciden sobre el crecimiento económico y el desarrollo de las naciones. Los escasos logros en materia de desarrollo llevaron al pesimismo de los años setenta, que estuvieron acompañados por la imposición de gobiernos autoritarios en muchas naciones subdesarrolladas, caracterizados por la decepción general ante los escasos resultados de los grandes proyectos mundiales de inversión y ayuda para el desarrollo. En los años ochenta, la crisis de la deuda hizo inviable la permanencia del modelo de crecimiento económico sustentado en la sustitución de importaciones, el cual había mostrado ya rasgos de debilidad en décadas previas, conduciendo

al estancamiento económico y el endeudamiento crónico de los países subdesarrollados. La ideología neoclásica que le siguió y pretendió imponer de nuevo la confianza absoluta en los mercados y en los sistemas de precios, como fuentes de información e incentivos suficientes, para la asignación de recursos por las sociedades, ante las diversas prioridades del desarrollo, debió ceder espacio nuevamente a escépticos y críticos del mercado en épocas más recientes.

La persistente insatisfacción en relación con las explicaciones del desarrollo, subsistente a finales del siglo, plantea la necesidad de indagar sobre nuevas teorías del (sub)desarrollo. Las nuevas teorías del desarrollo destacan la importancia del conocimiento, la innovación y otras variables intangibles en la generación del desarrollo. Estarían estas variables en condiciones de elevar sostenidamente el rendimiento de los factores productivos, dado que la acumulación de capital humano, por medio —entre otras medidas— de la inversión en bienes públicos, investigación y conocimiento, generaría beneficios adicionales (externalidades positivas) con costos de producción decrecientes. El progreso sería resultado de la internalización, a través del rediseño del proceso político y la implantación de políticas adecuadas, de las ventajas asociadas con un mayor “capital humano”, un contexto institucional²⁵ más adecuado y un mayor o mejor “capital social”²⁶. Estas variables destacan la importancia de los procesos políticos y de formación de las políticas públicas, aspectos que son relegados a un plano secundario o inferior por estrategias que hacen énfasis solo en las variables del mercado. Las nuevas escuelas que persiguen explicar el proceso de desarrollo incluyen al Gobierno o Estado como un “elemento integral” del sistema económico, enfatizando la relación complementaria entre las dinámicas del mercado y el Estado en el proceso de formulación de las políticas públicas (véanse Todaro, 1997; Meier y Stiglitz, 2001).

Nuevas realidades conforman además nuestra época, una nueva realidad en la que la influencia que ejercen los flujos internacionales

²⁵ Son las “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, 13); se refiere al contexto de reglas “formales e informales” que delimitan la interacción social, influye sobre los modos de cooperación y competición para la realización de fines individuales o grupales.

²⁶ Collier lo caracteriza como la coherencia interna, social y cultural de una sociedad; las normas y valores que gobiernan o dirigen las relaciones entre las personas, y las instituciones en las cuales estas se consagran (véase Meier y Stiglitz, 2001, 29).

—hoy más frecuentes y significativos— recomiendan la consideración de estos factores como claves de interpretación de los factores asociados con el desarrollo²⁷. La globalización de los mercados, el desarrollo de las telecomunicaciones, las migraciones internacionales, la acción de las empresas transnacionales, la extensión y frecuencia de los intercambios —de diversa índole— entre las diferentes naciones nos impulsan a considerar la influencia de estos factores sobre las posibilidades de desarrollo de las naciones subdesarrolladas.

A pesar de la importancia creciente que adquieren factores internacionales, la definición de estrategias de desarrollo nacionales, que puedan sacar ventajas de la situación actual, resistiendo cualquier intento de reducirnos a meros factores pasivos de las fuerzas actoras en el contexto global, ejercerá un papel determinante de nuestras posibilidades de desarrollo en el futuro cercano, en términos no solo de elevar nuestro bienestar, sino de ganar un poco de autonomía nacional. Estas nuevas realidades nos impulsan a indagar acerca de cuáles deben ser los rasgos de la estrategia de desarrollo de los países subdesarrollados en el contexto actual de la globalización y, en nuestro interés particular, de la globalización de la educación superior.

QUÉ SIGNIFICA UN MUNDO GLOBALIZADO

Qué es la globalización

Desde mediados de los años sesenta y setenta ha sucedido una serie de procesos que incluyen: la relocalización de la actividad industrial en el mundo y la industrialización de nuevas economías nacionales, principalmente en el sureste de Asia, aunque podríamos contar también entre estos, unos pocos países de América Latina, particularmente México y Brasil. El desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en las áreas de las telecomunicaciones y procesamiento de la información; la liberalización mundial del comercio y las transacciones financieras; la desregulación de

²⁷ “...the next generations [de estudiosos del desarrollo] will have to devote more attention to determining the effects of international capital movements, migration, and technology transfer” (Meier y Stiglitz, 2001, 33).

las economías nacionales, etc., todos estos procesos habrían contribuido a generar una verdadera economía global²⁸.

En términos generales, globalización²⁹ significa más competencia en el ámbito internacional, y el hecho de que la inversión, la producción y la innovación de una nación no están más limitadas por las fronteras físicas de los Estados nacionales, los mercados de bienes, servicios y factores productivos se extienden e integran mundialmente. Estos son, en nuestra opinión, los rasgos comunes de diferentes definiciones del fenómeno. En ello coinciden posiciones críticas³⁰ con versiones más optimistas³¹ acerca de la misma.

Las diferentes opiniones sobre la globalización podrían resumirse en tres corrientes o grupos principales³²: los hiperglobalistas (*hyperglobalists*), los escépticos (*skeptics*) y los transformacionalistas (*transformationalists*).

Los hiperglobalistas afirman que el incremento de los intercambios e interacciones entre diferentes Estados-nación, y la libertad y rapidez de estos intercambios de capitales, bienes, servicios, personas, tecnologías, información, ideas, etc., ha trascendido las fronteras nacionales, lo que sugiere

²⁸ “...el mundo se ha desplazado desde la economía fuertemente dividida de la guerra fría hasta una economía capitalista global cada vez más integrada” (Gilpin, 2003, 37). “El nivel de comercio mundial es hoy mucho mayor de lo que ha sido jamás y abarca un espectro mucho más amplio de bienes y servicios. Pero la mayor diferencia está en el nivel de flujos financieros y de capitales” (Giddens, 1999, 22). Castells distingue entre economía mundial y global, y señala: “Aunque el modo capitalista de producción se caracteriza por su expansión incesante, tratando siempre de superar los límites de tiempo y espacio, sólo a finales del siglo xx la economía mundial fue capaz de hacerse verdaderamente global en virtud de la nueva infraestructura proporcionada por las tecnologías de la información y la comunicación. Esta globalidad incumbe a todos los procesos y elementos del sistema económico” (1999a, 120).

²⁹ “El término ‘globalización’ comenzó a ser usado popularmente en la segunda mitad de los años ochenta para referirse a la oleada de inversión directa extranjera (IDE) llevada a cabo por las corporaciones multinacionales” (Gilpin, 2003, 53).

³⁰ Globalización significa desde algunos enfoques críticos, “ante todo una cosa: desnacionalización, es decir, erosión pero también posible transformación del Estado nacional” (Beck, 1998, 34). “La globalización remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo” (Held y McGrew, 2003, 13). Ambos trabajos son particularmente útiles para el conocimiento del debate existente alrededor del significado de la globalización. Adicionalmente, Stiglitz precisa: “Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicaciones, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras” (Stiglitz, 2002, 34).

³¹ “...la globalización es un incremento del impacto sobre las actividades humanas debido a fuerzas que se extienden más allá de las fronteras nacionales” (Goldin y Reinert, 2006, 28).

³² Véase Mok (2000, 638ss.). Véanse, también, Beck (1998); Held y McGrew (2003).

una convergencia inevitable de las actividades humanas a nivel mundial y el retroceso del papel del Estado-nación. Piensan también que la liberalización económica ocasionará una “desnacionalización” de las economías, así como también una economía sin fronteras. La aparición de una economía global, juntamente con la emergencia de instituciones de carácter global y la hibridización cultural, ha creado una comunidad (*village*) global sin fronteras. Sin embargo, aun entre quienes estarían de acuerdo con aceptar la realidad de la globalización económica existen desacuerdos acerca de la inevitabilidad de la “convergencia” planteada por los hiperglobalistas.

Los escépticos destacan la importancia de los Estados-nación y la heterogeneización, en términos de las respuestas nacionales o domésticas a los procesos e imperativas globales. Para los escépticos, la globalización es un mito, pues a diferencia de los hiperglobalistas, estos creen que los gobiernos nacionales son los arquitectos y principales “jugadores” de la globalización. Y aun arguyen que el poder de los gobiernos nacionales se vea ampliado hasta niveles internacionales, pues se estipula la regulación más centralizada de las actividades económicas internacionales. Frente a los intentos de homogeneización cultural, advierten sobre el choque de las civilizaciones, en particular, ante el predominio mundial de la cultura de Occidente. Los escépticos consideran que los Estados nacionales no serán víctimas pasivas e inmovilizadas ante las presiones a favor de la internacionalización.

Los transformacionalistas, al igual que los hiperglobalistas, perciben a la globalización como una fuerza sin precedentes que presiona a favor de la ocurrencia de cambios rápidos en las áreas política, económica, social, etc., de las sociedades modernas. Sin embargo, rechazan la tesis de la convergencia global porque consideran que la globalización resultaría en una estratificación global, ya que ciertos Estados, sociedades o comunidades están inmersos en el orden global a expensas de otros países, esto es, marginalizando las también llamadas economías menos competitivas o subdesarrolladas. También arguyen que los Estados-nación retienen el último recurso de legitimidad legal dentro de sus territorios, aun cuando tienen que responder a las crecientes presiones externas generadas por las leyes y autoridades internacionales. A la luz de estos argumentos, los gobiernos nacionales están lejos de ser disminuidos, aunque sean reconstituidos y reestructurados en la creciente complejidad de procesos de gobernabilidad en el contexto de la globalización.

Alcance de la globalización

El impacto de los cambios ocurridos —quizás de manera más notable que en épocas anteriores— no se limita a lo económico. Tales cambios no comprenden solo la extensión geográfica a escala mundial de la actividad de explotación económica (comercio, inversión y explotación de recursos y capital humano en todo el mundo), sino que su influencia se extiende significativamente también a otros ámbitos: tecnológicos, demográficos, ambientales, sociales, políticos, culturales, epidemiológicos, etc.; así en general, y sorprendentemente, a todos los ámbitos en los cuales se desenvuelve la actividad humana³³.

Aunque el impacto de la globalización incluye sectores con desigual grado de internacionalización o penetración del fenómeno, su influencia se extiende desde el sector más globalizado, las finanzas, hasta el sector más resistente a ser globalizado, los *flujos migratorios de la fuerza de trabajo* con escasas calificaciones.

Los investigadores del tema distinguen, entre otros ámbitos, donde ha impactado la globalización, a los siguientes:

- a) Globalización económica, según la cual los capitales se extienden y se relocalizan mundialmente persiguiendo mayores ganancias y ventajas de producción; particularmente notable es el sector de las inversiones financieras internacionales, las cuales adquieren un rasgo predominantemente especulativo —conformadas mayormente por “capitales de corto plazo o golondrinos”— y pierden en gran medida su carácter nacional, exponiendo a la economía no solo nacional, sino internacional, a pesar de los impulsos iniciales a favor del crecimiento, simultáneamente a riesgos e inestabilidad globales³⁴. Estos movimientos de capitales se sustentan esencialmente en el acceso a las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y en el flujo internacional de información.
- b) Globalización laboral. La globalización económica está estrechamente asociada con la globalización del trabajo, según la cual los puestos y

³³ “La globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida, sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación, que datan únicamente de finales de los años sesenta” (Giddens, 1999, 23).

³⁴ “La magnitud, la velocidad y la naturaleza especulativa de los movimientos financieros a través de las barreras nacionales ha provocado que los gobiernos sean más vulnerables a la imprevisibilidad de estos movimientos” (Gilpin, 2003, 52).

procesos de trabajo pueden repartirse internacionalmente, surgiendo un mercado de trabajo transnacional, conjuntamente con un proceso de producción y circulación de bienes que incluye a todo el globo, reforzados ambos por la apertura comercial de los mercados internacionales y el surgimiento de un verdadero mercado mundial.

- c) Globalización de la información. La globalización informativa implica la creación de una red de información global, que recaba, procesa y propaga o difunde información, de manera intencionada; está simbolizada —entre otras posibilidades— significativamente por la existencia de satélites y diversos dispositivos electrónicos de comunicación e importantes cadenas internacionales de noticias.

Para remarcar la importancia de esta dimensión, podemos citar que:

Durante demasiado tiempo, los países en desarrollo han sufrido el peso de la imposición de ideas inapropiadas. Aunque esto fue característico del período colonial, no se limitó a él. La ayuda con ataduras y las condiciones inapropiadas implícitas en los flujos de fondos han significado para muchos países un desequilibrio en su poder de negociación en el campo de las ideas, un desequilibrio similar al que padecen en el comercio y otras dimensiones del intercambio global (Goldin y Reinert, 2006, 276).

Las nuevas tecnologías tienen evidentemente una importancia muy relevante en este proceso de facilitar la adopción y difusión amplia de información e ideas, proceso que aunque puede parecer espontáneo, su resultado óptimo requiere de la existencia de capacidades domésticas para evaluar, adaptar o rechazar esas ideas. Ideas, ante las cuales, una estrategia de aislamiento no luce como una opción válida en el mundo global, sino que requiere más y mejores capacidades nacionales para discriminar en su uso, oportunidades y riesgos³⁵.

- d) Globalización ecológica. El surgimiento de una mayor conciencia acerca de los problemas y riesgos ecológicos, cuyos efectos se extienden —por definición— a toda la humanidad no solo en el presente, sino que se proyectan alarmanamente a las generaciones futuras.

³⁵ “En el reino de las ideas y la innovación, la pregunta clave para los gobiernos se centra en cómo van a manejar los conocimientos” (Goldin y Reinert, 2006, 276).

- e) Globalización cultural. Influencia recíproca entre los valores que han caracterizado las nacionalidades del mundo y el surgimiento de la posibilidad de una comunidad mundial multicultural.

De acuerdo con Castells, los cambios ocurridos en el mundo han generado “una nueva estructura social dominante, la sociedad-red; una nueva economía, la economía informacional-global; y una nueva cultura, la cultura de la virtualidad real” (Castells, 1999b, 406). Más claramente, la “sociedad-red” pone en contacto a los individuos, a través de la constitución de grupos o redes de “producción, poder y experiencia” que se comunican y mantienen vínculos estrechos, a través de flujos globales de información, que gracias a las nuevas tecnologías trascienden los límites de tiempo y espacio, por medio de la simultaneidad e inmediatez. Mientras que la economía global, que le sirve de apoyo a estas relaciones de poder, se basa en la extensión global de las actividades económicas principales, la flexibilización de la estructura de las empresas y el reforzamiento del dominio del régimen de empresa sobre los trabajadores.

A pesar del enfoque predominantemente económico usado por Stiglitz al evaluar el fenómeno de la globalización, reconoce que está acompañado de muchas otras cosas³⁶: el flujo internacional de ideas y conocimiento, el intercambio cultural, la sociedad civil global y el movimiento ambiental global..., aspectos que conforman igualmente este proceso de “integración económica más cercana entre los países del mundo, a través del incremento del flujo de bienes y servicios, capital e incluso trabajo” (Stiglitz, 2006, 4; véase, también, Stiglitz, 2002).

Para Beck, con la globalización

se ha venido abajo una premisa esencial de la primera modernidad, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y reciprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales. Globalización significa la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil (1998, 42).

³⁶ Es necesario mantener una visión plural de la globalización; la adopción de un enfoque específico no debe excluir la posibilidad de existencia de otras respuestas, sino que revela las preferencias y énfasis de los autores (véase Beck, 1998, 55ss.).

El aspecto central de estos cambios estaría visiblemente marcado por la generación y aplicación de un conjunto de nuevas tecnologías que desarrollan o potencian la productividad general del sistema social, haciéndolo “omnipresente, flexible y hegemónico”, permitiendo superar las restricciones geográficas, temporales y demográficas que hasta ahora habían limitado la expansión económica³⁷, así como hace posible actuar a distancia, simultáneamente o en “tiempo real” (véase Castells, 1999b).

Para dar una idea de los cambios en cuestión, algunos autores distinguen entre una economía globalizada y otra mundial (Castells asume que la última ha existido al menos desde el siglo xvi). Una economía globalizada significa, en cambio, una donde sus actividades centrales –incluyendo financiamiento, innovación y gestión empresariales– funcionan a escala planetaria y en tiempo real (Carnoy, 2000; Castells, 1999b; Giddens, 1999), lo que implicaría una modificación de las dimensiones espacio-tiempo en nuestra era, era en la que ambas dimensiones se habrían estrechado considerablemente.

En la actualidad, la información es comunicada o intercambiada al mismo tiempo que se produce, algo imposible en cualquier período precedente. Esta globalización ha sido posible sobre todo por el desarrollo de nuevas tecnologías de las comunicaciones y de la información, en particular, los avances en microelectrónica, computación, Internet y telecomunicaciones. Hoy, a diferencia de cualquier otra generación anterior, el capital, la gerencia, la información, la tecnología y los mercados principales están crecientemente globalizados. Estos cambios estarían modificando profundamente, hasta dimensiones imprevisibles, las bases tradicionales sobre las cuales se constituyen las sociedades nacionales, al tiempo que ninguna comunidad permanecería inmune a los efectos de la globalización³⁸.

³⁷ “This ‘globality’ became possible only recently because of the technological infrastructure provided by telecommunications, information systems, microelectronics machinery, and computer based transportation. Today, unlike even a generation ago, capital, innovation, management, information, and core markets are globalized” (Carnoy, 2000, 59).

³⁸ Giddens habla precisamente de la aparición de una “sociedad postradicional”, término que prefiere al de “sociedad posmoderna”; según él, aquella no es una sociedad nacional, sino un “orden cosmopolita universal”; “se trata de una sociedad en la que la tradición cambia de categoría”. Es una “sociedad de alta capacidad de reflexión... [donde] la apropiación habitual de conocimientos –en sus numerosas formas– suele sustituir a las orientaciones de la tradición... los individuos, grupos y colectividades se ven obligados a adoptar una postura activa acerca de sus condiciones de existencia” (Giddens, 1994, 93).

Globalización también de la política

En relación con los derechos de soberanía y la capacidad de formulación de políticas nacionales, los autores reconocen una tendencia en ascenso tal que “la interdependencia creciente de las economías, y sobre todo de los mercados de capital y de monedas, hace cada vez más difícil la existencia de genuinas políticas económicas nacionales” (Castells, 1999b, 114).

El proceso de formulación de las políticas nacionales se modifica significativamente –indiferentemente de cuáles fuesen sus intenciones iniciales– para permitir la entrada al mismo de variables de naturaleza internacional o transnacional; estas últimas se perciben, entre otras maneras, a través del auge y crecimiento explosivo de organizaciones y grupos internacionales y transnacionales, “desde las Naciones Unidas y sus organismos especializados hasta los grupos internacionales de presión y los movimientos sociales”, así como de los flujos de comunicación e intercambio recíproco con elementos, agentes y factores nacionales. No solo factores o eventos nacionales, sino factores y eventos internacionales, gracias a la velocidad como se transmite la información mundialmente y a la existencia de redes especializadas para su comunicación, pasan a tener repercusiones –de manera casi simultánea o inmediata– sobre la política implantada nacional o localmente.

Las innovaciones en las nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones y el transporte impactaron a la baja significativamente los costos de las comunicaciones entre las distintas regiones del mundo y entre los individuos, elevando la frecuencia y oportunidades de los contactos entre las economías, sociedades, Estados e individuos, incluso de lugares muy lejanos no solo en términos geográficos, sino culturales. Con ello se ha aumentado la importancia de los efectos o influencias recíprocas entre países, regiones, sociedades e individuos, limitando las posibilidades de las políticas “autárquicas” nacionales y generando un proceso de creciente complejidad del sistema³⁹.

³⁹ En un proceso similar al descrito por Giddens (1999, 1994) y Beck (1998) como tránsito del esquema de modernización sencilla, propia del Estado nacional, a un esquema complejo de modernización bajo el influjo del mundo globalizado.

Incluso un escéptico, Gilpin, reconoce⁴⁰ cómo en la medida en que la globalización económica ha avanzado, se ha mezclado con un conjunto de temas que inicialmente pertenecían al ámbito de la política interna. Estos temas habrían pasado incluso a formar parte de una “nueva agenda comercial”, la cual crecientemente “incluye temas polémicos como las condiciones laborales y los derechos humanos, el medio ambiente y la soberanía nacional” (2003, 19).

Los factores internacionales pasan a determinar ahora no solo ámbitos de políticas relacionados con la geopolítica, donde los intereses internacionales tradicionalmente han estado implicados, sino que la política y factores internacionales comienzan a influir en ámbitos variados y crecientes de la acción estatal. Notablemente, tendrían incidencia sobre aspectos como la economía y la política económica y monetaria, la seguridad y el orden internos, la defensa de la democracia y la promoción del respeto a los derechos humanos, la lucha contra la delincuencia organizada, la salud, la defensa del ambiente y el cambio climático, etc.; y, sobre todo, es nuestro interés destacarlo, las políticas educativas, particularmente, las políticas de educación superior, que pasan a ser tratadas y definidas más allá de las fronteras de los Estados nacionales, constituyendo asuntos de política “regional” y “global”, influidas, entre otras, por organizaciones multilaterales, que se convierten significativamente en asuntos “que no saben de jurisdicciones territoriales ni respetan los alineamientos políticos existentes y que requieren la cooperación internacional para su efectiva resolución” (Held y McGrew, 2003, 29-30).

El capital internacional ha adquirido en esta fase una influencia determinante⁴¹. Esta influencia se ejerce —entre otras maneras— en la capacidad de exportar plazas de trabajo a países con costos laborales y cargas fiscales más bajos; además, debido también a la capacidad que las empresas poseen actualmente —gracias a las innovaciones tecnológicas— de desagregar los procesos de producción (“desmenuzar los productos y las prestaciones de servicios”) que se suceden en su interior y transferirlas a otras partes del

⁴⁰ “Tanto los críticos como los defensores de la globalización sostienen que la creciente integración de las sociedades nacionales ha implicado una disminución de las autonomías económica, política y cultural de los Estado-nación” (Gilpin, 2003, 349).

⁴¹ “...en la configuración no sólo de la economía, sino también de la sociedad en su conjunto, aun cuando sólo fuera por el poder que tiene para privar a la sociedad en su conjunto de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)”, (Beck, 1998, 16).

globo; asimismo, la posibilidad de alcanzar acuerdos comerciales (“pactos globales”), a fin de lograr condiciones de producción más favorables en otras partes del mundo, así como también gracias al auge tecnológico actual, habrían alcanzado una mayor movilidad y libertad de acción (véase Beck, 1998, 18).

Aunque aun podría haber duda o polémica acerca del alcance de los cambios que la globalización implica, en términos de la persistencia de la influencia de los Estados nacionales en las economías de los países, existe un creciente consenso en admitir la importancia que la globalización posee en muchos de los ámbitos que antiguamente eran responsabilidad exclusiva del Estado nacional⁴². En particular, estos cambios estarían afectando la apariencia y contenidos de los procesos de formación de las políticas públicas en las naciones, según los cuales los Estados habrían perdido su capacidad [su “monopolio”] para formular políticas nacionales de manera autónoma o independiente (véanse Beck, 1998; Dale, 1999; Carnoy y otros, 1993; Carnoy, 2000; Teichler, 2004; Iesalc-Unesco, 2006; Stiglitz, 2006).

En la práctica, se puede identificar además una tendencia a homogeneizar el marco institucional y las políticas adoptadas en los diferentes países, independientemente de cualquier rasgo específico que les sea propio a estos; es decir, se ha impuesto una trama global –sustentada también en un esquema teórico e ideológico particular– que pretende aplicar indistintamente a todas las naciones, sean ellas desarrolladas o subdesarrolladas, esquemas institucionales propios del liberalismo económico y la economía neoclásica. Stiglitz lo dice de una manera muy elocuente. Nos permitimos hacer una traducción libre del siguiente extracto:

La economía ha estado conduciendo la globalización, especialmente a través de la disminución de los costos de comunicación y transporte. Pero la política le ha dado forma. Las reglas del juego han sido ampliamente configuradas por los países industrializados –y particularmente por intereses especiales dentro de estos países– y, no es sorprendente, que hayan configurado la globalización para promover sus propios intereses. Ellos no han buscado crear un conjunto de reglas justas, ni un conjunto

⁴² La principal transformación en términos de las relaciones de poder mundiales, en opinión de Castells, “conciene a la crisis del Estado-nación como entidad soberana” (Castells, 1999b, 416).

de reglas que promoviera el bienestar de los habitantes de los países más pobres del mundo⁴³ (Stiglitz, 2006, 4).

A pesar de los esfuerzos prevalecientes por homogeneizar institucionalmente el mundo, el impacto que el proceso de globalización tiene en los países que lo conforman es diferente entre ellos, dependiendo de variables relevantes, entre las que destacan variables históricas, demográficas, económicas, culturales, sociales, etc.:

...todas las sociedades están afectadas por el capitalismo y el informacionalismo, y muchas de ellas (sin duda todas las principales) ya son informacionales, aunque de tipos diferentes, en escenarios distintos y con expresiones culturales/institucionales específicas. Una teoría sobre la sociedad informacional, como algo diferente de una economía global/informacional, siempre tendrá que estar atenta tanto a la especificidad histórica/cultural como a las similitudes estructurales relacionadas con un paradigma tecnoeconómico en buena medida compartido (Castells, 1999a, 47-48).

Y visiblemente es diferente entre países desarrollados y subdesarrollados:

Cerca de 80% de la población del mundo vive en países subdesarrollados, caracterizados por bajos ingresos y altos índices de pobreza, alto desempleo y baja escolaridad. Para estos países, la globalización representa al mismo tiempo riesgo y oportunidades sin precedentes. Hacer que la globalización funcione de manera que enriquezca al mundo entero requiere hacer que funcione para las personas que habitan estos países (Stiglitz, 2006, 26. Traducción libre).

Un ejemplo, el cambio en las pautas –liberalización y desregulación– de las exportaciones mundiales, a mediados de los años noventa, favorecía claramente a los países desarrollados: “Hay enormes diferencias entre las tasas de crecimiento relativo de distintas categorías de productos en el comercio

⁴³ El texto original dice: “Economics has been driving globalization, especially through the lowering of communication and transportations costs. But politics has shaped it. The rules of the game have been largely set by the advanced industrial countries –and particularly by special interests within those countries– and, not surprisingly, they have shaped globalization to further their own interests. They have not sought to create a fair set of rules, let alone a set of rules that would promote the well-being of those in the poorest countries of the world” (Stiglitz, 2006, 4).

mundial, ya que van de un 2 por ciento en el caso de los productos básicos a 13 por ciento en el de los TIC [tecnología de las telecomunicaciones y la información]”, (Freeman y otros, 1995, 664).

Un elemento que diferencia a los países desarrollados y subdesarrollados tiene que ver con el grado de desarrollo de su sector de telecomunicaciones, lo cual tiene consecuencias sobre sus capacidades para aprovechar las ventajas que les ofrecen las nuevas tecnologías. De manera que un escaso desarrollo de este impide la conformación de sistemas de redes para fomentar la productividad en diferentes sectores de la economía. Una condición para mantener niveles positivos de crecimiento económico actualmente es la disponibilidad de una infraestructura efectiva de telecomunicaciones, “...semejante infraestructura, además de ser indispensable para las transacciones comerciales ordinarias, constituye la base de una red pujante de servicios nuevos que pueden ser objeto de comercio internacional y mejorar sensiblemente la eficacia de otros muchos servicios” (p. 662).

En este caso, algunos países de Asia han sabido aprovechar mejor sus ventajas para cubrir las brechas que les separan de los países industrializados:

...en los veinte años últimos la República de Corea y Taiwan (China) han colmado casi su retraso con respecto a muchos países europeos en número de líneas de teléfono por cada cien mil habitantes. Singapur y Hong Kong tienen ya una red telefónica más densa que la de muchos países europeos... Han adoptado, además, medidas extraordinarias para impulsar las inversiones, enlazar a los comerciantes con la red gracias a la informática y prestar nuevos servicios a las empresas y los investigadores (Freeman y otros, 1995, 663).

La posibilidad de que algunos países puedan avanzar y reducir las brechas que les separan de los países desarrollados nos remite nuevamente a la importancia de la política para aprovechar circunstancias o ventajas que pudieran existir en los contextos internacional y nacional, a fin de obtener ganancias en términos de una mayor autonomía o control de la sociedad sobre sus niveles de bienestar general o desarrollo.

La nueva economía global

A partir de los años setenta surgió una nueva economía a escala mundial. Castells la denomina economía *informacional y global*:

Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esa economía (ya sean empresas, regiones o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento. *Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnologías, mercados) están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos* (Castells, 1999a, 93. El destacado es nuestro).

En esta nueva economía global, la actividad productiva se desarrolla a través de la generación de redes de interacción global a nivel internacional, las cuales generan decisivas ventajas en términos de productividad (ventajas de red y economías externas) y elevan la competitividad internacional de las empresas y naciones. Estas redes de interacción global se hacen viables gracias a la ocurrencia, precisamente a partir de estos años, de una revolución en el ámbito de la tecnología de la información y las comunicaciones internacionales.

La realización de grandes inversiones en nuevas tecnologías caracteriza el desempeño económico de los países industrializados y ha favorecido tradicionalmente el crecimiento de sus economías y, en las últimas décadas del siglo pasado, también de la economía de los llamados países recientemente industrializados, en particular, de los países del sureste de Asia. En los países desarrollados, la economía ha estado concentrándose, desde finales de los sesenta, en la modernización y actualización tecnológica de sus actividades económicas, al tiempo que relocizaron sus actividades industriales tradicionales en los países menos desarrollados⁴⁴, aprovechando las ventajas de costos menores de la fuerza de trabajo, acceso a recursos naturales, menores regulaciones, etc. Estas innovaciones tecnológicas habrían facilitado la descentralización de las actividades industriales en los países desarrollados y permitido la relocalización en los países en desarrollo de aquellas actividades más intensivas en fuerza de trabajo.

⁴⁴ “La capacidad de las TIC [tecnologías de informática y comunicaciones] para codificar información y conocimientos independientemente tanto de la distancia como del tiempo no sólo trae consigo un acceso más universal, sino que posibilita que las empresas y organizaciones trasladen a otros lugares las tareas rutinarias susceptibles de ser codificadas y, por consiguiente, comercializadas a escala internacional” (Soete, 2001, 190).

A partir de los años setenta se produce un aumento de las exportaciones de bienes industrializados desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados (Singh, 1994; Freeman y otros, 1995). Ya no se trata solo de exportaciones de bienes industriales tradicionales, sino también de bienes industriales no tradicionales, coincidiendo con la ocurrencia de un proceso de “desindustrialización” de la mayoría de países desarrollados, los cuales “...ha(n) venido registrando tasas decrecientes en la producción de manufacturas y en el empleo en ese sector, así como elevados porcentajes generales de desempleo...” (Singh, 1994, 201). Estos procesos, conjuntamente con las mayores facilidades de transporte y comunicación que permite el desarrollo de las nuevas tecnologías al servicio del proceso de globalización, contribuyen a elevar el nivel de competencia internacional entre las empresas y naciones⁴⁵. Los países asiáticos aprovecharon las ventajas que les ofrecía esta nueva economía, superada la etapa de proteccionismo de sus mercados nacionales, principalmente buscando aumentar sus ventajas relativas, elevando la proporción que sobre el valor de sus exportaciones representan las exportaciones no tradicionales, con alto valor añadido, asociadas con los sectores de mayor dinamismo económico de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

El incremento de la competitividad internacional y la disminución de la rentabilidad de las empresas en los países industrializados, luego de la II Guerra Mundial, generaron un incentivo para la adopción de innovaciones tecnológicas y la implantación de estrategias de descentralización de las organizaciones productivas⁴⁶. Este proceso se ha visto favorecido además por la liberalización y desregulación de los mercados, en particular, los financieros: “Chesnais mide el movimiento de internacionalización del

⁴⁵ “Surge una economía interconectada y profundamente interdependiente que cada vez es más capaz de aplicar su progresos en tecnología, conocimiento y gestión a la tecnología, el conocimiento y la gestión de los mismos. Este círculo virtuoso debe conducir a una productividad y eficiencia mayores, siempre que se den las condiciones adecuadas para unos cambios organizativos e institucionales igualmente espectaculares” (Castells, 1999a, 94).

⁴⁶ “...en 1970-1980, mientras que el PIB mundial creció a un 3,4% anual (*sic*), el comercio de exportaciones de mercancías lo hizo a un 4% anual. En 1980-1992, las cifras correspondientes fueron del 3% y 4,9%...la considerable aceleración del comercio mundial, medido en valor, durante la segunda mitad de la década de 1980: un crecimiento medio anual del 12,3%...[Lo que ha estado acompañado por el incremento de la inversión directa extranjera, que como dice Castells, busca penetrar nuevos mercados y conformar condiciones de producción más ventajosas] aumentó a una tasa anual del 4% en 1981-1985 y a un asombroso 24% anual en 1986-1990” (Castells, 1999a, 111).

capital calculando el porcentaje sobre el PIB de las operaciones internacionales en acciones y obligaciones; en 1980, este porcentaje no superaba el 10% en ningún país importante; en 1992, variaba entre el 72,2% del PIB (Japón) y el 112,2% (Francia), mientras que los Estados Unidos se mantenían en un 109,3%” (Castells, 1999a, 111).

La descentralización de las actividades productivas y la creciente competitividad en el ámbito internacional fuerzan a las empresas más “dominantes” o “dinamizadoras” de la economía del mundo, principalmente industrializado, a buscar en todas partes oportunidades o posiciones que impliquen ventajas desde el punto de vista económico, le permitan copar mercados “emergentes” y absorber las utilidades que se generan ahora mundialmente, “internalizando” (o usando en provecho propio) de esta manera las ventajas que existen en los mercados externos⁴⁷. En este proceso se establecen redes o “tramas” globales, “una combinación de alianzas estratégicas y proyectos de cooperación específicos entre grandes empresas, unidades descentralizadas de cada una de ellas y redes de pequeñas y medianas empresas que se conectan entre sí o con empresas mayores o redes de empresas” (Castells, 1999a, 124), que dada la dinámica de la competencia internacional se extienden crecientemente (“vía las redes de telecomunicaciones-/transporte”, p. 131) y se modifican también de manera continua.

La extensión global de las acciones de las empresas internacionales y la índole global de estas redes (su alcance, complejidad, la demanda de amplios recursos en cantidad y diversidad, etc.), conjuntamente con la creciente competencia a nivel mundial, ha impuesto un gran tamaño en la índole de las empresas características de este tipo de economía (véase Kentor, 2005, para el crecimiento y complejidad de la red de empresas transnacionales).

Esta nueva economía global se caracteriza por la internalización de las ventajas externas y la creciente ampliación e integración de los mercados mundiales, creando condiciones para la explotación de crecientes economías de escala por los monopolios. El desarrollo de las nuevas tecnologías ha facilitado los contactos y comunicaciones internacionales, haciendo relevantes estas externalidades y creando las posibilidades de su aprovechamiento, así como, al facilitar la conformación de redes y elevar la frecuencia de los

⁴⁷ “En esa estructura, el elemento más importante para que la estrategia de gestión tenga éxito es situar una empresa (o un proyecto industrial determinado) de la trama de tal modo que obtenga una ventaja comparativa en cuanto a su posición relativa” (Castells, 1999a, 123-124).

contactos, ha elevado simultáneamente la importancia de estas externalidades y las derivadas de una escala mayor de producción.

Los sectores asociados —desde el inicio— con la adopción de nuevas tecnologías y los procesos de liberación y desregulación de los mercados experimentaron por ello grandes incrementos de sus ganancias o rentabilidad⁴⁸:

...este sector dinámico constituido en torno a empresas altamente rentables se globaliza cada vez más cruzando fronteras y cada vez tiene menos sentido calcular la productividad de las “economías nacionales” o las industrias definidas dentro de los límites nacionales. Aunque la parte mayor del PIB y el empleo de la mayoría de los países continúa dependiendo de actividades cuyo objetivo es la economía interna y no el mercado global, es en realidad la competencia en estos mercados globales, tanto en industria como en finanzas, telecomunicaciones, u ocio, la que determina la parte de la riqueza [los excedentes] que se apropian las empresas y, en última instancia, la gente de cada país (Castells, 1999a, 113).

Las nuevas bases de las relaciones establecidas en el marco de la globalización, dependen esencialmente del intercambio de información e innovaciones. Ambas actividades son intensivas en conocimientos. Los movimientos masivos de diferentes tipos de capital (físico y humano, tangible e intangible) se basan en el desarrollo actual de las nuevas tecnologías de telecomunicaciones, y el crecimiento de los flujos —entre los que destacan, los de información y conocimiento— entre mercados que se vuelven crecientemente globales.

Por otra parte, la nueva economía ha estado caracterizada por una fuerte diversificación de la actividad productiva y, especialmente, por el crecimiento de las actividades asociadas con el sector servicio, al tiempo que ha aumentado también la velocidad de rotación e innovación en términos de los bienes y servicios, la reorganización de los procesos productivos y la tecnología aplicada a los mismos. Esto obliga a la revisión constante de la eficiencia y costos al interior de las empresas, planteando la conveniencia de una organización flexible, innovadora y adaptable a los rápidos cambios del entorno.

⁴⁸ El coeficiente de las utilidades netas de las empresas no financieras en Estados Unidos habría mostrado un ritmo ascendente desde 1983, acelerándose durante al menos la primera mitad de los noventa (véase Castells, 1999a, nota al pie, 112).

En esta economía global, la productividad está encabezada por el sector de los bienes electrónicos⁴⁹. Sin embargo, la expansión económica general se vería limitada por las relaciones e intercambios prevalecientes entre los diferentes sectores de la economía de una nación (y entre las naciones), en particular, por las desigualdades de modernización existentes entre los mismos, por lo que la tecnología muestra desiguales patrones de expansión, imponiendo cierto orden en la difusión y aplicación de las nuevas tecnologías, partiendo desde los sectores más modernos, con mayor tasa de inversión en nuevas tecnologías e innovación, generalmente, los de tecnología de la información, telecomunicaciones y servicios financieros (que, no por casualidad, son los emplazamientos originales de la revolución tecnológica), hasta alcanzar luego el resto de los sectores de la industria, pasando después a los servicios empresariales y, finalmente, de forma más o menos lenta o gradual, a las actividades de servicios más heterogéneos, donde existen menores incentivos para la difusión de la tecnología y mayores resistencias al cambio de organización (Castells, 1999a, 106).

Las nuevas tecnologías y su impacto sobre la producción y la generación de empleos han afectado de manera diferencial a las regiones o grupos de países:

En las regiones mundiales más aventajadas –principalmente en Asia oriental– han contribuido a establecer un círculo virtuoso de fuerte crecimiento de la producción, grandes progresos de la productividad y pleno empleo. En Europa, el aumento de la producción ha sido demasiado lento para aprovechar cabalmente el nuevo potencial de empleo... En África, y en cierta medida en América Latina, predominan por lo general las consecuencias negativas, ya que sufren efectos marginadores y registran índices muy altos de desempleo y de subempleo (Freeman y otros, 1995, 673).

Este es un proceso que no excluye la existencia de un comercio internacional dirigido, que cuente con la orientación y respaldo de los Estados, particularmente de aquellos originarios de los capitales globalizados:

⁴⁹ “Según la base de datos del CEPII [Centre d’Études Prospectives et d’Informations Internationales], en estos ramos la productividad aumentó 1% anual en 1973-1979, pero subió hasta 11% anual en 1979-1987, representando la mayor proporción del aumento total de productividad industrial” (Castells, 1999a, 106).

La economía global e informacional es, en efecto, una economía altamente politizada. El aumento de la competencia de mercado a escala global tiene lugar en condiciones de comercio gestionado. El rápido cambio tecnológico combina la innovación empresarial con las estrategias deliberadas del gobierno para respaldar la investigación y desarrollar la tecnología (Castells, 1999a, 117-118. Véanse, también, Stiglitz, 2006 y, especialmente, Stiglitz y Charlton, 2005).

Todos estos factores contribuirían a generar la economía globalizada que caracteriza nuestra era, una tal que posee los rasgos siguientes:

...surge de la producción y competencia basadas en la información se caracteriza por su *interdependencia*, su *asimetría*, su *regionalización*, la *creciente diversificación dentro de cada región*, su *inclusividad selectiva*, su *segmentación exclusoria* y, como resultado de todos esos rasgos, una *geometría extraordinariamente variable* que tiende a disolver la geografía económica histórica (Castells, 1999a, 133. Destacado en el original).

Globalización de la educación superior

Aunque la investigación, la enseñanza y la ciencia han estado generalmente –y de manera importante– en el pasado, orientadas a problemas más o menos “universales” o comunes a todos los seres humanos, en la actualidad estas actividades se hallan más internacionalmente orientadas. Los miembros –estudiantes, docentes e investigadores– y los productos de la actividad de las universidades entran permanentemente en contacto con el resto del mundo, a través de la publicación o difusión del conocimiento no solo por medios impresos, sino electrónicos; la asistencia a eventos o conferencias internacionales; la conformación de grupos o redes de investigación e intercambio de experiencias docentes a través de la Internet; la provisión conjunta o asociada de cursos y programas de educación superior entre países; los programas de intercambio de docentes y estudiantes, etc⁵⁰.

⁵⁰ Las actividades internacionales de los sistemas de educación superior se extienden a través de una serie muy diversa de opciones: proyectos internacionales de desarrollo y expansión organizacional, acuerdos y redes institucionales; la introducción de una dimensión internacional en el proceso de enseñanza-aprendizaje, currícula e investigación universitarios; programación de actividades extracurriculares; intercambio académico de docentes y estudiantes; estancias de investigación; consultorías; reclutamiento internacional de estudiantes; programas de intercambio de estudiantes

La provisión internacional de educación superior genera además presiones a favor de la regulación y homogeneización de las normas que rigen estas actividades entre los países, y el mercado de los profesionales se vuelve de manera acelerada un mercado internacional⁵¹.

Ha ocurrido un notable aumento de la demanda internacional de educación superior. Los requerimientos actuales, en cuanto a recursos humanos con conocimientos y habilidades a nivel superior, en todo el mundo son cuantiosos, y a pesar de los adelantos en materias de cobertura y universalización de la educación a este nivel, persisten limitaciones de tipo económico, financiero, demográfico, etc., estructural, que reducen las posibilidades de atenderlos autárquicamente, no solo en los países subdesarrollados⁵². Las nuevas tecnologías de la información abren posibilidades para la atención de estas limitaciones por medios no tradicionales, usando las nuevas tecnologías de telecomunicaciones, sector en el que poseen ventajas evidentes los países industrializados o más ricos. Esto plantea igualmente oportunidades de conformación de un mercado internacional de educación superior, cuyo crecimiento se estima explosivo en los próximos años⁵³.

La educación superior funciona en un contexto crecientemente internacional, marcado por la internacionalización de las profesiones y la movilidad de la fuerza de trabajo calificada, la comunicación global de los resultados de la actividad de ciencia e investigación de las naciones, e incluso la competencia internacional entre las instituciones de educación superior, y entre estas y nuevos tipos de proveedores internacionales (corporaciones o consorcios) de educación superior. Este contexto comprende

y realización parcial de programas académicos en el exterior; creación de sedes en el extranjero, etc. (para más detalles, véase OCDE-The World Bank, 2007, 23-24).

⁵¹ "The proliferation of providers and forms of provision is thought to increase the risk that the quality of courses and qualifications will be compromised. It is thus becoming essential to achieve at least minimum quality standards to ensure that public money is spent efficiently or protect the various interest with a stake in higher education, including students and employers" (OECD, 2008b, 87).

⁵² "Pressure on national public funding for higher education in certain countries has encouraged o forced institutions to seek additional income from cross-border sources. This includes most institutions in the United Kingdom, Australia and New Zealand, and some four-year institutions and community colleges in the United States affected by state budget cuts" (Marginson y van der Wende, 2007, 29).

⁵³ "New communications technologies and the Internet provide new opportunities for a more flexible delivery of higher education, thereby creating a new demand in some countries and meeting demand in others where traditional institutions are incapable of doing so. All together, these developments underpin the assertion that higher education will become one of the booming markets of the years to come" (United Nations, 2002, 23).

el establecimiento de programas para garantizar la movilidad internacional de estudiantes, profesores e investigadores, el establecimiento de convenios y “sociedades” entre instituciones y programas universitarios, e incluso la conformación de ámbitos regionales de educación superior con normas estandarizadas de funcionamiento y calidad⁵⁴.

Un aspecto significativo de la forma como ha impactado recientemente la globalización en la educación superior es a través de la aparición de un mercado internacional de educación superior, el cual hace uso de la comercialización de la misma por vía electrónica, directamente o a través de convenios con universidades domésticas, con las que entra en alguna modalidad de sociedad, generalmente comercial, para proveer programas académicos y otorgar certificados conjunta o simultáneamente, contemplando alguna modalidad de atención mixta o en persona, principalmente, por vía electrónica. En este mercado internacional de educación superior destaca la incorporación de nuevos tipos de proveedores, alternativos o complementarios a las instituciones de educación superior tradicionales, los cuales han dado origen al sector de proveedores con fines de lucro a nivel internacional⁵⁵; entre ellos, vale la pena mencionar: universidades corporativas, gremios o asociaciones profesionales, y compañías con grandes necesidades específicas de formación de recursos humanos a nivel superior. Constituyendo estos procesos lo que convenimos en denominar globalización de la educación superior.

⁵⁴ Una muestra de esto es la conformación del llamado proceso de Boloña, iniciado con la firma en 1999 de una declaración (Declaración de Boloña) por parte de 29 ministros de Educación europeos, con el objetivo de crear un Espacio Europeo de Educación Superior y coordinar medidas para atender los problemas de la educación superior en la región.

⁵⁵ “...in some countries, in Eastern Europe, the former Soviet Union and the developing world, their presence...is substantial, because of insufficient domestic public supply and the growth of demand in middle classes willing to pay for higher education” (United Nations, 2002, 25).

Capítulo 2

Sociedad global del conocimiento

ORIGEN Y NATURALEZA DE LA NUEVA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Se ha dado en llamar “sociedad del conocimiento” a aquella que se sustenta en el uso del conocimiento y las ideas, más que en las habilidades físicas para la generación de valores; su soporte se encuentra, especialmente, en la aplicación de las nuevas tecnologías, más que en la transformación de materias primas o en la explotación de trabajo no calificado barato.

De acuerdo con el Banco Mundial, es una sociedad en la cual el conocimiento es creado, adquirido, transmitido y usado más efectivamente, por individuos, empresas, organizaciones y comunidades. La expansión del conocimiento se convierte en la base de la productividad y el desarrollo modernos⁵⁶. En general, la sociedad del conocimiento se basa en cuatro (4) pilares principales:

- a) Una economía que respalde y un régimen institucional que provea incentivos a favor de un mayor y mejor uso de las tecnologías.
- b) Una mayor proporción de la población capaz de crear, compartir y usar el conocimiento.
- c) Una infraestructura adecuada para facilitar la comunicación, la difusión y el procesamiento de la información.

⁵⁶ “El crecimiento de la productividad laboral ha sido considerado como la base de la nueva economía”, citado por Van Alstyne y Bulkley, “Por qué la información debería influir en la productividad”, en Castells (2009, 197).

- d) Un sistema eficiente de promoción de la innovación por parte de empresas, centros de investigación, universidades, consultores y otros entes, que aumente el acervo global de conocimientos, lo asimile y adapte a las necesidades locales, así como también cree nuevas tecnologías (véase World Bank, 2003).

La nueva sociedad del conocimiento y la información constituye el reconocimiento de la importancia de las tecnologías de la información en la transformación y expansión de la producción y la economía mundiales, “la fuente fundamental de generación de riqueza descansa en la habilidad para crear nuevo conocimiento y aplicarlo en cada área de la actividad humana a través de la ampliación de los procedimientos organizativos y tecnológicos de procesamiento de información” (Carnoy y otros, 1993, 20).

El conocimiento se ha vuelto un insumo esencial en el proceso de producción, especialmente en actividades industriales altamente innovadoras, en las que el acceso a este otorga ventajas decisivas a las empresas sobre sus competidoras a nivel internacional, en un contexto de creciente competencia entre grandes empresas por alcanzar una posición dominante en los mercados internacionales.

Su antecedente teórico es el concepto de “sociedad postindustrial⁵⁷” (ver *infra*). La clave de esta sociedad se encuentra en la aplicación de las nuevas tecnologías, particularmente, en las áreas de la información y las telecomunicaciones (TIC), lo cual habría permitido desarrollar una economía “basada sobre todo en insumos baratos de información derivados de los avances en la microelectrónica y la tecnología de las comunicaciones” (véase Castells, 1999a [1996], 87ss.).

Las innovaciones tecnológicas crean nuevas oportunidades para generar, conservar y transmitir información al interior de la sociedad, así como

⁵⁷ “...con esos avances técnicos se abre una era enteramente nueva o nace una sociedad ‘posindustrial’ [*sic*]. Hoy en día, todo el mundo acepta que la reducción extraordinaria de los costos derivada, en el mundo de la microelectrónica, de generaciones sucesivas de circuitos integrados y de material de telecomunicación y computadoras... está surtiendo efectos impresionantes en casi todas las ramas de la economía, sean de los sectores primario, secundario o terciario. Otras innovaciones tecnológicas anteriores, como las del vapor o la electricidad, tuvieron repercusiones generales similares, pero la originalidad de la TIC [tecnologías de la información y las comunicaciones] es que afecta a todas las funciones de la empresa, así como a todos los sectores y servicios de la economía... Además, las consecuencias anti-inflacionistas de los costos y precios decrecientes de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones alcanzarán a una gama cada vez mayor de productos y de servicios” (Freeman y otros, 1995, 658).

también entre los países y regiones del mundo. Los cambios tecnológicos han acelerado el ritmo de las innovaciones y presionado sobre las capacidades de adaptación de la sociedad a los cambios planteados por las nuevas tecnologías⁵⁸. En particular, por ejemplo, solo para mencionar algunos cambios recientes que caracterizan el avance tecnológico de la sociedad, se produjeron innovaciones en semiconductores que aumentaron la velocidad para transmitir datos, se expandió significativamente la memoria de los procesadores o computadoras y, en general, los precios de la tecnología bajaron. Además, la Internet de banda ancha, los teléfonos móviles integrados a otras tecnologías de computación y comunicaciones, la televisión por cable y por satélite han contribuido a incrementar la movilidad y conectividad mundiales. Otra característica de estos tiempos, que contribuye a generar nuevas oportunidades económicas, es el hecho de que el ciclo de los productos es más corto y las necesidades de innovación y adaptación a los cambios son mayores.

El comercio, en términos generales, crece en todo el mundo, ejerciendo una mayor presión en competitividad sobre los productores internacionales. En particular, nuevos productores en países industrializados emergentes comienzan a jugar un papel de mayor importancia en el ámbito del comercio mundial y a competir con los países tradicionalmente más avanzados, elevando los niveles agregados de competencia mundial.

Los desarrollos al nivel de las nuevas tecnologías tienen efectos generales sobre los costos y rendimientos de la producción, en particular, reduciendo los tiempos de producción y permitiendo disminuir costos a través de la sustitución de fuerza de trabajo, capital, insumos, energía y demás factores de producción. Facilitan además el desarrollo de nuevos productos que generan mayor demanda. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen un gran potencial para “recopilar, almacenar, procesar y difundir enormes cantidades de información al mínimo costo”, al tiempo que favorecen la conformación de redes que permiten interactuar y comunicarse en todo el mundo. Estas nuevas tecnologías tendrían como

⁵⁸ Giddens ilustra el ritmo vertiginoso de los cambios planteados en uno de sus trabajos: “Le costó cuarenta años a la radio conseguir una audiencia de 50 millones en Estados Unidos. La misma cantidad de gente utilizaba ordenadores personales sólo quince años después de que apareciera el ordenador personal. Hicieron falta sólo cuatro años, desde que se hizo accesible, para que 50 millones de estadounidenses usaran Internet con regularidad” (Giddens, 1999, 24).

efecto aumentar además “la comerciabilidad de las actividades de servicios”, eliminando las restricciones a la producción y al comercio, previamente sujetos a las restricciones de “proximidad geográfica o temporal de la producción y el consumo” (véase Soete, 2001, 183ss.).

Así, estas nuevas tecnologías tienen como principales impactos sobre la economía y el resto de la sociedad: la disminución considerable de los costos de procesamiento de la información y de las comunicaciones, permitiendo aprovechar las ventajas externas y economías de escala, creando mayores mercados y facilitando la aparición de una sociedad y una economía globales. Sobre todo, han servido para reducir los costos de producción, principalmente, los laborales y de comunicación, aumentar la productividad del trabajo y extender e integrar los mercados. Han aumentado la rotación de los capitales o equipos⁵⁹, elevando sustancialmente el ritmo de innovación y la productividad del trabajo. De esta manera, las nuevas tecnologías han permitido elevar el rendimiento de los negocios a escala mundial, incrementando la importancia económica de las conexiones internacionales y facilitando el aprovechamiento de las redes, ventajas externas y la escala internacional de los negocios⁶⁰.

Muchas de las características más distintivas de las nuevas TIC se derivan directamente de su potencial para agrupar redes de proveedores de componentes y materiales, lo que reduce los costos de almacenamiento y el tiempo de producción, como ocurre en el sistema de producción llamado de “producción justo a tiempo”. Al mismo tiempo, la mayor flexibilidad resultante de la nueva tecnología posibilita una integración más estrecha de la producción y la demanda, lo que permite reducir los costos de almacenamiento e inventario de las empresas (Soete, 2001, 185).

Adicionalmente, las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones desempeñan una función esencial en la codificación del conocimiento, facilitando su integración, comunicación, transmisión, procesamiento, almacenamiento, aplicación y reproducción, especialmente al interior

⁵⁹ A diferencia de Castells, no acordamos colocar este último efecto del auge de las nuevas tecnologías, como una disminución en los costos, pues para nosotros su efecto es contrario —un incremento en los costos— que puede ser compensado por su impacto positivo sobre la productividad.

⁶⁰ “...en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción” (Castells, 1999a [1996], 93).

de los sectores productivos. De esta manera, permiten la transformación del conocimiento —tácito, individual, no fácilmente replicable— en conocimiento codificado⁶¹, “que puede incorporarse en nuevos bienes materiales (por ejemplo, máquinas o nuevos bienes de consumo) o transmitirse fácilmente mediante la infraestructura de información” (Soete, 2001, 185).

Las nuevas tecnologías estarían contribuyendo a la conformación de un *sistema social global*⁶², debido fundamentalmente a las siguientes razones: i. La importancia que tiene la información y el hecho de que las nuevas tecnologías facilitan el procesamiento y conservación de la misma, “la información es su materia prima: *son tecnologías para actuar sobre la información*, no solo información para actuar sobre la tecnología”; ii. su gran capacidad de expansión y penetración en la sociedad, “todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva están directamente moldeados (aunque sin duda no determinados) por el nuevo medio tecnológico”; iii. concretan y potencian los rendimientos de la interacción o interconexión social y global, tienen una tendencia a integrarse en sistemas crecientemente complejos que facilitan las conexiones internacionales, por ejemplo, las redes de telefonía y computación a nivel mundial y su convergencia. “Esta configuración topológica, la red, ahora puede materializarse en todo tipo de procesos y organizaciones mediante tecnologías de la información de reciente disposición. Sin ellas, sería demasiado engorroso poner en práctica la lógica de la interconexión”; iv. las nuevas tecnologías proveen al sistema de gran flexibilidad y versatilidad, indispensables para adaptarse a cambios repentinos o de gran velocidad, “...lo que es distintivo de la configuración del nuevo paradigma tecnológico es su capacidad de reconfigurarse, un rasgo decisivo de una sociedad caracterizada por el cambio constante y la fluidez organizativa”; v. y, por último, aunque no menos importante, destaca su capacidad para proveer de soporte material a la creciente integración de alianzas estratégicas y proyectos de colaboración mundial entre empresas

⁶¹ El “conocimiento tácito” no puede transferirse fácil ni ampliamente, “porque no han sido expuestos de manera explícita”. Las nuevas TIC harían “técnicamente posible y económicamente atractiva la codificación de diversas clases de conocimientos que han sido tácitos hasta la fecha” (Soete, 2001, 185).

⁶² Castells la llama global, pues “la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos” (Castells, 1999a[1996], 93).

y otras organizaciones internacionales, las cuales constituyen agencias centrales de la sociedad global actual (todas las citas corresponden a Castells, 1999a[1996], 87ss.).

Aunque basadas en buena medida en el conocimiento previo o existente, y desarrolladas como una prolongación de tecnologías clave, las nuevas tecnologías llegaron a representar un gran salto cualitativo por su difusión masiva en aplicaciones comerciales y civiles⁶³, debido a su asequibilidad y sus costos descendentes, con una calidad de bienes en aumento.

Los nuevos adelantos tecnológicos estarían caracterizados por su mayor miniaturización, mayor especialización, economía y versatilidad de aplicación, “el descenso de los precios de los *chips* cada vez más potentes hicieron posible colocarlos en todas las máquinas de nuestra vida cotidiana, desde las lavavajillas y los hornos microondas hasta los automóviles” (*sic.* Castells, 1999a, 69).

Las nuevas tecnologías ejercerían un impacto sustancial sobre la disminución de los costos, no solo de manera directa, a través de los efectos deflacionarios del “descenso de los costos y los precios de productos microelectrónicos, informáticos y de telecomunicaciones... [así como de] las mejoras de organización y otras mejoras de eficiencia más dinámicas basadas en el aprendizaje de la empresa” (Soete, 2001, 187), sino también de manera indirecta, debido a que el desarrollo de las TIC permite a su vez una mayor comercialización internacional de los servicios de apoyo a la producción e innovaciones en procesos, lo que hace posible igualmente el aprovechamiento internacional de las ventajas comparativas que, desde el punto de vista de los menores costos (en materias primas, recursos humanos, mercados, etc.), ofrecen regiones, en el pasado, geográficamente apartadas o distantes.

Una idea del desarrollo de los nuevos adelantos tecnológicos y sus aplicaciones podemos encontrarla resumida en las investigaciones de Manuel Castells:

El advenimiento del microprocesador en 1971, con la capacidad de colocar un ordenador en un chip, habría cambiado radicalmente el mundo

⁶³ El efecto de estas tecnología es significativo, dado el amplio alcance de sus aplicaciones: “...la nueva infraestructura de telecomunicaciones proporciona la base a muchas industrias y equipos de servicios de información, tales como el comercio electrónico, la comunicación móvil, el acceso a Internet, las empresas de contenido, los servicios de datos y los nuevos servicios multimedia de toda clase” (Soete, 2001, 187-188).

de la electrónica. El software para los ordenadores personales también surgió a mediados de los años setenta. La potencia creciente de los chips ha permitido el desarrollo de la microinformática. A los avances en microelectrónica y software, hay que añadir los importantes progresos efectuados en cuanto a las capacidades de interconexión. Desde mediados de la década de los años ochenta, los microordenadores no pueden concebirse más en aislamiento: actúan en redes, con una movilidad creciente, mediante ordenadores portátiles.

Los importantes avances en la optoelectrónica (fibras ópticas y transmisión láser) y en la tecnología de la transmisión de paquetes digitales ampliaron de forma espectacular la capacidad de las líneas de transmisión.

Las diferentes formas de utilización del espectro radio (transmisión tradicional, transmisión directa por satélite, microondas, telefonía celular digital), así como el cable coaxial y la fibra óptica, ofrecen una diversidad y versatilidad de tecnologías de transmisión que se están adaptando a toda una gama de empleos y posibilitando una comunicación ubicua entre usuarios móviles (véase Castells, 1999a[1996], 70ss.).

Sin embargo, a pesar de que el ritmo de difusión de las tecnologías luce mayor en la sociedad del conocimiento, entre la fecha de generación de las innovaciones tecnológicas, su aplicación y efectos prácticos, transcurre siempre algún tiempo más o menos prolongado, sobre todo en espera que se produzca una serie de cambios en el ámbito social, institucional e incluso en las actitudes de los individuos. Como consecuencia de ello, “el nuevo sistema tecnoeconómico aún no caracterizaba a las economías nacionales enteras en las décadas de 1970 y 1980” (*sic.* Castells, 1999a[1996], 102). Rifkin señala en apoyo de ello, que aun cuando el origen de la sociedad “de la racionalización de la producción basadas en las altas tecnologías y del comercio de ámbito global” se encuentra a mediados de la década de los años sesenta (véase Rifkin, 1996, 117), sin embargo, el crecimiento de la productividad no fue inmediato, sino que habría sido a comienzos de los años noventa cuando se hizo notar su impacto sobre la productividad⁶⁴.

La primera muestra del impacto de estas nuevas tecnologías en el crecimiento económico, fue la expansión económica a comienzo de los años noventa en Estados Unidos, provocada por el crecimiento de las ventas

⁶⁴ “En 1991 la producción por hora creció en un 2,3%. En 1992 la productividad aumentó casi un 3%, el mejor resultado en más de dos décadas” (*sic.* Rifkin, 1996, 121).

en computadoras, programas informáticos, la Internet, el desarrollo de las telecomunicaciones y los multimedia. La transformación tecnológica de la economía de Estados Unidos para esta época era mayor que en cualquier otro país. El empleo crecía para esta época a una tasa acelerada: desde comienzos de 1993 hasta comienzos de 1999, la economía de Estados Unidos creó más de 14 millones de nuevos empleos, pasando de 119 a 133 millones de trabajadores o empleos. El desempleo habría caído por debajo de 4%, el nivel más bajo desde los años sesenta. La población activa fue de 64%, más alta que cualquier otra época, desde la II Guerra Mundial; y aun más importante, más de la mitad de estos nuevos empleos fueron considerados de altos salarios (*high paying jobs*): “trabajos para profesionales y gerentes en las industria, así como posiciones técnicas y de ventas en industrias de altos salarios, tales como electrónicas, manufactureras, comunicaciones, y de servicios” (Carnoy, 2000, 14).

Esta brecha entre el inicio de los cambios que habrían originado este nuevo orden social y los resultados prácticos que permiten visualizar el gran impacto social de los adelantos tecnológicos en el largo plazo, nos obliga a indagar algo acerca de la manera como fueron percibidos los momentos iniciales de esta sociedad y los mecanismos de transmisión, contagio o difusión de estos adelantos.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

A partir al menos de los años setenta⁶⁵ se hizo visible una serie de cambios importantes en el mundo. Estos cambios consistían principalmente en una serie de transformaciones al interior de la economía, la tecnología y las formas de trabajo y empleo. Algún tiempo antes, algunos teóricos pioneros empezaron a hablar del surgimiento de una “sociedad post-industrial”⁶⁶,

⁶⁵ Aunque es posible rastrear antecedentes de la revolución de las nuevas tecnologías previo a los años setenta, antes de esta década no se habrían difundido ampliamente ni agrupado “sinérgicamente” los principales adelantos ocurridos en el campo de la electrónica, que sirvieron de base al desarrollo tecnológico que, a partir de esos años, caracterizaría la sociedad y economía del conocimiento; hablamos de la microelectrónica, los ordenadores y las telecomunicaciones (véase Castells, 1999a, 66ss.).

⁶⁶ Entre estos teóricos destaca de manera, por demás notable, Daniel Bell, quien en un resumen de la historia intelectual del término aclara el origen de su uso a partir del año 1959, durante un seminario en Austria (véase Bell, 1973, 55ss. También, véase cap. 1). “El término significaba entonces –y

pocos años después de la II Guerra Mundial, conforme destacaban algunos cambios sociales que han adquirido en la actualidad un desarrollo más pleno⁶⁷, acarreado –entre otras– las siguientes consecuencias: “La primera característica, y la más simple, de una sociedad post-industrial es la de que la mayoría de la fuerza de trabajo no se ocupa ya en la agricultura o en las fábricas sino en los servicios, que incluyen, residualmente, el comercio, las finanzas, el transporte, la sanidad, el recreo, la investigación, la educación y el gobierno” (Bell, 2006[1976], 30-32). Significativamente para Bell, las actividades al interior del sector servicios que más típicamente caracterizaban esta sociedad postindustrial eran “sanidad, educación, investigación y gobierno”, pues estaban relacionadas con la preeminencia de una nueva “élite” o grupo social, lo cual se manifestaba a través del crecimiento de los sectores profesionales y técnicos (es esta una segunda característica), particularmente, de los científicos e ingenieros⁶⁸, contratados predominantemente por el Estado. Sin embargo, lo que ha venido finalmente a caracterizar principalmente la nueva sociedad “postindustrial” es el predominio que adquiere en toda ella el conocimiento⁶⁹: “...cualquier sociedad moderna subsiste ahora por la innovación y el control social del cambio y trata de anticipar el futuro con el fin de planificarlo” (Bell, 2006[1973], 37), lo cual lleva a una relación más estrecha entre ciencia, tecnología y economía o producción. A pesar del inmenso valor del trabajo teórico de Bell, las implicaciones globales de esto no fueron suficientemente evaluadas, debido a que en el momento en que anticipaba la llegada de una nueva sociedad, esta imagen estaba escasamente desarrollada y acompañada por el predominio de la intervención

todavía hoy– que la sociedad occidental se halla a mitad de camino de un amplio cambio histórico en el que las viejas relaciones sociales (que se asentaban sobre la propiedad), las estructuras de poder existentes (centradas sobre élites reducidas) y la cultura burguesa (basada en las nociones de represión y renuncia a la gratificación) se estaban desgastando rápidamente... El prefijo post indicaba, así, que estamos viviendo una época intersticial” (Bell, 2006 [1973], 57).

⁶⁷ Una idea de esta evolución al interior del sector agrícola estadounidense, por ejemplo: “En 1946 tan sólo 6% del algodón en el Sur se cosechaba de forma mecánica; en 1964 la cifra se había elevado hasta el 78%. Ocho años más tarde el 100% del algodón se recogía mediante máquinas” (Rifkin, 1996, 97).

⁶⁸ “Mientras la tasa de crecimiento de la clase profesional y técnica como un todo ha sido el doble de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa de crecimiento de los científicos e ingenieros ha sido el triple de la tasa de la población trabajadora” (Bell, 2006[1973], 34).

⁶⁹ “El único sector aparentemente emergente es el relativo al conocimiento, formado alrededor de una pequeña élite de empresarios, científicos, técnicos, programadores de ordenadores, profesionales, educadores y asesores” (Rifkin, 1996, 19).

del Estado en la economía, por lo que se concentró mayormente en las implicaciones políticas internas de estos cambios. Además, Bell también se oponía a la visión orgánica marxista que da preeminencia a la estructura económica sobre el resto de las instituciones sociales, al momento de configurar el orden social integral; su principal preocupación era, en cambio, destacar la división u oposición que en su opinión existía al interior de las sociedades occidentales, entre los intelectuales, los movimientos culturales y la estructura social emergente—en la cual incluía la economía, la tecnología y lo que llamaba el sistema de trabajo o, también, sistema de estratificación social. Su concepción de esta sociedad estaba muy influida por la percepción que tuvo de los nuevos movimientos sociales de protesta a finales de los años sesenta. En su opinión, los primeros asumían una visión cada vez más “antiinstitucional” y “antinómica”, mientras que la nueva estructura social se orientaba preferentemente hacia la “racionalidad” y la “meritocracia”, valores eminentemente culturales y sociológicos.

Sin embargo, para Bell continúa siendo una característica central de la forma social en transición,

que la fuente más importante de cambio estructural en la sociedad... lo constituye el cambio en el carácter del conocimiento: el crecimiento exponencial y la especialización de la ciencia, el surgimiento de una nueva tecnología intelectual, la creación de una investigación sistemática a través de las inversiones para la investigación y el desarrollo, y, como meollo de todo lo anterior, la codificación del conocimiento teórico (Bell, 2006[1973], 65).

En su opinión, “...el concepto de “sociedad post-industrial” subraya el carácter central del conocimiento teórico como eje alrededor del cual se organizarán la nueva tecnología, el crecimiento económico y la estratificación de la sociedad” (Bell, 2006[1973], 138), e intenta mostrar “empíricamente” que el conocimiento o la ciencia, especialmente, el conocimiento teórico que es posible codificar y, por tanto, replicar sucesivamente, constituye el principio o eje central [“eje axial”, lo llama Bell] sobre el cual se constituirían las instituciones de la nueva “sociedad postindustrial”.

Significativamente para Bell, los sistemas de educación superior, ciencia y tecnología ejercen una función central en esta nueva sociedad: “Y la universidad, las organizaciones de investigación y las instituciones

intelectuales, donde el conocimiento teórico se codifica y enriquece, son las estructuras axiales de la sociedad que nace” (p. 44).

Con fines exclusivamente conceptuales y analíticos, Bell distingue tres formas históricas de sociedad: preindustrial, industrial y postindustrial. Esta última estaría caracterizada por: “el ‘proyecto’ de la sociedad post-industrial es un “juego entre personas” en el que una “tecnología intelectual”, basada en la información, surge junto a la “tecnología de la máquina”, “el problema clave es la organización de la ciencia y la institución primordial la universidad o los institutos de investigación”. Y de manera tajante señala:

Después de la Segunda Guerra Mundial, la capacidad científica de un país se ha convertido en determinante de su potencia y su energía, y la investigación y el desarrollo (I&D) han sustituido al acero como medida comparativa de la fuerza de las potencias [imperios]. Por esta razón, la naturaleza y los tipos de apoyo estatal a la ciencia, la politización de la ciencia y los problemas sociológicos de la organización del trabajo por equipos científicos se han convertido en cuestiones políticas centrales en la sociedad postindustrial (Bell, 2006[1973], 142-143).

El desarrollo de la ciencia, una condición necesaria para la dirección de sistemas complejos, se ve potenciada gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías. La reproducción y expansión de la sociedad moderna están sustentadas en la innovación y el hallazgo de nuevas tecnologías. Así, Bell percibe la importancia de la aparición de las computadoras en la nueva sociedad: “La cadena de cálculos múltiples que se pueden hacer con [mayor] facilidad, los análisis de muchas variables, la solución simultánea de centenares de ecuaciones –rasgos estos que son el fundamento de un sistema numérico comprensivo– sólo son posibles con una herramienta de tecnología intelectual, el computador” (*sic.* Bell, 2006[1973], 48).

Para Bell, la sociedad postindustrial implica también el

estrechamiento del entramado social... ha multiplicado los contactos y la interacción entre las personas como resultado de la revolución de las comunicaciones y de los transportes. Pero, junto con un mayor grado de interdependencia, se ha producido un cambio de escala –la extensión de las ciudades, el desarrollo de las tareas de las organizaciones, el ensanchamiento de la arena política– que ha convertido a las experiencias individuales en más desamparadas dentro de las grandes entidades y que ha ampliado las medidas de control desde un centro sobre las actividades de cualquier organización (Bell, 2006[1973], 62-63).

Un aspecto central de este trabajo es el papel que la política adquiere en el tratamiento de los problemas de esta sociedad. Así, resulta significativo el hecho que la creciente interacción entre los individuos, especialmente a través de las fronteras nacionales, incrementa la posibilidad de que sus acciones produzcan consecuencias que nos afecten globalmente, no siempre de manera positiva; en tal caso, es evidente la necesidad de aumentar nuestro conocimiento de esos riesgos, para anticiparlos y prever medidas alternas o correctivos, a fin de promover las consecuencias positivas y atenuar o evitar las nocivas; para ello, un aspecto que se torna fundamental es la creación de “un mecanismo político que permita realizar estos estudios y establecer criterios para la regulación de las nuevas tecnologías [y –agregaríamos– sus efectos globales o transfronterizos]” (Bell, 2006[1973], 45).

A pesar de ello, Bell no anticipa la existencia de un proceso de globalización y se opone a la validez de la tesis de la “convergencia” internacional, aunque acepta cierto grado limitado de internacionalización⁷⁰. Asocia el surgimiento de la sociedad postindustrial, principalmente, con un esquema conceptual para entender la ocurrencia de un conjunto de cambios sociales: las revoluciones en los transportes y en la comunicación, las demandas de derechos colectivos, el surgimiento de la toma de decisiones públicas no dependientes del mercado, y el papel central del conocimiento teórico y las instituciones de investigación; pero no desea notar en ellos la existencia de ninguna ley del desarrollo social ni afirmar que haya algún “orden” determinado del progreso social:

Si la idea de convergencia tiene un significado es el de que las sociedades se asemejan por lo que se refiere a algunos aspectos, o en que se enfrentan a un *conjunto similar de problemas*. Pero no es garantía de una *respuesta común o parecida*. La respuesta estará en correspondencia con la diferente organización política y cultural de la sociedad específica (Bell, 2006[1973], 140. Destacado en el original).

Bell concluía su presentación refiriendo temas muy polémicos, sobre los cuales no pensamos profundizar en esta investigación, los cuales nos

⁷⁰ “Y puede haber una internacionalización del conocimiento científico y los procedimientos tecnológicos, aunque las *sociedades*, como entidades históricas específicas, representen distintas combinaciones *institucionalizadas* que resulta difícil equiparar directamente con cualquier otra” (Bell, 2006[1973], 140. Destacado en el original).

basta solo con indicar; entre tales temas tenemos: la necesidad de existencia en la sociedad postindustrial de un vínculo entre la ciencia y la toma de políticas públicas, y el surgimiento de una nueva clase social (conformada principalmente por científicos y técnicos), potencialmente al menos, con aspiraciones de predominio o hegemonía en la sociedad.

La sociedad postindustrial significa en definitiva, para este trabajo pionero, el reconocimiento al menos de los siguientes fenómenos: i. La consolidación de la ciencia y los valores cognoscitivos como necesidad institucional básica de la sociedad; ii. la toma de decisiones involucra crecientemente a científicos y técnicos más directamente en los procesos políticos; iii. existe una tendencia hacia la burocratización del trabajo intelectual; iv. creación y extensión de una *intelligentia* técnica, opuesta a la existencia del “intelectual” propiamente, entre quienes –Bell percibía– se acentuaba el descontento y la actitud crítica “disfuncional” hacia el orden social. Todo esto, esencialmente, en el marco de sociedades y economías nacionales⁷¹, sujetas al cambio o innovación permanentes.

INTERNACIONALIZACIÓN DE UN MODELO DE SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

A pesar de que compartimos la idea natural de que existen diferencias notables entre los países, particularmente, entre los países desarrollados y subdesarrollados, en especial a nivel económico, social, cultural e institucional, y que estas diferencias determinan resultados desiguales aun en caso de verse forzados a aplicar las mismas políticas públicas (es el caso, por ejemplo, de los pobres resultados de la estrategia de desarrollo aplicada en los años cincuenta, ver *supra*), destaca igualmente el hecho de que a partir de los años ochenta se intenta imponer una misma institucionalidad a nivel global, también a los países subdesarrollados⁷². Esta institucionalidad común,

⁷¹ En el marco del proceso de globalización, este énfasis nacional debe ser atenuado como lo reconocen teóricos más recientes: “...la unidad de análisis para comprender la nueva sociedad tendrá necesariamente que cambiar. El epicentro de la teoría debe pasar a un paradigma comparativo, capaz de explicar al mismo tiempo la tecnología compartida, la interdependencia de la economía y las variaciones de la historia en la determinación de una estructura de empleo [aunque no se limita a ello] que se extiende más allá de las fronteras nacionales” (Castells, 1999a [1996], 260).

⁷² Castells asevera que “el factor histórico más decisivo para acelerar, canalizar y moldear el paradigma de la tecnología de la información e incluir sus formas sociales asociadas fue/es el proceso de

dadas las condiciones desiguales de los países en los que se aplica, genera nuevamente consecuencias desiguales a nivel internacional, imponiendo un tipo de especialización o estatus subordinado a los países subdesarrollados en el orden internacional⁷³. La existencia de tales estrategias de difusión internacional de las formas o esquemas institucionales, y de las políticas públicas, es uno de los elementos que explicaría la escasa varianza existente en estas materias a nivel mundial, a pesar de la persistencia de las diferencias objetivas entre la realidad de los países desarrollados y subdesarrollados que todos nos vemos forzados a reconocer⁷⁴.

A partir de los años ochenta, la difusión de uno de los modelos “posibles” de sociedad del conocimiento se hizo dominante en todo el mundo. Este modelo había sido favorecido a partir de la posguerra, por la expansión de la inversión extranjera directa a los mercados internacionales, a través de las compañías multinacionales⁷⁵, particularmente, también a los de las naciones subdesarrolladas. La difusión de este modelo se vio favorecido también por la extensión de una ideología y la irrupción de un sector social y político

reestructuración capitalista emprendido en la década de 1980, así que resulta adecuado caracterizar el nuevo sistema tecnoeconómico de *capitalismo informacional*” (sic. Castells, 1999b [1996], 44).

⁷³ La profesora Joan Robinson resume muy bien estos mecanismos de difusión del orden global: “Las potencias occidentales, en especial los Estados Unidos, ejercen una influencia poderosa sobre las políticas de los gobiernos del Tercer Mundo, en forma directa y por medio de las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a las que dominan, y también a través de las ramificaciones de las finanzas internacionales, que penetran en todo. Además, el Tercer Mundo sufre una penetración en su vida intelectual y cultural, en particular la difusión de un sistema de pensamiento económico que en el Occidente constituye una ortodoxia” (Robinson, 1981, 11).

⁷⁴ Los teóricos de la globalización distinguen, por ejemplo, entre las tendencias objetivas que favorecen la globalización e intereses específicos asociados con corporaciones internacionales poderosas, que promueven un tipo particular de instituciones globales que ayudan la promoción de sí mismos. Beck, por ejemplo, llama a esto último “globalismo”, esto es, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo (Beck, 1998, 27). Castells, al hablar de la existencia de una economía global, refiere que la “creciente integración de capital, mercados y empresas en una economía global común hace extremadamente difícil para algunos países separarse mucho del contexto institucional/ macroeconómico de otras regiones” (Castells, 1999b, 157). “Algunos globalistas concluyen que la globalización económica augura el fin del Estado del bienestar y la socialdemocracia, mientras que otros apuntan a una convergencia dramática en todo el globo hacia regímenes limitados de bienestar” (Held y McGrew, 2003, 69). Véanse también, Carnoy, Gilpin y Stiglitz, trabajos citados.

⁷⁵ En su trabajo sobre la sociedad postindustrial, Bell registra para la época un cambio ideológico favorable —superando las actitudes críticas del período de recesión y entreguerras— a la existencia y actuación de las corporaciones multinacionales en Estados Unidos y el resto del mundo: “Su crítica, en efecto, llegó a silenciarse de tal forma que a finales de los años cincuenta la corporación había conseguido una nueva legitimidad en la vida americana” (Bell, 2006[1973], 315).

conservador, en las instancias de Gobierno de los países desarrollados (representados, sobre todo, por la elección a inicios de la década de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en los gobiernos de Reino Unido y EE.UU., respectivamente) y por los cambios de dirección subsecuentes en las instancias de decisión al interior de las principales organizaciones internacionales de gestión y coordinación económica a nivel mundial, especialmente, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que fueron clave en la extensión de estos cambios al resto del mundo (véase Stiglitz, 2002).

En la práctica, las organizaciones internacionales encargadas de coordinar la economía internacional y garantizar su estabilidad modificaron sus prioridades durante estos años y se convirtieron en un nuevo credo económico más favorable a la apertura de los mercados, la liberación de los flujos internacionales de capitales y la garantía de elevados rendimientos a los dueños de estos (véase, por ejemplo, Stiglitz, 2002, especialmente el capítulo 1). Las condicionalidades impuestas por estos organismos internacionales a los países subdesarrollados, se convirtieron en un medio preferido para la difusión del tipo de políticas que van a caracterizar el modelo predominante de sociedad del conocimiento, propio de la sociedad global promovida, principalmente, a partir de estos años.

Como reconoce Carnoy (1997), debido al incremento de la competencia económica mundial, las grandes empresas en los países industrializados están buscando maneras de reducir costos, colocando mayor presión sobre las familias a fin de que estas deban soportar mayor proporción de los costos sociales de la producción privada. La estrategia de los países industrializados con mercados laborales menos competitivos, por ejemplo, Europa debido a la existencia de un Estado de bienestar, busca acercarse más bien a los rasgos institucionales de Estados Unidos, economía predominante a nivel mundial, que llevó la delantera en su adaptación a las necesidades de la nueva era de la globalización e innovación tecnológica; entre otras razones, significativamente, por su mercado laboral menos regulado y las políticas migratorias más flexibles que facilitaban el aprovechamiento de abundante fuerza de trabajo, superando las restricciones de las fuentes nacionales. Este proceso, conjuntamente con la incorporación de las nuevas tecnologías en la economía y su impacto positivo sobre los niveles de productividad, permitió, por ejemplo, a la economía de Estados Unidos y Japón crear un gran número de trabajos en los sectores productivos y de

servicios, aumentando el ingreso per cápita no solo en términos nominales, sino en términos reales; más notablemente en el caso de Japón, donde el crecimiento de la productividad fue mayor que en Estados Unidos.

Una forma como se expresó este intento por uniformar institucionalmente las políticas económicas adoptadas por las naciones del mundo fue el denominado Consenso de Washington, acordado entre los representantes del FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos a comienzos de los años ochenta, sobre las políticas adecuadas para los países subdesarrollados, inicialmente diseñadas para hacer frente a la crisis financiera en los países latinoamericanos, aunque posteriormente fueron aplicadas en todo el mundo. Este programa de políticas imponía a los países subdesarrollados, a través de condiciones para facilitarles el acceso a los préstamos internacionales, la adopción en términos perentorios de medidas tales como: restricción presupuestaria y el equilibrio fiscal, desregulación y apertura de sus mercados de capitales y financieros, apertura comercial, privatización o venta de activos estatales, etc. Los beneficios de tales políticas fueron muy relativos y hoy día prevalece la crítica al respeto de los mismos; sin embargo, en el pasado fueron impuestos, con todos los recursos del poder nacional e internacionalmente:

En algunos casos ni siquiera ha generado crecimiento, y cuando lo ha hecho, no ha proporcionado beneficios a todos; el efecto neto de las políticas estipuladas por el Consenso de Washington ha sido favorecer a las minorías a expensas de la mayoría, a los ricos a expensas de los pobres. En muchos casos los valores e intereses comerciales han prevalecido sobre las preocupaciones acerca del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la justicia social (Stiglitz, 2002, 46).

Se trataría de “aprender de Washington” (*“learn from Washington”*), por medio de recortar las regulaciones gubernamentales, reducir el gasto público, disminuir los costos laborales, “privatizar” los costos sociales causados por la fase descendente de los ciclos de producción empresarial, en particular los costos de contratación y despidos, para convertir las economías en más competitivas a nivel internacional. Sin embargo, en la medida en que la competencia internacional continúa creciendo, la velocidad a la que se crean nuevos puestos laborales, el incremento del salario real y las diferencias salariales que favorecen a los trabajadores mejor calificados

disminuye, a pesar de las mayores exigencias en términos de calificaciones de los trabajadores⁷⁶, disminuyendo consecuentemente las fuentes de dinamismo del modelo.

Tal situación es favorecida por el hecho de que la conformación de las instituciones internacionales encargadas de “asesorar” la adopción de estas políticas económicas no es aleatoria y en ella predominan factores concretos de poder que promueven, además, la adopción de un tipo particular de políticas asociadas con sus intereses, decisión que no está exenta tampoco de preferencias ideológicas. Así, de alguna manera, la forma como se conforma la directiva de estas organizaciones internacionales permite anticipar el tipo de políticas que se promoverá: “Aunque casi todas las actividades del FMI y el BM tienen lugar hoy en el mundo subdesarrollado (y ciertamente todos sus préstamos), estos organismos siempre están presididos por representantes de los países industrializados” (Stiglitz, 2002, 44). En las directivas de estos organismos suelen actuar como representantes, funcionarios que actúan también como voceros de intereses sociales especiales o económicos de sus respectivos países, y logran más audiencia los intereses económicos asociados además con economías de países desarrollados. Un ejemplo notable de ello es la política comercial mundial, en donde, como destaca Stiglitz, ha sido frecuente el uso de presiones para forzar una apertura comercial rápida e inapropiada de las naciones subdesarrolladas, menos preparadas para defenderse: “Occidente [léase países desarrollados] animó la liberalización comercial de los productos que exportaba, pero a la vez siguió protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podía amenazar su economía” (p. 89).

Existe actualmente mucho desagrado, principalmente en los países subdesarrollados, en relación con el hecho de que la globalización estaría siendo usada para imponer un sistema institucional de reglas particular, el cual no necesariamente aseguraría los mejores resultados para todo el mundo. Una opinión reciente de expertos asegura que el modelo preferido

⁷⁶ “...real earnings even for higher educated end women have not been increasing in this past recovery, reversing this positive feature of the 1980s employment expansion” (Carnoy, 1997, 250). Así como, “Recent data in the U.S. show steadily declining earnings in the 1990s in the face of rising productivity, rising profits, and rising levels of education in the labor force. Improved education and more training is not a proven recipe for overcoming serious unemployment or wage decline” (p. 252).

es el aplicado en Estados Unidos, lo cual implica consecuencias negativas para gran parte del mundo⁷⁷.

En este contexto, ocurre precisamente la expansión de la sociedad del conocimiento, determinando particularmente la forma de las instituciones que pasaron a conformarla mundialmente:

En la década de 1980, el capitalismo (en concreto, las principales empresas y los gobiernos del club de los países del G-7) ya habían emprendido un proceso sustancial de reestructuración económica y organizativa, en el que la nueva tecnología de la información desempeñaba un papel fundamental que la conformó decisivamente. Por ejemplo, el movimiento impulsado por las empresas hacia la desregulación y liberalización... fue concluyente para la reorganización y el crecimiento de las telecomunicaciones... A su vez, la disponibilidad de nuevas redes de telecomunicaciones y sistemas de información puso los cimientos para la integración global de los mercados financieros y la articulación segmentada de la producción y el comercio de todo el mundo (Castells, 1999a [1996], 78-79).

LA NUEVA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y SU EFECTO SOBRE LA FUERZA LABORAL

Desarrollos ulteriores de las sociedades industriales avanzadas y de la economía global nos permiten precisar aun más los rasgos de la denominada sociedad del conocimiento. Los factores destacados por las investigaciones en relación con los rasgos de esta nueva estructura social siguen siendo esencialmente los mismos:

...el paso de bienes a servicios, por el auge de las ocupaciones ejecutivas y profesionales, por la desaparición de los trabajos agrícolas y fabriles [debe entenderse más bien como disminución de la importancia de éstos en las economías avanzadas, pues su desaparición no puede ser posible

⁷⁷ "If globalization is being used to advance the American model of a market economy, many elsewhere are not sure they want it. Those in the developing world have an even stronger complaint –that globalization has been used to advanced a version of market economics that is more extreme, and more reflective of corporate interests, that can be found even in the United States" (Stiglitz, 2006, 10).

sin la radicación de estas actividades en países subdesarrollados⁷⁸, para aprovechar entre otras ventajas, una mano de obra barata⁷⁹, R.M.], y por el contenido cada vez mayor de información del trabajo en las economías avanzadas (Castells, 1999a, 230).

Castells prefiere llamarla más bien sociedad o economía informacional, o simplemente *informacionalismo*, destacando con ello la persistencia de la naturaleza industrial de la economía mundial y la importancia significativa de las nuevas tecnologías de la información, particularmente, debido a que el impacto de estas se extiende sobre todas las esferas de la actividad social y productiva, incluyendo su impacto propio sobre la generación de la infraestructura tecnológica de la economía global. En opinión de Castells, estas sociedades se caracterizan

porque organizan sus sistemas de producción en torno a los principios de maximización de la productividad basada en el conocimiento mediante el desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y mediante el cumplimiento de los prerequisites para su utilización (fundamentalmente, recursos humanos e infraestructura de comunicaciones), (Castells, 1999a, 230).

Entre los cambios que acompañan el establecimiento de la nueva sociedad del conocimiento o la información, destacan aquellos que afectan la forma como se organiza el proceso de producción de las empresas y sus implicaciones sobre la calidad del empleo; en particular, es posible identificar tres influencias potenciales de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y la información (TIC): "...primero...los cambios que inducen en la estructura de las organizaciones, en la relación laboral y en la protección del empleo; el segundo abarca sus efectos en la duración y autonomía del trabajo, y el tercero, las consecuencias en materia de calificaciones, organización del trabajo y perspectivas profesionales" (Rubery y Grimsham, 2001, 202).

⁷⁸ "En un contexto más amplio, mientras que el número de puestos de trabajo en la fabricación están descendiendo en los países de la OCDE, está creciendo rápidamente en los países en vías de desarrollo, compensando con creces las pérdidas a escala mundial" (Castells, 1999a, 282).

⁷⁹ "El hecho de que exista una proporción inferior de puestos de trabajo en la industria o una proporción más elevada de ejecutivos en los Estados Unidos se debe en parte a que la mayoría de sus firmas sacan fuera la fabricación y a la concentración de las actividades de gestión y procesamiento de la información a expensas de las actividades de producción generadas en otros países por el consumo estadounidense de sus productos" (Castells, 1999a, 259).

Las innovaciones en las tecnologías de la información habrían originado los siguientes cambios en el proceso de producción:

- a) El desarrollo de la organización en red, generalmente asociada con industrias y ocupaciones de alta tecnología; por ejemplo, el “Valle del Silicio”. Esto permite aprovechar un número creciente de economías externas⁸⁰.
- b) El aumento de la externalización (*outsourcing*), tanto de las actividades esenciales como de las auxiliares⁸¹. Las organizaciones se desprenden de actividades que no serían centrales o medulares a sus actividades, estableciéndolas luego en empresas fuera de la organización matriz, las cuales funcionan con alguna autonomía gerencial y reciben (sub) contratos de la empresa matriz, por lo que su existencia pasa a depender principalmente de las necesidades de las empresas de origen, generándose una especie de “mercado interno”.
- c) Las organizaciones se achatan y se hacen más horizontales (*downsizing*), a medida que las nuevas tecnologías facilitan los procesos de supervisión y control, la descentralización de la toma de decisiones se hace menos costosa y se reducen los niveles jerárquicos.
- d) El trabajo se hace más versátil o flexible, el trabajador debe realizar un mayor número de tareas, sobre un mayor número de facetas del proceso productivo, al tiempo que se hace más efectivo el control (al permitir la sustitución de la fuerza de trabajo con menores calificaciones) e intensiva la explotación del factor trabajo (al elevar la productividad del trabajo). En algunos casos, esta también se hace extensiva, reduciendo las diferencias entre “tiempo laboral” y “tiempo libre” (véase Rubery y Grishan, 2001, 214).

Las organizaciones que adoptan estas formas tienden a ser más pequeñas, ofrecer menos estabilidad en el empleo y unas perspectivas de carrera profesional más limitadas. Los trabajadores en estas condiciones ven restringida su permanencia en una empresa u organización y son forzados a cambiar de empleo varias veces a lo largo de su vida profesional.

⁸⁰ “...a menudo se da el caso de que la concentración de la producción de una industria en una o pocas localidades reduce los costos de la industria, aunque las empresas individuales en la industria continúen siendo pequeñas” (Krugman y Obstfeld, 2001, 151).

⁸¹ “La externalización, particularmente de las tareas que se realizan en los puestos de nivel inferior, se ve facilitada por las mayores posibilidades de supervisión y control que ofrecen las TIC” (Rubery y Grimshan, 2001, 202).

Un efecto negativo aparentemente asociado con la adopción de estas nuevas tecnologías, es el aumento del desempleo de larga duración en los países desarrollados, el cual afecta principalmente a las actividades económicas tradicionales: agricultura, minería, industria pesada, etc. (el trabajo de Rifkin –aunque polémico– es paradigmático; véanse, también, Singh, 1994; Freeman y otros, 1995; Soete, 2001). El efecto de este tipo de desempleo se percibe mayormente en las actividades que requieren trabajadores menos calificados⁸², los nuevos empleos se crean precisamente en las actividades asociadas con las nuevas tecnologías⁸³ y los servicios; por ello se afirma que las nuevas tecnologías están modificando el perfil de las calificaciones y especializaciones del personal que requieren las empresas y producen la caída de la demanda de mano de obra con baja calificación (véanse Acemoglu, 2002; Freeman y otros, 1995; Cappelli y Rogovsky, 1994).

A partir de los años setenta, un conjunto de cambios se suceden en las economías de los países desarrollados provocando la reducción –no siempre en la misma proporción– de la importancia del empleo industrial. Ya para los años noventa “la mayoría de la población [laboral] de todos los países del G-7 está empleada en servicios” (Castells, 1999a [1996], 239). Entre estos cambios destaca el incremento del empleo en sectores encargados del procesamiento de información. El ritmo de crecimiento de este sector del empleo es, sin embargo, desigual entre los países desarrollados, destacando el hecho que es lento –aun cuando es notable también su incremento progresivo en el tiempo– aun en economías muy integradas al modelo económico prevaleciente estos años; por ejemplo, en opinión de Castells, Japón “la que probablemente es la sociedad que pone mayor énfasis en la tecnología de la información, y en la que la alta tecnología desempeña el papel más importante en cuanto a productividad y competitividad, también parece tener el nivel más bajo de

⁸² Carnoy y otros citaban en su trabajo, el cambio ocurrido en las áreas de ocupación de los trabajadores temporales en Estados Unidos, entre 1989 y 1994, que afectaba principalmente a los tipos de trabajo con menores calificaciones: “...a escala nacional hubo un claro retroceso del trabajo [temporal] no manual en beneficio de las ocupaciones manuales. En 1989, los puestos de trabajo [temporal] no manual representaban el 58 por ciento y los de trabajo manual un 30 por ciento. En 1994, el empleo [temporal] no manual había descendido a un 49 por ciento del total, mientras que el empleo manual se había elevado a un 40 por ciento. Los peones eran una de las categorías profesionales de crecimiento más rápido entre las estudiadas” (Carnoy y otros, 1997, 43-44).

⁸³ Existe un creciente consenso acerca de los efectos del avance tecnológico en la actualidad: la complementariedad y el incremento de la demanda de trabajo calificado, así como la simplificación y sustitución de trabajo no calificado, especialmente desde los años setenta (véase Acemoglu, 2002).

empleo en procesamiento de la información, y la tasa inferior de progresión hacia dicho empleo” (p. 239). Esto le lleva a preguntarse si el desarrollo del empleo en el sector de la información y el surgimiento de una sociedad de la información serían aspectos diferentes.

Para responder a esta pregunta es necesario hacer una evaluación de los principales cambios que el surgimiento de este nuevo orden social implica al interno, sobre la distribución de la fuerza laboral en los países desarrollados. Así, desde el punto de vista de la estructura del empleo por servicios, los empleos destinados a apoyar la producción, los que proporcionan información y apoyo para el aumento de la productividad y la eficiencia de las compañías, son los que muestran mayor incremento o dinamismo, aunque, como ya hemos dicho, este ritmo es desigual entre los diferentes países industrializados y, especialmente, menor en los países con mayor productividad económica en términos agregados. El empleo al interior del sector de servicios a la producción, en opinión de Castells, parece relacionado más bien con la adopción de estrategias específicas de reestructuración al interior de las empresas y de toda la sociedad, que con el incremento de la participación de ejecutivos y profesionales al interior del sector de la gestión de empresas o capitales y procesamiento de la información⁸⁴.

También registra el incremento del empleo en el sector de servicios sociales, el cual incluye al Estado, importante en todos los países desarrollados, condición conocida por los teóricos de la nueva sociedad postindustrial, del conocimiento o informacional⁸⁵. Nos resulta más significativo el empleo en el sector de servicios de distribución, que incluye el transporte y la comunicación, y que contempla también el comercio minorista, las cuales se mantienen como las actividades más empleadoras de las economías de los países desarrollados. De acuerdo, nuevamente con Castells, el empleo en este sector prácticamente duplica al de los servicios de producción, al tiempo que en al menos 50% estaría constituido por servicios a minoristas,

⁸⁴ “Parece que la expansión de los servicios de producción está ligada a los procesos de desintegración vertical y *outsourcing* (contratación fuera de la empresa de la fabricación de un componente o artículo completo, o de actividades especializadas...) que caracterizan a la empresa informacional” (Castells, 1999a, 240-241).

⁸⁵ “...los servicios de producción y los servicios sociales se consideraron típicos de las economías postindustriales, tanto como fuentes de productividad cuanto como respuestas a las demandas sociales y los valores cambiantes” (*sic.* Castells, 1999a, 243).

implicando una importante porción del empleo en la economía de los países con economías más desarrolladas.

En las economías de los países desarrollados habría igualmente espacio para empleos de menor productividad, bajos niveles de especialización, salarios y seguridad laboral. Es el caso, sobre todo, del sector de servicios personales “remanentes de la estructura protoindustrial y la expresión (al menos algunos de ellos) del dualismo social que, según los observadores, caracteriza la sociedad informacional” (Castells, 1999a, 242). En términos de su importancia en el empleo, “...continúan representando una proporción cuantiosa del empleo en 1990: con la excepción de Alemania (6,3% en 1987), varían entre el 9,7% y el 14,1%, lo que viene a equivaler de forma aproximada a los servicios de producción del postindustrialismo más depurado. En general han aumentado su cuota desde 1970” (p. 242).

Desde el punto de vista de la estructura de las ocupaciones, los estudios concluyen que existe una gran diversidad en el tipo y calidad de las mismas; sin embargo, es posible reconocer una tendencia a un mayor contenido “informacional” en las estructuras por ocupaciones al interior de las sociedades de los países desarrollados y un incremento de los empleados de oficina o de “cuello blanco”, lo cual no excluye la existencia de un importante sector de autoempleo en algunos casos, —este sería particularmente importante en Japón y, en menor grado, en Francia e Italia—, ni tampoco la existencia de desigualdades, dependiendo del sector de la actividad productiva, y tipo de empresa, país o región; depende también, significativamente, de variables que refieren cierto grado de discriminación laboral por género, origen étnico o edad⁸⁶.

En términos de las características del mercado laboral en las sociedad del conocimiento o informacional, Castells concluye —entre otros— con los siguientes rasgos principales: desaparición [¿?] progresiva del empleo agrícola⁸⁷; descenso del empleo industrial tradicional; ascenso de los servicios

⁸⁶ “...es necesario reconocer que el rendimiento de las personas en el mercado laboral viene determinado no sólo por el nivel de sus habilidades técnicas, sino también por la fuerza y calidad de sus redes sociales regionales” (Castells, 2009 [2006], 228).

⁸⁷ Rifkin proporciona unas cifras de interés, para el caso de Estados Unidos: “En 1850 el 60% de la población trabajadora estaba empleada en este sector. En la actualidad menos de 2,7% de los trabajadores del país se dedican a la agricultura” (1996, 139). Más adelante complementa, “...en 1850 un solo agricultor producía suficientes alimentos como para poder alimentar a cuatro personas.

sociales y a la producción; creciente diversificación del empleo en el área de servicios; aumento del empleo para ejecutivos, profesionales, técnicos; aumento en el número de empleos de oficina o “cuello blanco”; “incremento simultáneo de los niveles más elevados y bajos de la estructura ocupacional”, aunque también asevera la tendencia a una “mejora relativa” en las características del empleo en el largo plazo, debido a que “el crecimiento de la cuota asignada a las ocupaciones que requieren mayor preparación y educación superior es en proporción más elevado que el observado en las categorías del nivel inferior” (Castells, 1999a, 257). Tendencias generales que, sin embargo, pueden verse restringidas o condicionadas por factores institucionales específicos de cada nación, aunque también –de manera creciente en importancia– regionales y globales.

Uno de los cambios característicos de esta sociedad del conocimiento es que su existencia es global, se extiende más allá de las fronteras internacionales, integrando o ampliando mercados. Entre otras razones, podemos referir el surgimiento de un mercado laboral común o global, especialmente, aunque no de manera exclusiva; es decir, preferentemente, pero no única, de fuerza de trabajo altamente calificada⁸⁸, el cual incluye también a los estudiantes de educación superior, cuyo flujo está orientado preferentemente hacia los países desarrollados. También algunos países o economías subdesarrolladas serían beneficiarias de la migración internacional de trabajadores, aunque en este caso estaría compuesta, sin embargo, predominantemente de migración temporal y por fuerza de trabajo menos calificada.

El aumento de la inversión en tecnologías ha provocado, a su vez, una serie de cambios al interior de las empresas y de los procesos productivos, entre otros, el más relevante para nosotros, el incremento persistente en la demanda de una fuerza de trabajo con mayores calificaciones⁸⁹. Por otra

En la actualidad, en los Estados Unidos, un simple agricultor es capaz de alimentar a más de setenta y ocho personas” (p. 143).

⁸⁸ Castells, quien es crítico de esta idea y resta importancia a los flujos migratorios [ya mostraremos en cambio la importancia de estos flujos como factor estructural, ver *infra*] internacionales de trabajadores, también lo reconoce: “En efecto, existe un mercado global para una fracción diminuta de la mano de obra, formada por los profesionales más cualificados de I+D innovador, ingeniería de vanguardia, gestión financiera, servicios empresariales avanzados y ocio, que cambian y se conmutan de unos nodos a otros de las redes globales que controlan el planeta” (Castells, 1999a, 261).

⁸⁹ Por ejemplo, en Mincer (1995) se encontró que mientras más rápido es el cambio tecnológico en un sector, mayor es la demanda de educación y entrenamiento de la fuerza de trabajo sectorial, las diferencias salariales son más amplias y hay mayor movilidad de trabajadores.

parte, el núcleo de la competitividad de los capitales a nivel mundial radica de manera considerable en la capacidad de producir bienes sofisticados y de alta tecnología, para lo cual también requieren del uso de una fuerza de trabajo altamente productiva a bajo costo. La importancia de la tecnología en el proceso productivo y el ritmo del cambio tecnológico han elevado el requerimiento de las empresas y organizaciones sobre el conjunto de habilidades y conocimientos de los que debe estar dotada la fuerza de trabajo, planteando la necesidad de ampliar la formación de esta y su actualización recurrente, lo que se traduce en la demanda de una fuerza de trabajo con grados superiores de educación, formación y entrenamiento⁹⁰.

Estos cambios se producen en un contexto de creciente competencia económica a nivel internacional, lo cual presiona sobre los costos laborales de las empresas, forzándolas a reducirlos a través de la imitación y extensión de los adelantos en tecnología y procesos exitosos, y la innovación o generación de nuevos. El incremento internacional de la competencia ha estado favorecido por la movilidad de los capitales por todo el mundo y por el auge de las tecnologías de información y telecomunicaciones, las cuales requieren del uso de una fuerza de trabajo con mayores estudios, creciente y continuamente calificada. En la medida en que los avances de la globalización y la movilidad adquirida por los capitales promueven el incremento de la competencia mundial, convierten al mercado laboral de los países también en un mercado mundial (véase Carnoy, 1997).

Muchos estudios constatan cierto sesgo de la economía actual hacia el empleo de fuerza de trabajo con altas calificaciones (véase, por ejemplo, Mincer, 2003, 1995). Este sesgo hacia el empleo de fuerza de trabajo con altas calificaciones se debe principalmente a que este tipo de trabajadores y sus calificaciones son complementarios de los nuevos desarrollos tecnológicos, predominantes en la sociedad y economía mundiales, por lo que

⁹⁰ Rifkin reseña cómo en Estados Unidos los movimientos sindical y patronal acordaron durante estos años cláusulas contractuales que incluían fondos para formación, recalificación y reconversión laboral: “El AFL-CIO presentó cierto número de resoluciones en sus convenciones anuales de los años 60, manteniendo en cada una de ellas la necesidad de que se negociasen fondos para formación en todas y cada una de las negociaciones colectivas... Entre 1960 y 1967 el porcentaje de acuerdos en negociaciones colectivas en las que se creaban previsiones de fondos para formación, se incrementaron desde un 12% hasta más de un 40%... [el movimiento sindical también apoyó] el *Manpower Development Training Act*, que era el instrumento legal diseñado para dar formación a los trabajadores despedidos a causa de la automatización” (Rifkin, 1996, 113-114).

la fuerza de trabajo altamente calificada constituye un factor productivo imprescindible, para la explotación de las brechas tecnológicas que mantienen competitivas, en términos internacionales, a las economías de los países desarrollados⁹¹.

Castells lo resume de la siguiente manera:

No debe resultar sorprendente que las tecnologías de la información hagan precisamente esto: reemplazar el trabajo que puede codificarse en una secuencia programable y realzar el trabajo que requiere análisis, decisión y capacidad de reprogramación en tiempo real... Todo el resto de las actividades... son potencialmente susceptibles de automatización y, por tanto, el trabajo que impliquen es prescindible (Castells, 1999a, 271).

El aumento, desde los años setenta, de la densidad tecnológica de las empresas en Estados Unidos, en relación con el mayor uso de tecnologías de información y comunicación, contribuyó en gran parte con el incremento sostenido que la productividad de ese país experimentó durante las últimas décadas y, especialmente, durante los años noventa (véanse Kudyba, 2004; Aoyama y Castells, 2002).

El carácter novedoso de estas tecnologías consiste en que por primera vez afectan a todos los sectores de la actividad económica y todas las funciones de las empresas a nivel internacional. En este sentido, se dice que las telecomunicaciones y la informática son las primeras tecnologías verdaderamente globales (Castells y Aoyama, 1994; Soete, 2001). Los cambios introducidos consisten, entre otros, en la generación de nuevos productos, cambios en los procesos de elaboración de productos, cambios en la naturaleza y complejidad de la organización económica, creciente competencia en el mercado mundial, todo esto acompañado de un ritmo sorprendentemente rápido de innovación tecnológica que “condiciona poderosamente las investigaciones científicas y comerciales, las tareas de concepción y desarrollo, la maquinaria, el instrumental y las instalaciones fabriles, los

⁹¹ “Como han expuesto en sus trabajos empíricos Harley Shaiken, Mayeller Kelley, Larry Hirschhorn, Shoshana Zuboff y otros, cuanto más amplia y profunda es la difusión de la tecnología de la información avanzada en las fábricas y oficinas, mayor es también la necesidad de trabajadores autónomos y preparados, capaces y listos para programar y decidir secuencias enteras del trabajo. A pesar de los formidables obstáculos que supone la gestión autoritaria y el capitalismo explotador, las tecnologías de la información demandan una mayor libertad para que los trabajadores mejor informados realicen plenamente todo su potencial de productividad” (Castells, 1999a, 270).

sistemas de producción y suministro, la comercialización, la distribución y la administración en general” (Freeman y otros, 1995, 658).

La innovación productiva frecuente⁹², base del dinamismo de la actual economía global, dependería, esencialmente, de dos condiciones: “potencial de investigación y capacidad de especificación” de las empresas, es decir, la capacidad de “hallar” [no implica necesariamente generarlo] nuevo conocimiento y poder aplicarlo en la generación de un nuevo producto. Al límite, la nueva economía persigue extender al máximo los procesos de automatización, logrando codificar, tipificar o estandarizar todas las actividades y procedimientos simples, ordinarios o repetitivos al interior de las empresas u organizaciones, dejando pendientes y sujetas a control humano “los efectos de adaptación y retroalimentación”; así, “los dos rasgos clave del proceso laboral serán la capacidad para generar una toma de decisiones estratégica y flexible, y la capacidad para lograr la integración organizativa entre todos los elementos del proceso de producción” (Castells, 1999a, 272).

En esta condición se generaría una “nueva división del trabajo” no solo al interior de economías nacionales, sino especialmente entre las economías de los países integrados de mejor manera en el mercado mundial⁹³. Castells utiliza varios criterios (“creación de valor”, “creación de relaciones” y “toma de decisiones”) para tratar de describir esta nueva división internacional del trabajo. En esta investigación comentaremos solo las divisiones asociadas con los dos primeros criterios por parecernos de mayor interés.

El criterio de creación de valor hace referencia —en opinión de Castells— “a las tareas reales efectuadas en un proceso de trabajo determinado” e incluye, principalmente, las siguientes tareas y trabajadores:

- Toma de decisiones estratégicas y planificación, efectuada por los mandos.
- Innovación en productos y procesos, a cargo de investigadores.
- Adaptación, presentación y selección del objetivo de la innovación, a cargo de los diseñadores.

⁹² “A diferencia de los viejos modelos americanos [estadounidenses], en los que las innovaciones no eran frecuentes y, a menudo, se reducían a una simple modificación, el sistema de producción japonés está organizado de forma que se produzca y se asegure un cambio continuado y una permanente mejora como parte fundamental de las operaciones cotidianas” (Rifkin, 1996, 127).

⁹³ La bibliografía coincide acerca de la importancia actual del comercio “intraindustrial” y al interior de las empresas internacionales (véanse, principalmente, los trabajos de Castells, Gilpin, Krugman, citados al final del texto).

- Gestión de las relaciones entre la decisión, innovación, diseño y ejecución, teniendo en cuenta los medios de que dispone la organización para lograr las metas establecidas, a cargo de los integradores.
- Ejecución de tareas bajo su iniciativa y entendimiento propios, efectuada por los operadores.
- Ejecución de tareas auxiliares y preprogramadas que no se han automatizado o no pueden serlo, realizadas por quienes me atrevo a denominar los *operados* (o robots humanos). (Castells, 1999a, 273).

Castells mismo aconseja combinar esta tipología con otra que “hace referencia a la necesidad y capacidad de cada tarea (y su realizador) de conectarse con otros trabajadores en tiempo real”. De acuerdo con esta clasificación, habría tres posiciones fundamentales:

- Los trabajadores en red, que establecen conexiones por su iniciativa... y navegan por la ruta de la empresa red.
- Los trabajadores de la red, que están en línea, pero que no deciden cuándo, cómo, por qué o con quién.
- Los trabajadores desconectados, atados a sus propias tareas específicas, definidas por instrucciones no interactivas y de un único sentido (p. 273).

Por su parte, el secretario del trabajo, en el gobierno de Bill Clinton, Robert B. Reich, fue uno de los primeros en hacer notar el efecto de los cambios en la economía mundial sobre el perfil de los recursos humanos que demandaba la nueva economía postindustrial, sujeta a cambios rápidos e innovaciones permanentes, así como en la necesidad de iniciar reformas en el sector de la educación superior para atenderlos. Reich (1991) identificaba en su informe tres tipos principales de trabajadores activos en la nueva economía internacionalizada: los trabajadores de servicios de producción rutinarios (*routine production services workers*), trabajadores de servicios personales (*in person services workers*) y los trabajadores de servicios simbólicos y analíticos (*symbolic-analytic services workers*).

Los trabajadores de servicios de producción rutinarios son los obreros clásicos (*blue-collar workers*) de empresas de alto volumen de producción, e incluye también supervisores y trabajadores de cuello blanco que realizan actividades monótonas. Estos trabajadores laboran típicamente en compañía de muchos otros, quienes realizan la misma tarea, usualmente, dentro de grandes espacios cerrados. Son guiados en su trabajo por procedimientos

estándares y reglas codificadas, e incluso sus supervisores son supervisados por personas que evalúan rutinas, quienes se encargan de determinar qué cantidad de trabajo realizan y cuán bien lo hacen, de acuerdo con la existencia de unas normas o estándares específicos, conforme a cuyo cumplimiento recibirían su paga. Estos productores de rutinas solo necesitarían leer y realizar unas simples tareas automatizadas. Sus “virtudes cardinales” serían: confiabilidad (*reliability*), lealtad (*loyalty*) y la capacidad de cumplir órdenes (*the capacity to take direction*). El grado de educación requerido para este tipo de trabajadores no superaría la media o normal de la sociedad. Para 1990, Reich estimaba el tamaño de este grupo de trabajadores en, aproximadamente, un cuarto del total de trabajadores en Estados Unidos, proporción con tendencia a disminuir.

En segundo término estarían los trabajadores de servicios personales, quienes realizan actividades simples y repetitivas, perciben un salario o paga por horas, son supervisados intensamente y, generalmente, no requieren más que una educación al nivel de secundaria y, ocasionalmente, algún entrenamiento vocacional. La principal característica de este grupo de trabajadores sería la de ser “cortesés, puntuales y confiables en el tratamiento del público”. Estos servicios deben ser provistos “persona a persona”, y aunque en principio no pueden ser vendidos mundialmente, a medida que la población de los países desarrollados envejece, aumenta crecientemente la demanda de los mismos, presionando a favor de la migración internacional de personal que realice estas labores. Estos trabajadores, por lo general, están en contacto con el beneficiario último o directo de su trabajo; su objeto inmediato son clientes específicos y trabajan solos, en espacios pequeños. Reich estimaba para 1990, que el número de estos se aproximaba a 30% del total y su número aumentaría.

Los trabajadores de servicios simbólicos y analíticos incluyen a todos aquellos quienes trabajan en la identificación y solución de problemas, y actividades de intermediación estratégica (*strategic-brokering activities*), como agentes o directivos que obran con autonomía sobre la base de la confianza depositada por otros. Sus servicios pueden ser comerciados mundialmente y deben competir con proveedores extranjeros, pero no como productos estandarizados, sino lo que se comercia es la manipulación de símbolos-data, palabras, representaciones orales y visuales, etc. Su trabajo involucra predominantemente procesos de pensamiento y comunicación. Lo valioso para este grupo es el uso efectivo y creativo del conocimiento. Una

muestra de estos trabajadores sería: científicos e investigadores, ingenieros de diseño, de *software*, civiles, biotecnología, de sonido, especialistas en organización, ejecutivos de relaciones públicas, directores de películas y toda forma de “creativos”, productores, editores, diseñadores de producción, banqueros, asesores de inversión, inversionistas, etc. La mayoría posee un nivel de educación universitario y, en ocasiones, algún nivel de especialización o posgrado. Este tipo de trabajadores es, en opinión de Reich, quienes contribuyen principalmente a aumentar el valor en la economía internacionalizada. Raramente entran en contacto con los últimos beneficiarios de sus servicios. En general, tienen compañeros, pares o asociados más que jefes o supervisores. Su ingreso es variable y depende más de la calidad, originalidad, inteligencia y, ocasionalmente, velocidad con la cual ellos resuelven, descifran e identifican nuevos problemas y soluciones. Aunque la mayoría de estos trabajadores posee grados de educación superior, poseer una credencial profesional no es garantía para ocupar un empleo con esta condición. La trayectoria laboral de estos trabajadores no es lineal ni jerárquica, raramente progresa o evoluciona a lo largo de caminos bien definidos desde niveles bajos hasta niveles superiores de mayor responsabilidad. Para el momento en que Reich los describió, de acuerdo con él, trabajaban solos o en pequeños grupos, típicamente estarían conectados con grandes corporaciones internacionales. Reich estimaba a comienzos de los noventa, que constituían una proporción inferior a 20% de los trabajadores en Estados Unidos.

Aparte de estos grupos de trabajadores, Reich distingue en su trabajo otras categorías residuales, tales como los trabajadores de las industrias extractivas, funcionarios públicos, maestros, funcionarios y efectivos del sector militar, etc., los que son desestimados para efectos de su análisis, pues en su opinión pertenecen a sectores protegidos de la competencia internacional.

Los nuevos adelantos tecnológicos ejercen una influencia determinante sobre el total de oficios y especializaciones existentes en las economías, especialmente de los países desarrollados, produciendo una disminución de la demanda de trabajo con escasas calificaciones, con lo que la tasa de desempleo de los trabajadores menos instruidos y calificados es persistentemente mayor, que la de los trabajadores con mayor formación, sobre todo en las nuevas áreas tecnológicas; por ejemplo, el porcentaje de población no ocupada, desempleados más inactivos, en Estados Unidos y Reino Unido,

entre los años setenta y noventa habría aumentado más de 30%⁹⁴ (véase Freeman y otros, 1995, 670).

La nueva economía generaría también una mayor cantidad de empleos de calidad temporal o circunstancial⁹⁵ (empleo flexible). En el ámbito laboral, las nuevas tecnologías habrían permitido la aparición de una organización más flexible del proceso de producción. El régimen laboral que caracteriza actualmente a las economías de los países es más flexible en términos de su localización, desagregación, remuneración, estabilidad y movilidad. El mercado laboral que prevalece —contrariamente al instalado luego de la II Guerra Mundial⁹⁶— es un mercado en el que los trabajadores son más vulnerables a las fluctuaciones económicas y al ciclo de los negocios, deben asumir un mayor riesgo de perder sus empleos y su salario es más variable, “encierra la idea de una mano de obra empleada conforme a un contrato que ya no proporciona seguridad plena a largo plazo; antes bien apunta a una mayor facilidad para entrar y salir de la relación laboral” (Carnoy y otros, 1997, 36).

Los cambios en la estabilidad del trabajo habrían comenzado a partir de los años ochenta⁹⁷, cuando se habría percibido un incremento en el trabajo

⁹⁴ “En los Estados Unidos, el reajuste del mercado de trabajo ha traído consigo una fuerte disminución de los salarios reales de los trabajadores menos instruidos y calificados; en Europa ha provocado un nivel mucho más alto de desempleo entre los no calificados; en el Canadá, el reajuste se ha basado esencialmente en variaciones del tiempo de trabajo” (Freeman y otros, 1995, 670-671).

⁹⁵ De hecho, el trabajo nuevo que se crea en los países industrializados es temporal o a medio tiempo (*that is, no standard*. Carnoy, 2000, 69), especialmente, a través de la contratación de jóvenes y mujeres a tiempo parcial.

⁹⁶ El mundo del trabajo, a partir de la II Guerra Mundial, estaba caracterizado —especialmente en los países desarrollados, al menos para una porción creciente de la fuerza de trabajo, constituía una oferta legítima del sistema, creíble para la mayoría— por el ideal del pleno empleo y su estabilidad, la garantía de una jubilación a la hora de retirarse: trabajo seguro en una misma empresa por treinta años, con salarios reales generalmente crecientes. Los salarios eran lo suficientemente altos como para que en los hogares solo el hombre tuviera que trabajar. Se construyó sobre este un sistema de seguridad social (sistemas de pensiones para la vejez, seguros de salud y al desempleo), el cual estaba basado en gran medida en la idea de un trabajo permanente. Sin embargo, estos supuestos parecen haber entrado en crisis, y las tecnologías de la información parecen estar parcialmente relacionadas con ello.

⁹⁷ Usando datos de “Silicon Valley”, Castells nos permite apreciar las dimensiones del cambio: “Entre 1984 y 1988, por ejemplo, el empleo a través de empresas de trabajo temporal creció un 174 por ciento, comparado con el 26 por ciento de aumento en el empleo total” (ver tabla 7.2 en Castells, 2009 [2006], 235).

“Entre 1990 y 1994, las contrataciones a través de empresas de trabajo temporal crecieron un 30 por ciento, mientras que el empleo general decreció” (p. 234).

“De un 44 a un 74 por ciento de todo el crecimiento de empleo en el condado de Santa Clara entre 1984 y 1998...era de empleo especial...Utilizando una definición amplia de empleo no-convencional,

parcial involuntario, con el incremento del trabajo temporal, contratado y de asesorías, principalmente en el sector de servicios a las empresas, y la tendencia actual a disminuir el tamaño de las nóminas (*downsizing*) aun cuando la economía se estuviera expandiendo; una tendencia que afecta principalmente a los trabajadores más viejos. Estas tendencias apuntan a hacer el trabajo más flexible que en el pasado. Lo que significaría sobre todo cuatro cosas (Carnoy, 2000, 74):

- 1) Trabajo flexible (en términos de tiempo) significa menos tiempo empleado (menos que 35 o 40 horas semanales, o trabajo por todo el año).
- 2) Trabajo flexible (en términos de permanencia) está basado explícitamente en contratos a plazo definido o determinado, sin compromiso de una contratación futura.
- 3) Trabajo flexible (en términos de localización); un creciente número de trabajadores trabajan desde su casa.
- 4) Trabajo flexible (en término de las condiciones de contratación) significa una modificación radical en el tipo de relación contractual que mantienen los trabajadores con sus patronos en la actualidad. El contrato de trabajo tradicional implicaba ciertos derechos y obligaciones recíprocas: de parte del patrono, salario social (cuidados de salud y seguridad social), derecho a la promoción laboral, cierta garantía al empleo, etc., de parte del trabajador, lealtad, el aseguramiento de la calidad del trabajo, e incluso, si fuera necesario, el compromiso a trabajar sobretiempo para asegurar que el trabajo fuera concluido.

En términos de otro autor, hay tres atributos principales que el trabajador flexible debe reunir (véase Barrow, 1996):

- 1) Debe poseer la versatilidad para aplicar habilidades especializadas en un amplio rango de problemas y procesos de producción.
- 2) El especialista flexible debe ser más movable que los trabajadores industriales y el resto de los trabajadores en épocas precedentes⁹⁸. Un trabajador en la actualidad debe estar preparado a cambiar frecuentemente de trabajo,

un estudio de 1999 estimaba que un 67 por ciento global de trabajadores en el estado no tenían un “empleo tradicional” (p. 236).

“Un estudio realizado en 2001 sobre trabajadores de 25 años o más descubrió una permanencia media en el empleo de 30 meses (aproximadamente, la mitad de la media nacional: 4,7 años)”, (p. 236).

⁹⁸ “As John Sculley, the President and CEO of Apple Computer observes: ‘...individuals will need to have tremendous flexibility in order to move from one company to another or from one industry to another’” (citado en Barrow, 1996, 449).

y se estima cambie no solo de trabajo al interior de una empresa, sino de oficio; al menos cuatro o cinco veces a lo largo de su vida laboral.

- 3) El trabajador está presionado para entrar en un proceso de educación y actualización permanentes o educación continua.

Debido al mayor crecimiento de la demanda mundial de productos de alta tecnología, el mundo del trabajo está siendo organizado de manera más flexible, por lo que el trabajador debe dedicarse a distintas actividades a lo largo de su vida, y su trabajo mismo requiere del desempeño de varias actividades o tareas simultáneas. Este tipo de trabajo flexible produce distintas consecuencias al interior de las empresas, dependiendo de cuáles sean los distintos niveles de responsabilidad y gestión. Por una parte, implica un mayor control individual sobre tareas rutinarias y específicas y, al mismo tiempo, en niveles donde las actividades pueden ser especificadas menos claramente, la responsabilidad individual del trabajador es mayor y las posibilidades de supervisión menos directas; el trabajo flexible implica realizar las actividades laborales, principalmente, a través de la constitución de grupos o redes de equipos interdisciplinarios.

El sistema de producción emergente, crecientemente automatizado⁹⁹, intenso en el uso de las nuevas tecnologías, requiere de una fuerza de trabajo de altas calificaciones, sometida a procesos de formación, permanentes o regulares¹⁰⁰. Esta fuerza de trabajo –aunque en situación de subordinación y dependencia– labora en organizaciones más planas¹⁰¹ y descentralizadas, cuya actividad se extiende mundialmente, que promueven la cooperación entre trabajadores y les proveen con elevados grados de autonomía para realizar sus labores, a fin de facilitar su adaptación en ambientes flexibles o cambiantes, en situaciones de creciente incertidumbre¹⁰².

⁹⁹ “...la tendencia de las firmas a automatizar el extremo interior de los puestos de trabajo auxiliares, esas tareas de rutina que, al poder ser reducidas a un número de pasos tipificados, cabe programar con facilidad” (Castells, 1999a, 277).

¹⁰⁰ “Para desarrollar esta cualificación, en el centro del sistema de trabajo se encuentra la formación laboral regular, con cursos especiales fuera de la planta y en el trabajo. Los trabajadores de Satur [planta de elaboración de automóviles en los Estados Unidos] dedican el 5% de su tiempo laboral anual a sesiones de formación, realizadas en su mayoría en el Centro de Desarrollo del Trabajo, una instalación contigua a la planta” (Castells, 1999a, 274).

¹⁰¹ “Bajo el amplio manto de la reingeniería, las empresas achatan las tradicionales pirámides organizativas y transfieren cada vez más responsabilidades en la toma de decisiones a las redes y los equipos” (Rifkin, 1996, 131).

¹⁰² “Los trabajadores tienen la capacidad de operar con una libertad considerable y se les alienta para que aumenten su interacción formal en la realización de sus tareas” (Castells, 1999a, 275).

...la naturaleza del proceso de trabajo informacional demanda la co-operación, el trabajo en equipo y la autonomía y responsabilidad de los trabajadores, sin los cuales las nuevas tecnologías no pueden utilizarse en todo su potencial. El funcionamiento en red característico de la producción informacional impregna toda la firma y requiere la interacción y el procesamiento de la información constantes entre los trabajadores, entre éstos y la dirección, y entre los humanos y las máquinas [¿?]” (Castells, 1999a[1996], 275).

Al tiempo que se incrementa la productividad del trabajo al interior de la nueva sociedad del conocimiento, se generaría también una tendencia conforme a la cual las tareas más sencillas o rutinarias, propias de las posiciones inferiores o auxiliares en la estructura de empleos de las naciones, tienden a ser automatizadas, “...el resultado neto de estas tendencias es la posibilidad de eliminar la mayor parte del trabajo auxiliar mecánico y de rutina” (Castells, 1999a [1996], 277). Estas tecnologías tendrían igualmente efectos sobre la disminución de los costos salariales y el ahorro de fuerza de trabajo, reduciendo la necesidad media de trabajadores productivos directos. Estas tendencias, conjuntamente con la demanda de un número creciente de trabajadores calificados, producen una segmentación del mercado laboral y una polarización de las condiciones de empleo y remuneración al interior de las sociedades que toma en cuenta no solo criterios de formación o capacitación, sino que está acompañado también de “segregación o discriminación” por criterios tales como edad, género, origen étnico, condición de nacional o de inmigrante, etc.

Resultados interesantes de investigaciones –referidos por Castells– permiten sintetizar todo este proceso, por lo que pedimos nos disculpen su cita en extenso:

En el sector metalúrgico, entre las firmas investigadas por Parsons, el propósito citado con mayor frecuencia para la introducción de la tecnología fue la reducción del trabajo directo... Como resultado del proceso de reestructuración, el empleo cayó de forma considerable en todas las industrias metalúrgicas, con la excepción del equipamiento de oficina. Además, los trabajadores de producción vieron reducido su número relativo frente a los ejecutivos y profesionales. Dentro de los trabajadores de producción, hubo una polarización entre los cualificados y sin cualificar, y los de la cadena de montaje fueron reducidos en número considerable por la automatización. Parsons observó una evolución similar en la

industria de la confección...La mano de obra directa de producción fue desapareciendo rápidamente [con la automatización] y la industria se fue convirtiendo en un centro de despacho que conectaba la demanda del mercado estadounidense con los proveedores de manufacturación de todo el mundo. El resultado neto fue una mano de obra bipolar, compuesta por diseñadores muy cualificados y ejecutivos de venta informatizados, por un lado, y trabajadores de fabricación poco cualificados y mal pagados, ubicados en el exterior o en los Estados Unidos...

Eileem Appelbaum descubrió tendencias similares en la industria de seguros...Se proyectó que los puestos no cualificados de picado de datos, donde se concentraban las mujeres de minorías étnicas, fueran completamente eliminados por la automatización a finales de siglo. Por otra parte, los puestos administrativos restantes se recualificaron mediante la integración de las tareas en puestos de trabajo multicualificados y multifuncionales, susceptibles de mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades cambiantes de una industria cada vez más diversificada. También se polarizaron los puestos profesionales entre las tareas que necesitaban menor cualificación, ocupados por administrativos más preparados, y las de una gran especialización, que por lo general requerían formación universitaria. El género la clase y la raza (*sic*) especificaron estos cambios ocupacionales... (Castells, 1999a, 279).

El nuevo mercado de trabajo es un mercado en donde las aptitudes y conocimientos quedan pronto inservibles; si no se actualizan y amplían, el trabajador pasa a formar parte de un ciclo de formación continua¹⁰³. Una gran cantidad de empleos corren el riesgo de desaparecer al ser sustituidos, especialmente por ser empleos con tareas repetitivas, propensos a ser estandarizados y automatizados. En la práctica, gran cantidad de los empleos que existen en la economía han sido reconvertidos según esta pauta. El mercado

¹⁰³ “En Silicon Valley, el ritmo de transformación de las capacidades que los trabajadores necesitan poseer para ser efectivos en su trabajo es muy rápido, y parece haberse acelerado en el tiempo. Los productos de ciclo de vida corto, la transformación constante del desarrollo tecnológico, los cambios absolutos en los subsectores clave de las industrias de tecnología de la información de la región...suponen que las capacidades técnicas aprendidas en el pasado se convierten en obsoletas rápidamente. En palabras de Michael Curran, director de NOVA Workforce Investment Board, un centro de formación y de desarrollo de la fuerza laboral premiado del Valle: ‘La naturaleza de la industria en el Valle esta [*sic*] cambiando constantemente, y los empleadores sencillamente no pueden decir cuáles son las habilidades técnicas que van a necesitar dentro de dos años... En el pasado, las capacidades técnicas de los empleados eran más duraderas, quizá ocho o diez años. Ahora, una técnica determinada puede que no sirva más allá de 18 meses” (entrevista de junio de 1999, cita en Castells, 2009 [2006], 232).

laboral queda conformado por grupos extremos de trabajadores, dependiendo de la calidad de sus remuneraciones y condiciones de empleo. En el extremo superior, encontramos trabajadores calificados, con empleos estables; y en el extremo inferior, aunque no necesariamente todos los trabajos generados en esta economía demanden niveles bajos de calificaciones, formación y responsabilidad, y ofrezcan remuneraciones bajas con ausencia o precariedad de protección social, una mayoría significativa de los puestos de trabajo sí lo hace¹⁰⁴. Al tiempo que otra de las características de este nuevo mercado laboral es la contratación externa de servicios anteriormente realizados por trabajadores de planta (o directos) de las empresas. El sistema de trabajo o empleo pasa desde contener agrupaciones permanentes y estables de “puestos de trabajo”, a reestructurarse con arreglo a la creación del trabajo “flexible”, conforme al cual los trabajadores desplazados del lugar de trabajo pasan a desempeñar determinados puestos a solicitud o “a instancia de la demanda”, es decir, trabajan “por cuenta propia”, suministrando servicios laborales de manera temporal¹⁰⁵.

Finalmente, un cambio característico de la transición que implica la sociedad del conocimiento ha sido la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, reflejando con ello sus necesidades de recursos humanos, particularmente de recursos humanos con mayores calificaciones:

En efecto, lo que caracteriza al nuevo mercado laboral de las dos últimas décadas es la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado: su tasa de participación en la mano de obra para las edades de 15-64 años aumentó de 1970 a 1990 de un 48,9% al 69,1% en los

¹⁰⁴ “Many of the new jobs require high skills, and managerial and professional jobs are the fastest growing occupations throughout the OECD countries. However, middle-level jobs seem to have declined, and economic growth has produced many new unskilled jobs, often filled by new immigrants” (Carnoy, 2000, 21).

¹⁰⁵ “Un 40 por ciento de la población activa del Japón trabaja por cuenta propia, a tiempo parcial o en régimen temporal, y en el Reino Unido hay una proporción semejante. El empleo a tiempo parcial ha crecido muy de prisa desde comienzos del decenio de 1980 en Francia, Alemania y el Reino Unido; en Francia, el trabajo temporal se incrementó de un 3 a un 10 por ciento del empleo total entre 1980 y 1993” (Carnoy y otros, 1997, 29). Para 1994, 36% de los trabajadores no estaban contratados a tiempo completo, el grueso de los cuales eran trabajadores a tiempo parcial (23%), de los cuales 85% eran mujeres. En Francia, estas formas no tradicionales de empleo, representaron 30% de la fuerza laboral el mismo año. Aproximadamente la misma proporción representaban en Holanda y Japón a comienzos de la década. Sin embargo, quienes tendrían una mayor proporción de trabajadores en esta condición serían Australia y España. En Estados Unidos, representarían 27% en 1993 (p. 77).

Estados Unidos; del 55,4% al 61,8% en Japón; del 48,1% al 61,3% en Alemania, del 50,8% al 65,3% en el Reino Unido; del 47,5% al 59% en Francia; del 33,5% al 43,3% en Italia; y del 29,2% al 42,8% en España (Castells, 1999a, 282).

De hecho, el ingreso de esta porción importante de trabajadoras no habría estado acompañado de un incremento del desempleo, con la excepción de Europa, en donde el desempleo estaría relacionado más bien con limitaciones estructurales para generar un alto número de empleos¹⁰⁶, sino que, al contrario, el alza simultánea de las tasas de participación de las mujeres, tanto en los estudios superiores como en el mercado laboral, habría servido para contener las alzas salariales ocasionadas por el desbalance existente entre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo altamente calificada¹⁰⁷, significando en general una incorporación neta de fuerza de trabajo con mayores calificaciones a la economía no solo nacional sino global en la medida en que se promueve la migración internacional de trabajadores.

LA NUEVA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y SU EFECTO SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Un rasgo importante de las sociedades modernas es la expansión de los sistemas de educación superior¹⁰⁸. En todo el mundo, la cobertura de educación superior creció considerablemente a partir de los años sesenta. Sobre todo desde la década de los noventa, la educación superior ha dejado de estar dedicada a la formación de élites para estar al alcance de las masas; de manera que, en la actualidad, la educación universal (tasas de acceso o cobertura de la educación superior mayores a 35% de la cohorte de la población en edad de estudiar a este nivel) es una realidad especialmente en los países más ricos o desarrollados.

¹⁰⁶ Gilpin señala las siguientes condiciones: "...mercados laborales inflexibles, generosos programas de seguridad social y beneficios no salariales... los europeos crearon un sistema que ofrece excelentes beneficios a trabajadores empleados y desempleados pero que desalienta la contratación de nuevos trabajadores" (Gilpin, 2003, 340).

¹⁰⁷ "...la incorporación masiva de la mujer a la economía informacional ha contribuido decisivamente a que ésta funcionara de forma eficiente a un coste muy inferior" (Castells, 1999b, 167).

¹⁰⁸ Esta tendencia ha recibido en Europa el nombre de "profesionalización de la educación general" (Sporn, 1999, 24).

Principalmente, hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, la educación superior era un privilegio de pequeñas castas al interior de las sociedades, solo una pequeña porción (menos de 10 a 15%) de la población en edad de estudiar a este nivel cursaba estudios superiores. Desde entonces, el acceso a la educación superior ha aumentado significativamente, convirtiéndose también en un derecho político y social para grupos mayoritarios de la población. De acuerdo con una tipología clásica, y aunque la situación no es equivalente en todas partes, el acceso a la educación superior ha cambiado, en un breve período del siglo pasado, desde una educación solo para élites al comienzo, pasando por una educación de masas, hasta lo que ahora se denomina una educación de acceso universal.

Para comienzos de siglo, la cifra mundial de estudiantes matriculados en educación superior se estimaba en 132 millones (2004), solo una década antes eran, aproximadamente, la mitad (68 millones para 1991). (Véase Santiago y otros, 2008).

A medida que el conocimiento y las habilidades en el manejo de las nuevas tecnologías se han convertido en la base de la nueva economía y sociedad globales, se ha manifestado un creciente interés en los sistemas de educación superior de las naciones, particularmente en el fomento de su expansión o crecimiento y en la adopción de medidas para promover y asegurar su calidad y comparabilidad internacional¹⁰⁹.

El desarrollo de la productividad y la competitividad internacional de los países industrializados (véase Barrow, 1996), en el marco de una economía internacional crecientemente competitiva, abierta a los intercambios comerciales con el resto del mundo, depende en una magnitud también creciente del desarrollo tecnológico y de la especialización de la fuerza de trabajo y la población en general. Una característica común de las sociedades que hacen uso de estas tecnologías es la exigencia de mayores calificaciones y la formación superior de su fuerza de trabajo, así como el crecimiento del empleo en los niveles directivos, de profesionales y técnicos. Esta tendencia no solo se mantiene actualmente, sino que tiende a acentuarse (véanse Acemoglu, 2002; Aoyama y Castells, 2002; Jeria Cáceres, 2002; Arimoto, 2002; Cappelli y Rogovsky, 1994; Castells y Aoyama, 1994).

¹⁰⁹ “Thus, moves are being made in the most ‘developed’ countries towards implementing national standardized curricula in compulsory education, widening participation rates in tertiary and higher education as well as attempting to increase levels of ‘lifelong learning’” (Selwyn y Brown, 2000, 662).

La expansión de la educación superior de los países y el aseguramiento de su calidad son objeto de políticas de reforma del sector no solo al interior de los países, sino más allá de las fronteras, entre agrupaciones de países, al interior de espacios comunes de educación superior, creados con el fin de asimilar sus políticas de educación superior y hacer a sus sistemas de educación superior –y los recursos humanos egresados de estos– comparables internacionalmente.

Sobre todo durante los años noventa, los países desarrollados implantaron políticas que cambiaron la faz de sus sistemas de educación superior. Las nuevas políticas hacia el sector impusieron una revisión de las funciones del Estado en la educación superior, conforme a la cual este se limitaba, principalmente, a supervisar desde la distancia a las instituciones y programas de educación superior, y les dotaba de mayor autonomía, a fin de que pudieran definir sus propios planes de desarrollo, implantar sus propios programas y asignar o distribuir a lo interno los recursos que en buena parte continúa proveyéndoles el Estado.

En casi todos los países se puso énfasis en la asociación del sector privado con la educación superior. Esta tendencia se manifestó de manera muy directa en el financiamiento y muchas veces, especialmente, en la dirección de la investigación. En muchos países, las instituciones académicas privadas crecieron como proporción de los sistemas de educación superior, no necesariamente en los programas de mayor calidad y, fundamentalmente, con el fin de atender la demanda no satisfecha de educación superior en programas muy populares no directamente vinculados con los adelantos tecnológicos. Surgieron presiones a favor de una mayor participación de los estudiantes y sus familias en el financiamiento de los costos del sector, a menudo acompañados de programas de crédito estudiantil que distribuyen en el tiempo el peso financiero que recae sobre los estudiantes y sus familias. Sin embargo, los gobiernos han intentado contener sus gastos en la educación superior o postsecundaria sin dejar de reconocer que las funciones de las universidades son primordiales. La privatización y el incremento de los costos compartidos por los estudiantes han sido el medio usado para alcanzar este objetivo sin afectar el desarrollo del sector de educación superior. Asegurar niveles estables o sostenibles de financiamiento al sector es una prioridad central de los países, no solo subdesarrollados, sino también en países ricos o desarrollados.

En tanto, una expansión y actualización constantes de las credenciales educativas no solo mejora las capacidades de inserción de los trabajadores en el mercado laboral¹¹⁰, sino también beneficia a la sociedad al contribuir, estos niveles mayores de educación, a disminuir, entre otros, los costos sociales y privados del desempleo, medido en términos de un menor grado de conflictividad social y política, criminalidad, angustia y estrés social e individual, etc. Ni aun la relativización de estos beneficios, ocasionada por los ciclos de la actividad económica y el empleo, alcanza a disminuir los requerimientos de una fuerza laboral con altas calificaciones técnicas¹¹¹.

Al menos al inicio, el aumento no previsto de la demanda de fuerza de trabajo calificada provocó a su vez el alza significativa de las remuneraciones salariales de los trabajadores con mayor grado de educación, creando una especie de primas salariales por mayor educación y entrenamiento, visibles en el mantenimiento de brechas salariales significativas con el resto de la fuerza laboral, lo que terminó elevando el rendimiento privado de la inversión en educación de las personas (ver cuadro 2.1, que muestra diferencias entre las remuneraciones del trabajo calificado y no calificado a lo largo de varios años, en una selección de países desarrollados).

Sin embargo, en la medida en que la competencia internacional continúa creciendo, la velocidad a la que se crean nuevos puestos laborales, el incremento del salario real y las diferencias salariales que favorecen a los trabajadores mejor calificados disminuye, pues aunque se mantienen aun considerables, la tendencia en el mediano y largo plazo es a la estabilización y ulterior disminución, aun en Estados Unidos, país que destaca por ser donde estas diferencias son mayores y se conservan más en el tiempo¹¹².

¹¹⁰ Existe suficiente evidencia acerca de que las personas con mayor educación tienen mayor probabilidad de hallar empleo y permanecer en tal condición; así como percibir también mayor salario y mejores condiciones de empleo (prima salarial). Véase Santiago y otros (2008, vol. I, 29ss.).

¹¹¹ Por ejemplo, durante el período de fuerte incremento de la oferta de profesionales durante los años setenta se produjo una contracción notable de la tasa de retorno privado de la educación, aunque la brecha entre la remuneración de trabajadores calificados y menos calificados se mantuvo constante, indicando los cambios estructurales a favor de la contratación de mano de obra calificada (véanse Mincer, 2003, 1995; Acemoglu, 2002).

¹¹² "...real earnings even for higher educated end women have not been increasing in this past recovery, reversing this positive feature of the 1980s employment expansion" (Carnoy, 1997, 250). Así como, "Recent data in the U.S. show steadily declining earnings in the 1990s in the face of rising productivity, rising profits, and rising levels of education in the labor force. Improved education and more training is not a proven recipe for overcoming serious unemployment or wage decline" (p. 252).

Cuadro 2.1

Rendimiento privado de la educación superior en algunos países industrializados

Década	País	Año del registro	Diferencia entre salarios (educación superior/secundaria)	Año del registro	Diferencia entre salarios (educación superior/secundaria)
Setenta	Canadá	1970	1,65	1980	1,40
	Suecia	1968	1,40	1981	1,16
	Reino Unido	1974	1,64	1980	1,53
	Estados Unidos	1969	1,49	1978	1,35
Ochenta	Canadá	1980	1,29	1989	1,35
	Suecia	1981	1,16	1986	1,19
	Reino Unido	1980	1,33	1989	1,46
	Estados Unidos	1979	1,47	1987	1,52
Noventa	Canadá	1992	1,62	1997	1,48
	Suecia	1992	1,60	1998	1,36
	Reino Unido	1992	1,71	1999	1,59
	Estados Unidos	1992	1,64	1999	1,83

Fuente: Construido a partir del cuadro 1.3, citado en World Bank (2003, 8).

También la inestabilidad en las condiciones de empleo, propias de la forma flexible de trabajo en la sociedad del conocimiento, ha llegado a afectar incluso a los trabajadores muy especializados; por ejemplo, en 2002, en el contexto de crisis de las empresas “punto.com”:

Los programadores de software y diseñadores de la web, que tres años antes se habían mostrado complacidos con su futuro asegurado en el corazón de la industria en rápida expansión de Internet y de la informática, se hallaban ahora en las calles de San Francisco, protestando contra la deslocalización global de sus empleos altamente cualificados, que amenazaba su futuro y su mismo sustento (citado en Castells, 2009 [2006], 227).

Inclusive, la pérdida de empleos durante el bache económico de 2002, fue al interior del sector de alta tecnología, incluso más rápida que en otros sectores:

En el espacio de apenas 13 meses, el desempleo creció hasta el 7,7 por ciento y para comienzos de 2003 había alcanzado el 8,4 por ciento,

más de dos puntos por encima de la media nacional. Las principales agrupaciones industriales de Silicon Valley perdieron el 22 por ciento de los empleos en un solo año (cita en Castells, 2009 [2006], 231). Otro indicador de la agitación laboral es que de las cien mayores compañías de Silicon Valley en 1985, sólo 19 continuaban existiendo y se mantenían en dicho grupo en 2000 (p. 232).

El surgimiento de la nueva sociedad de la información y el desarrollo de las nuevas tecnologías han potenciado la importancia de los beneficios asociados con un mayor nivel de educación no solo de aquellos beneficios percibidos directamente por el individuo, sino también, y significativamente, de los beneficios que se disfrutan de manera colectiva y aquellos derivados del aumento en el número y calidad de las interacciones entre los individuos, especialmente en actividades económicas y relacionadas con la producción, aunque no se limitan a estas últimas.

Existe mucha conciencia, principalmente, en los países desarrollados, en relación con la importancia de la educación superior en la generación de capacidades competitivas de las naciones. Por ejemplo, una revisión de la literatura empírica disponible concluía lo siguiente en relación con la importancia de la educación superior sobre el crecimiento económico de las naciones: i) los países con mayor número de años de educación promedio de su población tienden a crecer más rápido; ii) los países miembro de la OECD, que expandieron su sector de educación superior más rápidamente a partir de los años sesenta, experimentaron más rápido crecimiento; iii) los efectos indirectos de la educación sobre la productividad son más importantes que los efectos directos derivados de su consideración como un factor productivo; iv) la inversión en educación tendría efectos positivos sobre la inversión en infraestructura, que a su vez tendría efectos sobre el incremento de las tasas de crecimiento¹¹³.

La expansión del sector de educación superior y la ampliación del acceso encuentran apoyo crecientemente en el desarrollo de una infraestructura de información que se extiende ampliamente en la sociedad¹¹⁴, a fin de capacitarla en el manejo de las nuevas tecnologías y posicionar la sociedad de cara a las exigencias planteadas por la creciente competitividad mundial.

¹¹³ Greenaway y Haynes, citado en Santiago y otros (2008, vol. I, 40).

¹¹⁴ Para una revisión de la importancia comparada de las políticas de promoción de infraestructuras nacionales de información, véase, entre otros, Selwyn y Brown (2000).

Al interior del sector de educación superior aparecen nuevos proveedores internacionales con fines de lucro, cuya origen y potencial expansión se basa principalmente en los desarrollos tecnológicos de la sociedad de la información y el conocimiento, las fuerzas globales que presionan por la apertura de los mercados y la adopción de medidas políticas e institucionales favorables a la acción de los capitales privados.

Aunque la investigación, la enseñanza y la ciencia han estado generalmente –y de manera importante– en el pasado, orientadas a problemas más o menos “universales” o comunes a todos los seres humanos, en la actualidad estas actividades se hallan más internacionalmente orientadas. Los productos de la actividad de las universidades entran permanentemente en contacto con el resto del mundo, a través de la publicación o difusión del conocimiento no solo por medios impresos, sino electrónicos, la asistencia a eventos o conferencias internacionales, la conformación de grupos o redes de investigación e intercambio de experiencias docentes a través de la Internet, etc. Además, la provisión internacional de educación superior genera presiones a favor de la regulación y homogeneización de las normas que rigen esta actividad entre los países, y el mercado de los profesionales se vuelve de manera acentuada un mercado internacional.

Ha ocurrido un notable aumento de la demanda internacional de educación superior. Los requerimientos actuales en cuanto a recursos humanos con conocimientos y habilidades a nivel superior en todo el mundo son cuantiosos; y a pesar de los adelantos en materias de cobertura y universalización de la educación a este nivel, persisten limitaciones de tipo económico, financiero, demográfico, estructural, etc., que reducen las posibilidades de atenderlos exclusivamente al interior de un solo país. Por otra parte, las nuevas tecnologías de la información abren posibilidades para la atención de las mismas por medios no tradicionales, usando las nuevas tecnologías de telecomunicaciones. Esto plantea igualmente oportunidades de conformación de un mercado internacional de educación superior, cuyo crecimiento se estima explosivo en los próximos años¹¹⁵.

¹¹⁵ “New communications technologies and the Internet provide new opportunities for a more flexible delivery of higher education, thereby creating a new demand in some countries and meeting demand in others where traditional institutions are incapable of doing so. All together, these developments underpin the assertion that higher education will become one of the booming markets of the years to come” (United Nations, 2002, 23).

La educación superior funciona en un contexto crecientemente internacional, marcado por la internacionalización de las profesiones y la movilidad de la fuerza de trabajo calificada, la comunicación global de los resultados de la actividad de ciencia e investigación de las naciones, e incluso la competencia internacional entre las instituciones de educación superior y entre estas y nuevos tipos de proveedores internacionales de educación superior. Este contexto comprende el establecimiento de programas para garantizar la movilidad internacional de estudiantes, profesores e investigadores, el establecimiento de convenios y sociedades entre instituciones y programas universitarios e, incluso, la conformación de ámbitos regionales de educación superior¹¹⁶.

Un aspecto significativo de la forma como ha impactado recientemente la globalización en la educación superior es a través de la aparición de este mercado internacional de educación superior, el cual hace uso de la comercialización de la misma por vía electrónica, directamente o a través de convenios entre universidades, en las que una universidad del exterior entra en alguna modalidad de sociedad para proveer programas académicos y otorgar certificados conjunta o simultáneamente, contemplando alguna modalidad de atención mixta o de manera exclusiva, en persona o por vía electrónica, con estudiantes internacionales. En este mercado internacional de educación superior destaca la incorporación de nuevos tipos de proveedores, alternativos o complementarios a las instituciones de educación superior, los cuales han dado origen al sector de proveedores con fines de lucro a nivel internacional; entre ellos vale la pena mencionar: universidades corporativas, gremios o asociaciones profesionales, compañías con grandes necesidades específicas de formación de recursos humanos a nivel superior¹¹⁷.

En el mundo hay una presión a favor de la internacionalización de las instituciones de educación superior, incluso de aquellas tradicionalmente

¹¹⁶ “Desde la primera aparición de la World Wide Web en 1995, hemos presenciado el surgimiento de universidades completamente virtuales en el sector público y el privado, universidades con intereses comerciales, empresas derivadas (*spin-off*), sociedades públicas y privadas, consorcios nacionales e internacionales, divulgación generalizada del aprendizaje digital en el mercado privado de la formación y desarrollo de escuelas virtuales. Además, ha habido una gran penetración del aprendizaje electrónico en la enseñanza tradicional en el campus” (Castells, 2009, 341).

¹¹⁷ “...in some countries, in Eastern Europe, the former Soviet Union and the developing world, their presence... is substantial, because of insufficient domestic public supply and the growth of demand in middle classes willing to pay for higher education” (United Nations, 2002, 25).

orientadas al ámbito local¹¹⁸. Las actividades internacionales son consideradas parte de estas instituciones de una manera orgánica. La transferencia internacional de los conocimientos es cada vez más frecuente e intensa, a través no solo de los estudios en el exterior, la asistencia a eventos y el intercambio de académicos, sino, de manera más significativa, a través del uso de los medios electrónicos y la creciente integración de las instituciones y programas internacionales o transfronterizos.

Fue a partir de 1996 cuando la World Wide Web (www) fue “aplicada por primera vez a la enseñanza de forma consistente”, y usada la Internet en las aulas de clases (véase Castells, 2009, 338). De hecho, se ha empleado los términos enseñanza “híbrida” o “combinada” para referirse a la integración de la Web en la enseñanza en las aulas, y hasta “aprendizaje distribuido”, para referirse a la sustitución de clases presenciales por mayor número de horas de enseñanza digital o a través de medios virtuales¹¹⁹.

A pesar de que las cifras disponibles acerca de matriculados en cursos virtuales de educación superior no son muy exactas ni se recogen regularmente, cálculos para 2002-2003 estiman “aproximadamente, cuatro millones de universitarios apuntados al aprendizaje electrónico” (Castells, 2009, 341), repartidos por el mundo, aunque concentrados principalmente en Norteamérica.

Los procesos a favor de la expansión internacional de los sistemas de educación superior, especialmente de algunos países, así como la creciente influencia de elementos globales en la conformación de las políticas

¹¹⁸ A pesar de algunos efectos negativos identificables, “destrucción de la herencia cultural, disminución de la diversidad idiomática, reducción de la variedad de culturas y estructuras académicas, disminución de la calidad e, incluso, apoyo a una “absorción” imperialista”, existiría un curioso consenso entre académicos acerca de las bondades de este proceso. Por ejemplo, hablando del caso mexicano, mientras en 1990 solo 23 programas de pregrado reportaban poseer algún componente internacional en el currículum, siete años después este número se incrementó a 152. Un incremento de 560%; en términos del número de estudiantes involucrados en este tipo de estudios, el incremento mostrado equivalió al triple (pasó de 12 mil a 36 mil estudiantes y de 1,1% a 2,7% del total de estudiantes). (Kent, 2002a, 154).

¹¹⁹ “La OCDE ha ampliado estas definiciones en un reciente estudio... en el que ofrece las siguientes categorías de aprendizaje digital: i) Complementado por la Web [el uso de la tecnología digital es limitado, básicamente como un medio auxiliar del intercambio pedagógico realizado en el aula de clases, R.M.]... ii) Dependiente de la Web: los alumnos deben usar Internet para acceder a algunos elementos “activos” básicos del programa... iii) Modo combinado: el tiempo de aulas se ha reducido pero no eliminado, y ese tiempo sustraído se dedica a actividades *on line*... iv) Totalmente digital... Muchas instituciones tienden a inflar sus declaraciones sobre la enseñanza digital que imparten, por lo que los términos necesitan definirse y usarse consistentemente” (Castells, 2009, 339-340).

hacia el sector y en la configuración de los mismos, incluyen, sin embargo, procesos –al menos actualmente– diferentes, tales como la globalización, internacionalización y la conformación de sistemas o acuerdos regionales para adaptarse mejor a estos cambios.

La globalización implicaría la eliminación más drástica y veloz de las fronteras y diferencias entre los sistemas nacionales de educación superior, así como su apertura a la comercialización. Mientras que la internacionalización significa una dirección política más gradual, estructurada en un organismo regional, siguiendo criterios políticos concertados colectivamente y sujeta al cumplimiento de un plan o programa, la globalización confía en los criterios comerciales y se expresa de manera descentralizada a través de los mecanismos de mercado, sin sujeción a un plan concertado previamente, presionando por la apertura de los “mercados” nacionales de educación.

Por lo general, cuando se habla de globalización de la educación se refiere principalmente a la importancia creciente de tendencias transnacionales, a favor de una mayor competencia y comercialización internacionales. Nos referimos al crecimiento del comercio internacional de educación y conocimiento, incluyendo la migración de la fuerza de trabajo con mayores calificaciones profesionales.

La internacionalización comprendería cambios y acciones en las siguientes áreas: movilidad internacional de los conocimientos, validación y reconocimiento internacional de la enseñanza, aprendizaje y resultados de investigación, homogeneización del sistema, lo cual incluye igualar los requisitos para el ingreso, programas de estudio, títulos o certificaciones, tipos de instituciones, docentes y modos de financiamiento. También incluye la formación de las perspectivas desde las cuales se elaboran las políticas hacia el sector (una orientación más nacional o más internacional), así como aspectos de dirección global del sector (responsabilidad del Estado, importancia de las organizaciones profesionales, función de las organizaciones internacionales, mercados globales y modos de gestión).

El origen de una “sociedad del conocimiento” con una alta valoración social de los beneficios derivados de la inversión en educación ha aumentado el interés individual y social por alcanzar mayores niveles de educación y promover la expansión de los sistemas de educación superior en los países y entre los países.

Capítulo 3

Determinantes demográficas de la globalización de la educación superior

Uno de los factores que estarían presionando actualmente sobre la ocurrencia de la globalización de la educación superior son los factores demográficos, en particular, la reducción y envejecimiento de la población en los países desarrollados, así como la creciente importancia de los flujos migratorios a nivel internacional¹²⁰.

REDUCCIÓN Y ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Luego de alcanzar la tasa de crecimiento más elevada entre los años 1965 y 1970, el ritmo de crecimiento de la población mundial comenzó a disminuir persistentemente. De acuerdo con el informe del Secretario General de Naciones Unidas, la tasa estimada de crecimiento de la población mundial, para el período 2005-2010, fue de apenas 1,17% por año, previendo que esta tasa continúe disminuyendo en los años siguientes y se ubique, durante el período 2045-2050, en solo 0,36% anual (Naciones Unidas, 2009).

Esta tendencia mundial de reducción en el ritmo de crecimiento de la población tiene implicaciones diferentes para las distintas regiones y

¹²⁰ Los expertos llaman migrantes internacionales a las personas residentes en un país distinto al de su nacimiento (Naciones Unidas, 2009, 16).

países del mundo. Las tendencias demográficas varían generalmente entre los países desarrollados y aquellos que conforman las regiones más pobres o subdesarrolladas. Los países desarrollados se caracterizan por poseer bajas tasas de mortalidad y tasas de fecundidad aun más bajas, lo que no permite en la actualidad siquiera reponer o reemplazar los componentes de la población que fallecen, produciendo un decrecimiento de la población en términos netos¹²¹. Sin la existencia de migración internacional, la población de estos países pronto decrecería. En los países subdesarrollados, al contrario, a pesar de la progresión descendente de la tasa de fecundidad, la población allí está aun creciendo considerablemente, debido a que su tasa de fertilidad se mantiene por encima de los niveles de reemplazo (niveles que permiten reponer la población que muere).

De 2009 a 2050 se prevé (véase cuadro 3.1) que la población mundial aumentará exclusivamente por el aumento de la población en los países subdesarrollados, y la población en los países desarrollados muy probablemente decrecerá a partir de 2030, aun suponiendo niveles de migración neta positivos hacia estos países, superiores a los dos millones de personas al año (2,3 millones anuales) y tasas de fecundidad decrecientes para los países subdesarrollados¹²².

Entre 2005 y 2010 la población del mundo habría aumentado cerca de 78 millones de personas por año, de los cuales 75 millones corresponden a países subdesarrollados. De acuerdo con las proyecciones de las Naciones Unidas, entre 2045-2050, mientras la población de las naciones menos desarrolladas aumentará en 33 millones de personas al año, la población de las regiones más desarrolladas decrecerá 1,3 millones al año. Ni siquiera estimaciones de aumento probable en los movimientos migratorios, impedirían la disminución de la población de los países desarrollados a partir de 2030¹²³.

¹²¹ Una tasa bruta de fertilidad de 2,1 (niños por familia) define la tasa de reemplazo de la población. Por encima de este número, la población crecerá; por debajo, disminuirá. Véase el artículo de W.W. Rostow, "The economics of stagnant population", en Meier y Stiglitz (2001, 529-540).

¹²² Véase, entre otros, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2009).

¹²³ De acuerdo con escenarios moderados, elaborados por las Naciones Unidas, entre los años 2000-2050, Japón y casi todos los países de Europa disminuirán el tamaño de su población. La población de Italia, por ejemplo, pasaría de constituir 57 millones de personas a ser solo de 41 millones (-28%). La población de la Federación Rusa disminuirá desde 147 millones hasta 121 millones (-18%) en el mismo período; lo mismo, la población de Japón, aproximadamente 127 millones, disminuirá hasta 105 millones (-17%) en 2050 (véase United Nations, 2001).

Cuadro 3.1

**Población mundial (en millones), países desarrollados y subdesarrollados.
Estimaciones para el año 2050**

Región	1950	1990	2009	Escenarios 2050	
				Tasa media	Tasa constante
Mundo	2.535	5.295	6.828	9.191	11.858
Países desarrollados	814	1.149	1.229	1.245	1.218
Países subdesarrollados	1.722	4.146	5.599	7.946	10.639
Países más rezagados	200	525	843	1.742	2.794
África	224	677	1.009	1.998	3.251
Asia	1.411	3.181	4.121	5.266	6.525
Europa	548	721	731	664	626
América Latina y el Caribe	168	444	587	769	939
América del Norte	172	284	345	445	460
Oceanía	13	27	35	49	57

Fuente: Naciones Unidas (2009), elaborado a partir del cuadro, p. 5.

La población mundial, durante los próximos años, crecerá gracias exclusivamente al crecimiento en las naciones subdesarrolladas, mientras los gobiernos de los países desarrollados se preocupan por la disminución previsible de su población y la caída del tamaño de la fuerza laboral que eso implica: “Se prevé que entre 2009 y 2050 se producirá una disminución de la población en 45 de esos países [desarrollados], en particular, en la Federación de Rusia (33 millones), Japón (25 millones), Ucrania (15 millones), Alemania (8,4 millones) y Polonia (7,7 millones)” (Naciones Unidas, 2009, 6).

Un proceso que acompaña esta reducción de la tasa de natalidad y fertilidad en los países desarrollados, y que se genera debido a las bajas tasas de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida de la población existente en estos países¹²⁴, es el crecimiento significativo de la proporción de personas con edades superiores a los sesenta (60) años que componen la población general en estos países (véase cuadro 3.2).

¹²⁴ En la mayor parte del mundo, la longevidad sigue aumentando. Se estima que la esperanza de vida es de 67,2 años a escala mundial, y el promedio de edad es de 76,5 años en los países desarrollados y de 65,4 años en los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2009, resumen).

De acuerdo con los datos suministrados por los estudios de Naciones Unidas, la proporción de la población que supera los sesenta años de edad en estos países es el doble del valor estimado para todo el mundo, casi el triple que el de los países subdesarrollados y cuatro veces el de las regiones más pobres o rezagadas, y la mediana de las edades de su población –el valor que divide a la población del país en dos partes del mismo tamaño, usando el criterio de su edad– aproximadamente dobla la mediana de edad en los países menos desarrollados. De hecho, los grupos de edades más elevadas (65 años o más y 80 años o más), debido al grado de envejecimiento y elevada expectativa de vida prevalecientes en las sociedades de los países desarrollados, representan una proporción mayor, y crecen a una tasa mayor que la población de 60 años o más, es decir, que las sociedades de estos países se hacen crecientemente más ancianas, pues crece precisamente la porción más anciana de su población (*cfr.* cuadro 3.2).

Cuadro 3.2

**Población mundial de 60 años y más por áreas principales y regiones del mundo
Año 2009**

Regiones	Población 60 años o más		Población 65 años o más		Población 80 años o más	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Mundo	737,3	10,8	512,0	7,5	101,9	1,5
Países desarrollados	263,9	21,4	194,5	15,8	51,8	4,2
Países subdesarrollados	473,4	8,5	317,5	5,7	50,0	0,9
Países más rezagados	42,9	5,1	27,5	3,3	3,3	0,4
África	53,8	5,3	34,5	3,4	4,1	0,4
Asia	399,9	9,7	271,1	6,6	45,2	1,1
Europa	158,5	21,6	118,3	13,2	30,0	4,1
América Latina y el Caribe	57,0	9,8	39,5	6,8	8,3	1,4
América del Norte	62,7	18,0	44,9	12,9	13,2	3,8
Oceanía	5,3	15,1	3,8	10,6	1,0	2,8

Fuente: Elaborado a partir de datos de los cuadros A.III.1 y A.III.2 (United Nations, 2010, 66-67).

Aunque las estimaciones de los estudios realizados por Naciones Unidas anuncian que el número de personas con 60 años o más a nivel mundial casi

se triplicará¹²⁵, al pasar de 700 millones en 2009, a constituir 2.000 millones en 2050, año en que la cifra de personas de estas edades superaría la de niños y menores de 15 años de edad. Este fenómeno ya habría ocurrido –sin embargo– en los países desarrollados desde 1998 (United Nations, 2010, 2009, 2005). En 2009, la proporción de este grupo de la población en los países desarrollados constituyó 21%, superando claramente a la población menor de quince años de edad (16%). Y se estima que para 2050 la proporción de adultos con más de sesenta años de edad representará 33% de la población, más del doble de la proporción estimada de niños y jóvenes (15%). (Naciones Unidas, 2009, 18).

El cuadro 3.3 muestra algunos indicadores que nos permiten apreciar la intensidad del proceso de envejecimiento de la población mundial y, especialmente en los países más desarrollados, en donde este fenómeno es más notable.

Cuadro 3.3
Indicadores de envejecimiento mundial seleccionados por regiones
Año 2009

Región	Grupos de edades (%)			Edad mediana	Tasa de dependencia total	Tasa de dependencia niños	Tasa de dependencia mayores	Tasa potencial de apoyo
	0-14	15-59	60 +					
Mundo	27,2	62,0	10,8	28,1	53,1	41,6	11,5	8,7
Países desarrollados	16,6	62,0	21,4	39,6	47,8	24,5	23,3	4,3
Países subdesarrollados	29,5	62,0	8,5	25,9	54,3	45,6	8,8	11,4
Países más rezagados	40,1	54,7	5,1	19,6	76,8	71,0	5,8	17,2
África	40,4	54,2	5,3	19,4	78,1	72,0	6,1	16,5
Asia	26,5	63,8	9,7	28,1	49,5	39,7	9,8	10,2
Europa	15,4	62,9	21,6	40,1	46,1	22,5	23,6	4,2
Latinoamérica y el Caribe	28,1	62,1	9,8	27,2	53,5	43,1	10,4	9,6
Norteamérica	20,0	62,0	18,0	36,8	48,9	29,7	19,2	5,2
Oceanía	24,4	60,6	15,1	32,3	53,8	37,5	16,3	6,1

Fuente: Elaborado a partir de datos del cuadro A.III.3, United Nations (2010, 68-69).

¹²⁵ En 1950, solo 8% de la población mundial era mayor de 60 años de edad; para 2009 habría aumentado a 11%. Para 2050 se estima que este valor se duplique. El envejecimiento actual de la población es un fenómeno duradero y casi irreversible; mientras la población mundial crece a una tasa promedio de 1,2% al año, la población de adultos mayores lo hace a una tasa superior de 2,6% anual, incluso, la porción más anciana de este grupo crecería a una tasa aun mayor (véanse Naciones Unidas, 2009; United Nations, 2010, 2005).

Estos procesos de reducción y envejecimiento de la población tienen implicaciones económicas evidentes; entre otras, incide sobre las posibilidades de financiamiento de los sistemas de pensiones y seguridad social prevalecientes en los países desarrollados, debido a la naturaleza solidaria, o de subsidio cruzado, de estos regímenes previsionales, en donde los grupos económicamente activos de la población contribuyen a financiar las pensiones y sistemas de atención de salud de los pensionados y jubilados del presente. Este objetivo se dificulta en tanto la fuerza laboral disminuye o se hace menos productiva —lo que sucede en la medida en que la población general disminuye de manera consistente y la fuerza de trabajo se hace anciana—, incrementando la proporción de personas que dependen de otras para obtener un ingreso con el cual subsistir¹²⁶. Así, se estima que la proporción de personas de 60 años o más en los países desarrollados pasará de ser 34 personas por cada 100 personas en edad laboral en 2009, a 62 personas por cada 100 en 2050 (véase Naciones Unidas, 2009, 24).

Los indicadores de dependencia económica (*cfr.* cuadro 3.3) muestran cifras preocupantes para los países desarrollados; por ejemplo, la tasa de dependencia total (*total dependency ratio*), que nos indica el número de individuos menores de 15 años de edad más el número de personas de 65 o más años de edad existentes por cada cien (100) personas en edades de trabajar o económicamente activas, y nos señala el esfuerzo que debe hacerse socialmente para contribuir a la satisfacción de las necesidades de personas que “teóricamente” no se encuentran activas o trabajando para un año determinado. Aritméticamente hablando, es el resultado de la suma de la tasa de dependencia de niños o menores (*youth dependency ratio*) y la tasa de dependencia de adultos mayores (*old-age dependency ratio*). Es claro que en la medida en que esta cifra se eleva, mayor es el esfuerzo que debe realizar la población económicamente activa de una sociedad, para mantener los niveles de vida alcanzados y satisfacer las necesidades de una porción creciente de la población “inactiva” teóricamente en términos económicos.

Estos indicadores de dependencia total en los países desarrollados se acercan actualmente a los valores históricos de los países subdesarrollados,

¹²⁶ “En las regiones más desarrolladas, donde el envejecimiento de la población es avanzado, se prevé que la relación de dependencia casi se triplique entre 2009 y 2050” (Naciones Unidas, 2009, 21).

los cuales tradicionalmente han poseído tasas elevadas de dependencia económica, principalmente, debido a sus mayores tasas de fecundidad y natalidad. La composición de la tasa de dependencia total, sin embargo, es distinta en términos de que en los países desarrollados el elevado valor de esta se debe principalmente al aumento del número de adultos en edad avanzada –mayores de 64 años de edad, que es la edad formal de retiro laboral–, cuya proporción está creciendo significativamente en los países desarrollados y lo hará también en el futuro mediano, al ritmo que aumenta además la expectativa de vida de sus ciudadanos y crece la proporción de este grupo sobre la población total. Mientras, la tasa de dependencia de niños o menores es significativamente más elevada en los países menos desarrollados que en los países desarrollados. Así, de acuerdo con los datos obtenidos de los estudios de Naciones Unidas, la tasa de dependencia de adultos mayores en los países desarrollados, actualmente casi triplica el promedio de los países subdesarrollados y cuadruplica el valor de las regiones más rezagadas, constituyendo esta tasa un peso significativo sobre las posibilidades de crecimiento en el largo plazo de los países desarrollados, quienes además deben dedicar mayores recursos de todo tipo (humanos, físicos, financieros, etc.) a la atención especializada de este grupo de población que demanda bienes, especialmente, servicios de salud y medicamentos, y atención especial, intensiva en personal calificado, que resultan generalmente muy costosos.

Por otra parte, la tasa de apoyo potencial (*potential support ratio*), que indica la cantidad existente de personas entre 15 y 64 años de edad –población económicamente activa– por cada persona de 65 años o mayor, refleja en el caso de los países desarrollados un valor que es, aproximadamente, la mitad del promedio mundial, significativamente más baja que los valores para los países menos desarrollados. Esta tasa nos señala igualmente el peso económico significativo que el grado de envejecimiento de la población de estos países coloca sobre la productividad de la población en edad de trabajar, lo cual en ausencia de medidas que compensen la disminución relativa de la población activa y la fuerza laboral en estos países, requiere elevar significativamente la productividad del trabajo para alcanzar a mantener sus niveles actuales de vida, al tiempo que contribuye a financiar los gastos de manutención de la población mayor o en situación de retiro. Esta situación es aun más cierta, si aceptamos la ocurrencia de una caída de la rentabilidad de los fondos de retiro en el mundo, asociada con las crisis financieras de

los últimos años, las cuales habrían disminuido el valor de los fondos de retiro, llevando a niveles negativos sus tasas de rendimiento y deteriorando el precio de los bienes inmueble que sirven de respaldo a estos fondos y a la cobertura de las necesidades de la población jubilada¹²⁷. Todo esto habría provocado el deterioro del patrimonio con el cual esta población cuenta para hacer frente a los mayores gastos que plantea la vejez.

El lento crecimiento de la fuerza laboral impone normalmente restricciones al crecimiento de la actividad económica; de esta manera, la economía de los países desarrollados se ha visto afectada por la escasez de mano de obra o fuerza de trabajo en diferentes sectores durante años recientes, tendencia que podría extenderse –en ausencia de intervenciones– en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esta escasez de fuerza de trabajo está siendo suplida principalmente a través de la migración internacional. Esta situación se percibe también en el cambio de actitud hacia la inmigración internacional de las autoridades de estos países, lo que se traduce –en términos generales– en una mayor apertura de las políticas migratorias hacia la entrada de trabajadores, especialmente, trabajadores calificados: “Las opiniones de los gobiernos sobre los niveles idóneos de inmigración indican que, desde 1995, aproximadamente, los países desarrollados se han mostrados más receptivos a la posibilidad de utilizar la migración para hacer frente a la escasez de mano de obra” (Naciones Unidas, 2009, 18).

Este cambio luce confirmado por el hecho que para 2005, menos de 10% de los países desarrollados mantenía políticas para reducir la inmigración, mientras que más de 50% “deseaban incrementar la inmigración de trabajadores altamente calificados” (Naciones Unidas, 2009, 18; véase, también, United Nations, 2009).

El cuadro 3.4 muestra una lista de los veinte primeros países a nivel mundial con una proporción mayor de personas en edad avanzada, que revela un claro predominio de países desarrollados. Estos países muestran también un valor más elevado en la mediana de la edad de sus poblaciones, destacando Japón, Italia y Alemania entre los tres primeros lugares en ambos indicadores.

¹²⁷ Una referencia a este tópico se encuentra en el estudio de Naciones Unidas sobre el envejecimiento mundial (United Nations, 2010).

Cuadro 3.4

**Veinte primeros países con más población mayor de 60 años de edad
Año 2009**

Orden	País	Porcentaje	Edad mediana
1	Japón	29,7	44,4
2	Italia	26,4	43,0
3	Alemania	25,7	43,9
4	Suecia	24,7	40,7
5	Bulgaria	24,2	41,5
6	Finlandia	24,0	41,9
7	Grecia	24,0	41,3
8	Portugal	23,3	40,6
9	Croacia	23,1	41,3
10	Bélgica	23,0	41,1
11	Dinamarca	23,0	40,6
12	Suiza	23,0	41,7
13	Austria	22,9	41,5
14	Francia	22,7	39,9
15	Latvia	22,5	39,9
16	Estonia	22,4	39,5
17	Reino Unido	22,4	39,7
18	España	22,2	39,8
19	Hungría	22,1	39,6
20	Eslovenia	21,9	41,4

Fuente: Elaborado a partir de datos de los cuadros A.III.4 y A.III.5, United Nations (2010, 70-73).

Este estado prevaleciente de disminución y envejecimiento de la población de los países desarrollados presiona la adopción de medidas por parte de estas sociedades y sus gobiernos, destinadas a paliar sus efectos negativos, aspecto que se conecta con la adopción de políticas y programas para promover la inmigración internacional. Así se reconoce en una obra patrocinada por el Banco Mundial:

Como muchos residentes de países desarrollados se dan ahora cuenta, la población de jubilados va a aumentar dramáticamente en los próximos años. Debido a la prolongada tasa decreciente de fertilidad hasta niveles por debajo de los del reemplazo en los países de ingresos altos, la porción que está trabajando y pagando impuestos a esos sistemas de pensión también está decreciendo...

Al tomar en préstamo trabajadores de países de ingresos bajos y medios y utilizar el recaudo de sus impuestos para apoyar los programas de seguridad social, los países de altos ingresos pueden reducir la amenaza a los beneficios prometidos a sus pensionados (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 251).

AUMENTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La disminución de la población de los países desarrollados que hemos descrito está siendo compensada especialmente a través de los flujos de inmigración provenientes de los países subdesarrollados. Las necesidades de estos países han estimulado en los últimos años el flujo migratorio entre las regiones y países del mundo, elevando el número de personas que reside actualmente en un país diferente al de su nacimiento. La significación de este flujo se percibe igualmente a través de la importancia que ha adquirido —especialmente para países o regiones de economías pequeñas y países que mantienen un número elevado de su fuerza laboral en el extranjero— el valor de las remesas internacionales o transferencias financieras realizadas por trabajadores migrantes desde sus residencias en el extranjero, hacia sus hogares de origen.

A pesar de que la población de migrantes internacionales a nivel mundial, en opinión de algunos autores (véanse Carnoy, 1999; Castells, 1999a,b), no representaría un volumen significativo, proporcional al de épocas anteriores de auge de las migraciones, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, ya que involucraría en la actualidad solo 3% anual de la población total del globo, es un hecho que por su magnitud absoluta y, si consideramos la distribución del flujo de migrantes internacionales entre las diferentes regiones o grupos de naciones, su importancia no es tan escasa como algunos opinan y aun cuando en términos globales todavía involucra solo a una porción de la población mundial, la cantidad rápidamente creciente de personas que se desplaza por el mundo estaría convirtiendo a las sociedades, particularmente a los países desarrollados, en sociedades más diversas, multiétnicas o pluriculturales¹²⁸.

¹²⁸ La importancia de los flujos migratorios es significativa incluso en una sociedad relativamente “cerrada”, que conserva sus valores tradicionales y otorga gran importancia a la reafirmación de su

Entre 1990 y 2010 el número mundial de migrantes habría crecido en términos absolutos alrededor de 55 millones de personas, esto es, 35,4%. Para el último año de la serie, cerca de 210 millones de personas en todo el mundo vivirían fuera de sus países de nacimiento. De estos, 61% residiría en países desarrollados, y el resto (39%) lo haría en naciones subdesarrolladas. El número de migrantes durante esta época habría crecido significativamente en los países desarrollados, en, aproximadamente, 46 millones de personas; es decir, 56% de incremento durante el mismo período, más de 4 millones y medio de personas por año, y más de 83% del incremento total de migrantes a nivel mundial se produjo en los países desarrollados. Los migrantes en el mundo en desarrollo solo habrían crecido alrededor de 9 millones, solo 10%, 900 mil personas cada año, los cuales constituyen solo 16,36% del incremento global. La importancia relativa de la población migrante a nivel internacional habría aumentado considerablemente en los países desarrollados, mientras decrecía en realidad en los países subdesarrollados. Así, mientras la importancia de la población migrante crece en América del Norte y Europa, decrece relativamente en importancia en el resto del mundo principalmente subdesarrollado (véase cuadro 3.5).

Más de 190 millones de personas vivían en un país distinto al de nacimiento para 2005 (ver cuadro 3.6), de los cuales más de 60% habitaba en países desarrollados, mientras el resto lo hacía en países subdesarrollados. Al tiempo que la migración hacia los países desarrollados aumenta, la migración hacia los países subdesarrollados disminuye; entre estos últimos, en particular, se percibe la reversión de los flujos migratorios en las regiones conformadas por las naciones más rezagadas socioeconómicamente, lo cual parece estar relacionado con la repatriación de grupos de refugiados en períodos precedentes.

integridad étnica y cultural: “En Alemania, semejantes relaciones mixtas son más raras, pero también aquí se advierte una tendencia inequívoca hacia relaciones familiares ‘variopintas’. Tomemos el ejemplo de los matrimonios mixtos: en 1960, casi todos los matrimonios que se contrajeron en Alemania fueron entre alemanes. Sólo uno de cada 25 matrimonios fue, como se dice en la jerga de la estadística burocrática, ‘participado por extranjero o extranjera’, es decir, que al menos uno de los contrayentes poseía pasaporte extranjero. En cambio, en 1994 uno de cada siete enlaces era ya ‘de o con extranjero/a’, es decir, que el hombre o la mujer, o los dos, eran de nacionalidad extranjera. Tomemos también el ejemplo de los nacimientos: en 1960, los hijos nacidos en la República Federal Alemana procedían casi siempre de un ‘enlace puramente alemán’ —en el sentido de la nacionalidad; sólo el 1,3% de los nacidos tenía padre extranjero y/o madre extranjera. En cambio, en 1994 el 18,8% de los nacidos tenía ya un padre extranjero y/o un madre extranjera; es decir, que casi uno de cada cinco hijos procedía ahora de una unión alemano-extranjera o extranjera por ambos lados” (Beck, 1998, 9).

Cuadro 3.5

**Número estimado de migrantes internacionales y su distribución por regiones
Años 1990-2010**

Región	Migrantes internacionales (Millones)		Migrantes internacionales (Porcentajes)	
	1990	2010	1990	2010
Mundo	155,0	210,0	100,0	100,0
Países desarrollados	82,0	128,0	53,0	61,0
Países subdesarrollados	73,0	82,0	47,0	39,0
Países más rezagados	11,0	12,0	7,0	6,0
África	16,0	19,0	10,0	9,0
Asia	50,0	58,0	32,0	28,0
América Latina y el Caribe	7,0	7,0	5,0	3,0
América del Norte	28,0	50,0	18,0	24,0
Europa	49,0	70,0	32,0	33,0
Oceanía	4,0	6,0	3,0	3,0

Fuente: Datos tomados de Naciones Unidas (2009, cuadro 8, 16).

Una revisión más cuidadosa de los datos nos permite señalar que entre 1995-2005 el número absoluto de migrantes que habitaba los distintos países que conforman el mundo, aumentó en más de 25 millones de personas, más de dos y medio millones de personas por año. Dada la información que poseemos sobre los años 1990 y 2010, podemos constatar igualmente que el ritmo de crecimiento de la población migrante también ha aumentado significativamente, ya que entre los primeros cinco años (1990-1995) la población migrante aumentó en diez millones de personas, mientras que en los últimos cinco (2005-2010) la población migrante habría aumentado en veinte millones de personas, esto es, cerca de cuatro millones de personas por año, el doble del ritmo al que venía creciendo desde 1990. La porción que eligió a los países desarrollados como destino daba cuenta de más de 80% de este incremento, mientras que el resto se radicaba en países subdesarrollados. Por otra parte, la proporción que sobre la población total de estas regiones representa la población migrante es igualmente más elevada en los países desarrollados, alcanzando en esta década a superar en promedio el 9% de la población total de estos países, mientras que en los países subdesarrollados esta proporción ha disminuido y actualmente no alcanza siquiera a la media mundial (3%).

Cuadro 3.6

Importancia del flujo migratorio internacional en el mundo (1995-2005)

Mundo	1995	2005
Acervo de migrantes (millones)	165,1	190,6
% de la población	2,9	2,9
Remesas totales (miles de millones US\$)	101,56	225,81
% del PIB	0,3	0,6
US\$ per cápita	17,8	34,9
Países desarrollados		
Acervo de migrantes (millones)	94,9	115,4
% de la población	8,1	9,5
Migración neta (millones)	2,60	2,62
Tasa por 1.000 hab.	2,2	2,2
Total remesas (miles de millones US\$)	46,52	80,8
% del PIB	0,2	0,2
US\$ per cápita	39,6	66,7
Países subdesarrollados		
Acervo de migrantes (millones)	70,2	75,2
% de la población	1,6	1,4
Migración neta (millones)	-2,60	-2,62
Tasa por 1.000 hab.	-0,6	-0,5
Total remesas (miles de millones US\$)	55,04	145,00
% del PIB	1,0	1,7
US\$ per cápita	12,2	27,6
Países más rezagados		
Acervo de migrantes (millones)	12,2	10,5
% de la población	2,0	1,4
Migración neta (millones)	-343,8	208,7
Tasa por 1.000 hab.	-0,5	0,3
Total remesas (miles de millones US\$)	4,15	9,96
% del PIB	2,7	3,9
US\$ per cápita	6,9	13,1

Fuente: Datos tomados de los Registros de Migración Internacional. Véase United Nations (2009, parte iv, anexo estadístico por regiones).

En 2005, de acuerdo con las Naciones Unidas, los países con al menos 20 millones de habitantes, en donde los migrantes internacionales constituyen una elevada proporción de la población, son: Arabia Saudí (26%), Australia (20%), Canadá (19%), Ucrania (15%), Estados Unidos (13%), Alemania (12%), Francia (11%) y España (11%). La cantidad de países en los cuales la población migrante representa al menos 10% de la población se habría elevado desde 73 en 1990, hasta 79 en 2005; 35 de estos países tendrían una población al menos de un millón de habitantes. Por otra parte, el número de naciones de destino principal de la población migrante –excluyendo a Estados Unidos, principal nación receptora de población migrante del mundo– se ha ampliado durante estos años, aumentando el grupo de naciones de destino final de la población migrante: 18 países concentraban la mitad de los migrantes en 1990, mientras que en 2005 lo hacían 22; sin embargo, en 1990, 30 países reunían 75% de la migración internacional, mientras que en 2005 lo hacían solo 28 (United Nations, 2009). Estas cifras nos señalan también la extensión, concentración e importancia creciente del fenómeno global de la migración internacional.

Si hacemos una lista de los principales países receptores de población migrante (*cfr.* cuadro 3.7), encontraremos que entre los primeros destacan varias de las economías más grandes del planeta, habiendo cambiado poco su composición entre 1990-2005. Los principales cambios apuntan al aumento en la cantidad de migrantes residentes en las economías más grandes, con Estados Unidos encabezando por mucha diferencia la lista como el principal país receptor de población migrante en el mundo, en ambos años de la serie, habiendo aumentado incluso la porción del total de migrantes que este país ha recibido entre los dos años extremos de la serie. Entre las naciones restantes que aumentaron significativamente el número y porción de migrantes admitidos en sus fronteras, se encuentran: Alemania, Canadá y Reino Unido. Otras variaciones que merecen destacarse es la aparición de España e Italia como importantes receptores de migrantes, así como el aumento de la migración hacia Israel.

Según un informe de Naciones Unidas (United Nations, 2005), la mayoría de los migrantes del mundo, para el año 2000, vivía en Europa (56 millones de personas), Asia (50 millones) y Norteamérica (41 millones). Aproximadamente, 10% de los residentes en las regiones más desarrolladas era un migrante internacional, al tiempo que la proporción en los países

Cuadro 3.7

20 principales países con más alto número de inmigrantes. Años 1990-2005

1990			2005		
Nº País	Millones	% total migrac.	Nº País	Millones	% total migrac.
1 Estados Unidos	23,3	15,0	1 Estados Unidos	38,4	20,2
2 Federación Rusa	11,5	7,4	2 Federación Rusa	12,1	6,4
3 India	7,4	4,8	3 Alemania	10,1	5,3
4 Ucrania	7,1	4,6	4 Ucrania	6,8	3,6
5 Pakistán	6,6	4,2	5 Francia	6,5	3,4
6 Alemania	5,9	3,8	6 Arabia Saudí	6,4	3,3
7 Francia	5,9	3,8	7 Canadá	6,1	3,2
8 Arabia Saudí	4,7	3,1	8 India	5,7	3,0
9 Canadá	4,3	2,8	9 Reino Unido	5,4	2,8
10 Australia	4,0	2,6	10 España	4,8	2,5
11 Irán	3,8	2,5	11 Australia	4,1	2,2
12 Reino Unido	3,8	2,4	12 Pakistán	3,3	1,7
13 Kazakhsan	3,6	2,3	13 Emiratos Árabes Unidos	3,2	1,7
14 China (H.K.)	2,2	1,4	14 China	3,0	1,6
15 Costa de Marfil	2,0	1,3	15 Israel	2,7	1,4
16 Uzbekistan	1,7	1,1	16 Italia	2,5	1,3
17 Argentina	1,6	1,1	17 Kazakhsan	2,5	1,3
18 Israel	1,6	1,1	18 Jordania	2,4	1,2
19 Kuwait	1,6	1,0	19 Costa de Marfil	2,2	1,2
20 Suiza	1,4	0,9	20 Japón	2,0	1,1

Fuente: Elaborado a partir del cuadro 2, United Nations (2009, Resumen ejecutivo, xvi).

subdesarrollados era 1:70. Los países con mayor cantidad de migrantes residentes al interior de sus fronteras eran EE.UU. (35 millones), la Federación Rusa (13 millones) y Alemania (7 millones). Mientras que los cuatro países con más alta proporción de población inmigrante eran Emiratos Árabes Unidos (68%), Kuwait (49%), Jordania (39%) e Israel (37%).

Por otra parte, si para evaluar la significación de las migraciones internacionales en términos demográficos, consideramos la importancia

que estas tienen para la sociedad receptora o huésped en términos de la porción que representan los inmigrantes sobre la población total, la fuerza de trabajo y el empleo, podremos percibir más claramente la importancia de los flujos migratorios en la actualidad. En el cuadro siguiente ilustraremos esta situación para muchos de los principales países miembro de la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo), agrupación de la cual forman parte varias de las economías principales más grandes y ricas del mundo.

Cuadro 3.8
Impacto de la población inmigrante en países seleccionados de la OECD

País	Porcentaje de la población total		Porcentaje de la fuerza de trabajo		Porcentaje del empleo	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Australia	26,6	27,6	24,7	25,7	24,7	25,6
Austria	13,2	17,0	13,3	16,2	12,7	15,4
Bélgica	12,4	13,5	11,3	12,3	10,1	11,1
Canadá	18,4	19,8	19,9	21,2	19,8	..
Dinamarca	6,7	7,1	5,7	6,0	5,5	5,8
Finlandia	2,5	3,3	2,4	3,1	2,2	2,8
Francia	12,4	12,5	11,7	12,0	11,0	11,2
Irlanda	9,3	13,1	9,5	13,9	9,4	13,7
Italia	4,1	7,6	5,1	8,6	5,0	8,5
Luxemburgo	37,7	40,4	41,4	44,6	41,1	43,8
Holanda	13,1	12,8	11,3	11,0	11,0	10,3
Noruega	7,0	8,5	6,5	7,8	6,2	7,4
Portugal	5,8	7,4	6,3	7,9	6,2	7,8
España	6,8	13,6	7,8	15,1	7,6	14,6
Suecia	14,0	14,9	12,4	13,5	11,7	12,5
Suiza	..	26,1	..	25,4	..	24,4
Reino Unido	9,7	11,8	8,8	11,2	8,6	11,0
Estados Unidos	14,8	15,6	14,7	15,7	14,6	15,8
Promedio	12,6	15,2	12,5	15,1	12,2	14,2

(..) No disponible.

Fuente: Datos reproducidos del cuadro I.8. Véase OECD (2008c, 69).

En términos generales, percibimos la importancia de la migración internacional para la sociedad y la economía de los países más desarrollados, en cuanto constituye una importante porción de su población total y trabajadora. Destaca el hecho de que la migración a los países desarrollados es básicamente población económicamente activa o trabajadora, y que provee igualmente una porción importante del empleo total del país huésped¹²⁹. También se puede notar en el cuadro anterior que los valores —en promedio— son mayores en los años más recientes, indicando que este es un proceso actualmente en desarrollo, que tiende a profundizarse. Así, a pesar de las opiniones contrarias, la migración internacional es un fenómeno relevante, particularmente la que se dirige a los países desarrollados; además, es una tendencia en progreso, que incrementa sus implicaciones, sobre todo en el corto y mediano plazo.

IMPORTANCIA DE LAS REMESAS INTERNACIONALES

Contrariamente al escaso interés que se pone en las implicaciones de la migración internacional¹³⁰, en reportes recientes de organizaciones internacionales suele destacarse en cambio la importancia de un derivado de esta, las remesas internacionales o transferencias de ingresos que hacen los trabajadores en el extranjero a sus familiares u hogares en sus lugares de origen. En opinión de un informe de Naciones Unidas, las remesas enviadas a casa por los migrantes representan un aspecto importante de la migración internacional. Estos recursos constituirían una fuente principal de divisas

¹²⁹ Entre 1995-2000 las regiones más desarrolladas del planeta habrían obtenido cerca de 13 millones de migrantes de las regiones subdesarrolladas, es decir, alrededor de 2,6 millones de migrantes por año. Las migraciones internacionales netas explicaron dos tercios del crecimiento de la población en las regiones más desarrolladas. Las mayores ganancias en este sentido, las obtuvo Norteamérica, la cual absorbió, aproximadamente, 1,4 millones de migrantes anualmente, seguida de Europa, con una ganancia neta anual de un millón (véase United Nations, 2005, 25).

¹³⁰ Un ejemplo de lo que decimos, creemos notarla en la siguiente afirmación: “Because of the lack of data and the myriad of individual country circumstances that can influence the impact, it is impossible to reliably estimate the net benefit, or cost, to origin countries of high-skilled emigration” (World Bank, 2006, 58). Mientras Lowell parece estar de acuerdo con nosotros: “Despite the fact that it is often opined that past and present levels of immigration are somehow lower than might “naturally” occur without the prevalence of ‘restrictive’ policies... In any event, the mobility of labour, although not as intense as that of goods and services, has also increased significantly and most of this mobility, as we have seen, originated in less developed nations” (Lowell, 2007, 19).

para algunos países y un importante agregado al PIB, de manera que en el año 2000 las remesas de ingresos provenientes del extranjero constituyeron en promedio al menos 10% del PIB, sobre todo en países tales como Albania, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, El Salvador, Jamaica, Jordania, Nicaragua, Samoa y Yemen (United Nations, 2005, 25).

También, para la OECD (2006) las remesas internacionales se han convertido en objeto de interés creciente y en una importante *fuentes de capitales*, particularmente para el mundo subdesarrollado. Aunque menos importantes que las inversiones extranjeras, en su opinión, las remesas internacionales superan el valor de la ayuda internacional, además de constituir una fuente relativamente más estable de capitales que, por ejemplo, la inversión extranjera directa en títulos o valores, la cual disminuye de manera importante en momentos de crisis o recesión económica¹³¹.

Estas aseveraciones resultan muy significativas a la luz de las opiniones que –hemos visto– estas mismas organizaciones internacionales mantienen acerca de la importancia de las migraciones internacionales, sobre todo a la luz de la evidencia existente en dirección contraria, la cual señala la naturaleza poco conclusiva de los estudios sobre la asociación entre los valores de las remesas internacionales y el crecimiento económico, o de la asociación de aquella con otras variables igualmente importantes del desarrollo de las naciones, particularmente de las más pobres, como puede ser los niveles de salud, educación, equidad, etc. (véanse OECD, 2006; Özden y Schiff, 2006).

Varios argumentos conducen a atenuar la importancia del valor de los flujos internacionales de remesas, por ejemplo, la persistencia de fallas o imprecisiones en su estimación. La información para estimar el volumen de estas proviene principalmente de las cuentas de balanza de pagos reportadas por el Fondo Monetario Internacional. De acuerdo con los organismos internacionales, las “remesas internacionales” se definen como la suma de tres distintas secciones de estas cuentas: remesas de trabajadores (*workers'*

¹³¹ “International migrant remittances are a very important source of capital for developing countries. They are less important than FDI [Foreign Direct Investments], by surpass by far official development assistance and capital market flows. Moreover, remittances are a very stable source of capital. In contrast to FDI and portfolio investment that fell sharply in the last years due to the Worldwide recession, International migrant remittances grew further, evidence of an anti-cyclical character” (OECD, 2006, 157-158).

remittances), compensación de empleados (*compensation of employees*) y transferencias de migrantes (*migrants' transfers*). Propiamente, las remesas de trabajadores se refiere a transferencias privadas corrientes a recipientes o beneficiarios en el país de origen, realizadas por trabajadores emigrantes, residentes por más de un año en un país huésped; la compensación a los empleados incluye el *ingreso bruto* de los trabajadores residentes en el extranjero por menos de un año; y, las transferencias a migrantes constituyen el patrimonio neto de migrantes que es transferido de un país a otro al momento de la migración (véanse OECD, 2006; World Bank, 2006).

Las cifras de remesas estimadas a partir de los datos provistos por esta fuente poseen varias fallas derivadas, principalmente, de problemas de registro¹³²; en primer lugar, debido a que la distinción entre estas diferentes cuentas a nivel internacional no suele ser muy rigurosa ni coherente, y su registro puede depender de las conveniencias o preferencias de un país en un momento dado, la existencia de normas impositivas específicas y la disponibilidad o no de la data. Notablemente, las estimaciones de los valores de las remesas hechas por las organizaciones internacionales pueden sobrestimar el valor de las mismas, al incluir en ellas el valor del ingreso bruto de los trabajadores, el cual es parcialmente gastado en los países que sirven de huésped y, por tanto, nunca enviado a los países de origen de los emigrantes. Las compensaciones a empleados incluyen también ingresos de no emigrantes; por ejemplo, personal local (de los países de destino o huésped) de embajadas, consulados y organizaciones internacionales, las cuales gozan de un estatus de extraterritorialidad. Por otra parte, existen dificultades para registrar las transferencias de migrantes y distinguirlos de otras fuentes de remesas o transferencias (por ejemplo, ayudas, regalos y pagos por actividades ilícitas). Además, varios países, entre los cuales destacan importantes fuentes de población migrante, entre otros: Argelia, China, Gambia, Irán, Kenia, Líbano, Malasia, Mauricio, Nigeria, Serbia y Montenegro y Vietnam, no reportan datos sobre sus remesas al FMI¹³³.

¹³² "There are four main reasons for gaps in remittance data: vintage, missing data, data recorded under other than the three categories mentioned above, and data collection practices" (World Bank, 2006, 107).

¹³³ "However, many countries do not report data on remittances in the IMF BoP statistics, even though it is known that emigration from those countries took place... In 2003 about 87 countries did not report any remittances' data. Further, there was no consistency in reporting the data. For example, only 28 countries report workers' remittances, compensation of employees, and migrants' transfers.

En otra dirección, las estimaciones de los flujos de remesas pueden estar en gran medida subestimadas debido a que no incluyen las transferencias realizadas a través de medios informales, tales como envíos en manos de familiares o amigos, o envíos en especie que fueron adquiridas en el país de empleo. Estos montos pueden llegar a ser significativos, estimándose que en algunos casos representen hasta 50% del valor total de remesas (OECD, 2006; World Bank, 2006). Por otro lado, aun habiendo sido registrados, estos flujos no distinguen bien entre transferencias o remesas efectivas e importaciones de bienes desde los países de destino.

Finalmente, debido a la manera como se registran estos datos, tampoco es posible distinguir la cantidad de remesas que reciben los países y que provienen a su vez de países subdesarrollados¹³⁴. Sin embargo, estimaciones del Banco Mundial afirman que al menos entre 30% a 45% del total de remesas provendrían de los países subdesarrollados (World Bank, 2006, 85ss.).

A pesar de estos problemas de registro, por lo general, los organismos internacionales se hacen voceros de un optimismo elevado acerca de las posibilidades que ofrece esta fuente de recursos al “desarrollo” de los países: “In recent years, those funds have emerged as a major source of external financing in developing countries” (World Bank, 2006, 85). “The growing importance of remittances as a source of foreign exchange is reflected in the fact that remittance growth has outpaced private capital flows and official development assistance (ODA) over the last decade” (p. 88).

Utilizando las estimaciones del Banco Mundial, que son las usadas por Naciones Unidas (véase cuadro 3.6), el valor de las remesas totales para 1995 era de algo más de 100 mil millones de dólares estadounidenses; diez años más tarde se habría doblado este valor. De este monto, el total percibido por los países subdesarrollados habría aumentado estos años, pasando de representar, aproximadamente, 54% del total, a significar 64% del monto global; entre estos, los países más pobres o rezagados perciben un incremento mucho más modesto o marginal (en 1995 percibieron, aproximadamente,

Forty-five countries report both workers' remittances and compensation of employees; 11 countries report compensation of employees and migrants' transfers; and 3 countries report workers' remittances and migrants' transfers. There are 14 countries that report only workers' remittances and 19 countries that report only compensation of employees” (World Bank, 2006, 106).

¹³⁴ “The International Monetary Fund (IMF) does not disaggregate remittance flow data by source countries or by destination countries, so it is not possible to distinguish the exact amounts of remittance outflows from remittance source countries that go to developing countries” (OECD, 2006, 145).

4% del total de remesas, mientras en 2005 habrían representado 4,4%). Aun cuando estos últimos países más pobres perciben –en términos de su economía– un impacto “positivo” aparentemente mayor de las remesas, es visible la escasa significación de esta transferencia cuando se la toma en términos per cápita. A pesar del incremento de los últimos años, los montos de remesas recibidos por este último grupo de países significan menos de una quinta parte del ingreso per cápita promedio –por este mismo concepto– de los países desarrollados, el cual a su vez es más del doble del ingreso per cápita promedio de los países subdesarrollados. Esto sin descontar la pérdida definitiva o por largos períodos, que significa para estos países el alejamiento de importantes contingentes de su fuerza de trabajo, especialmente en regiones con escasez crónica de fuerza de trabajo¹³⁵ y sobre todo en el caso de la emigración de fuerza de trabajo calificada¹³⁶.

Cuadro 3.9

Porcentaje de la población migrante con una estancia igual o superior a 10 años por nivel de educación. Año 2001

País receptor	Nivel educativo		
	Primaria	Secundaria	Terciaria
Australia	84,1	76,6	67,8
Canadá	74,7	71,3	65,1
Nueva Zelanda	79,0	61,2	57,4
Media ponderada países OECD	67,4	69,4	64,7

Fuente: Datos tomados del cuadro 3.6 “Percentage of the foreign-born population with a duration of stay of ten or more years” (OECD, 2008a, 91).

¹³⁵ Podría parecer exagerada esta aseveración; sin embargo, quizás un breve relato de un economista moderno nos coloque en perspectiva: “Si en la aldea abundaran los hombres sanos, que hubieran sido capaces de construir pequeñas unidades de recogida de agua en lo alto de las viviendas para aprovechar la lluvia caída en los meses anteriores, por poca que fuera, la situación no sería tan desesperada como lo es esta mañana. Sin embargo, cuando llegamos al pueblo no vemos ningún hombre joven y sano. De hecho, nos reciben decenas de mujeres mayores y niños, pero no se ve ni un hombre ni una mujer en edad de trabajar. ‘¿Dónde están los trabajadores? –preguntamos–, ¿en el campo?’ El cooperante que nos ha llevado hasta el poblado meneaba con tristeza la cabeza y dice que no. Casi todos han muerto. El lugar ha sido devastado por el sida, que ya lleva varios años causando estragos en esta zona de Malawi” (Sachs, 2007, 31).

¹³⁶ Información de la Data sobre Inmigrantes al interior de la OECD muestra que, entre los inmigrantes con educación superior, cerca de 65% habría permanecido diez o más años en promedio en su país de residencia; 15% lo habría hecho entre 5 a 10 años y 20% habría permanecido menos de cinco años (OECD, 2008, 91).

Adicionalmente, de acuerdo con la información disponible de las estimaciones de los organismos internacionales, el monto total de reservas se concentraría en unos pocos países, solo cuatro de ellos: India, China. México y Filipinas percibirían al menos un tercio del monto global de las remesas mundiales. Al tiempo que los tres primeros darían cuenta de más de la mitad del incremento reciente en el flujo de remesas, por lo que la tendencia a la concentración de estos ingresos no solo se mantiene, sino que tiende a aumentar.

Cuadro 3.10
**Número y composición de la población inmigrante en países de la OECD
 por nivel educativo. Años 2003-2004**

País	Cantidad de migrantes (Miles)	Nivel educativo (porcentajes)		
		Básica	Secundaria	Superior
Australia	4.751	24	40	36
Austria	1.059	37	45	19
Bélgica	1.220	48	27	25
Canadá	5.774	22	32	46
República Checa	499	29	55	16
Dinamarca	343	24	38	38
Finlandia	166	24	48	28
Francia	4.811	51	28	21
Alemania	10.620	37	44	17
Grecia	1.123	38	42	19
Hungría	319	16	56	28
Irlanda	443	24	31	45
Italia	1.447	49	40	11
Japón	1.157	26	44	30
Corea	141	24	44	32
Luxemburgo	150	37	41	23
México	406	37	26	3
Holanda	1.736	44	32	24
Noruega	361	17	47	36
Nueva Zelanda	764	16	47	38
Polonia	776	27	50	23
Portugal	714	52	26	22

Cuadro 3.10 (continuación)
**Número y composición de la población inmigrante en países de la OECD
 por nivel educativo. Años 2003-2004**

País	Cantidad de migrantes (Miles)	Nivel educativo (porcentajes)		
		Básica	Secundaria	Superior
República Eslovaca	207	21	62	17
España	2.172	41	29	30
Suecia	1.100	22	49	20
Suiza	1.738	30	43	28
Turquía	973	49	34	17
Reino Unido	5.552	22	44	34
Estados Unidos	37.952	30	35	35
OECD	88.114	32	37	30

Fuente: Reproducido del cuadro 9.2 “Size and composition of the foreign born population in OECD countries by level of education attainment, 2003-04”, en OECD (2008b, 248).

Sin ponderar el valor efectivo de las remesas transferidas a nivel mundial, es posible introducir algunas consideraciones adicionales que permiten reducir algo más el optimismo de los organismos internacionales acerca de las implicaciones sobre el desarrollo de las remesas internacionales. Si aceptamos –con el Banco Mundial– que el flujo de migrantes entre países vecinos es más elevado y que este funciona principalmente entre países subdesarrollados o países de la misma región¹³⁷, y dando por hecho que solo 30% de las remesas totales provengan de otros países subdesarrollados¹³⁸, la influencia de las remesas como fuente significativa para financiar el desarrollo disminuye, ya que lo que recibe un país subdesarrollado debe ser descontado de lo que transfiere al exterior también un país subdesarrollado, para poder estimar la contribución neta de estos flujos al desarrollo de una región o país, con independencia de ulteriores ajustes que habría de hacerse a las cifras de remesas estimadas por los organismos internacionales que, como hemos

¹³⁷ Los flujos Sur-Sur de remesas se estima sean sustanciales y, a pesar de la dificultad de lograr una cifra, el Banco Mundial señala, “that in poor countries of East Asia, South Asia, y Sub-Saharan Africa, more than two-thirds of emigrants migrate to a country in the same region. In South Asia and Sub-Saharan Africa, most migrate to another developing country” (World Bank, 2006, 90).

¹³⁸ “We estimate that nearly 30 percent of total remittance flows to developing countries originate in other developing countries” (p. 90).

referido, previamente poseen graves limitaciones. Esta consideración sería especialmente válida para los países que se encuentran en mayor atraso o rezago desde el punto de vista socioeconómico.

Por otro lado, la significación e importancia de las remesas internacionales depende también de la composición de la población migrante, esto es, de si está conformada mayormente por población con escasas calificaciones técnicas o, por el contrario, predominan significativamente en ella trabajadores muy especializados, altamente calificados, en cuya formación los países subdesarrollados han invertido sumas elevadas de recursos de todo tipo, que solo poseen en cantidades muy limitadas; trabajadores estos, además de los que existe una escasez crónica en estos países. También es determinante el hecho de si la población migrante está compuesta principalmente por inmigrantes permanentes o temporales, y si se establecen con familia o sin ella en el país de destino. La razón para ello es que la propensión a enviar remesas a sus países de origen es menor en condiciones en las que la emigración es más educada y de carácter permanente¹³⁹.

La información en el cuadro 3.11 nos indica que por lo general la inmigración de trabajadores permanentes durante los últimos años a los países industrializados, es por lo menos igual, si no mayor, que la cantidad de trabajadores que ingresan con el estatus de temporales, aun cuando una proporción de estos últimos puede permanecer al interno de los países desarrollados más allá del lapso inicialmente permitido, en condición de inmigrante ilegal, por lo cual estas cifras de flujo subestiman de hecho el número de trabajadores inmigrantes en situación de trabajadores “permanentes”.

Los datos mostrados en los cuadros 3.10 y 3.11 nos confirman el incremento en el flujo de inmigrantes hacia los países desarrollados, así como la composición típica de la población migrante al interior de estos países, en los cuales es visible la importancia de la migración permanente, de trabajadores altamente calificados. En los flujos de población migrante internacional existe un predominio de población educada con un nivel mínimo de educación secundaria y superior, al tiempo que se promueve la permanencia prolongada –más de diez años– de los inmigrantes en los

¹³⁹ “A very important recent assumption [?] regarding the contribution of remittances in compensating the human capital loss of migrant sending countries is that migrants’ propensity to remit diminishes with education... It would imply that high skilled workers do not compensate (or compensate less) for the loss they induce to the economy they are leaving” (OECD, 2006, 158).

países desarrollados. Ambas tendencias tienden a limitar el impacto de las remesas internacionales sobre el desarrollo de los países más pobres, dadas las implicaciones de esta migración sobre la pérdida prolongada de fuerza de trabajo calificada, principalmente en los países más pobres.

Cuadro 3.11
Composición del flujo de inmigrantes internacionales hacia países desarrollados
Años 2003-2006

	Trabajadores permanentes (miles)				Trabajadores temporales (miles)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Alemania	231	264	241	216	446	440	415	379
Australia	150	167	180	192	152	159	183	219
Austria	52	57	57	46	30	27	15	4
Bélgica	..	..	35	36	2	31	33	42
Canadá	221	236	262	252	118	124	133	146
Dinamarca	17	16	18	22	5	5	5	6
Finlandia	9	12	13	14				
Francia	170	175	170	169	26	26	27	28
Holanda	61	57	63	59	43	52	56	83
Irlanda	42	42	66	89				
Italia	120	153	199	204	69	70	85	98
Japón	72	75	81	87	217	231	202	164
Noruega	22	25	26	28	21	28	22	38
Nueva Zelanda	48	42	59	55	65	70	78	87
Suecia	48	49	54	74	8	9	7	7
Suiza	80	81	79	86	142	116	104	117
Reino Unido	260	312	363	343	137	239	275	266
Estados Unidos	704	958	1.122	1.266	577	612	635	678

Fuente: OECD Database on International Migration. Trab. permanente: datos obtenidos de Table I.1 Standardised Statistics, www.oecd.org/els/migration/imo2008. Cálculos propios.

Algunas investigaciones solo encuentran beneficiosa la emigración de los trabajadores con escasas calificaciones y bajos ingresos nacionales –sobre todo en el caso de que esta emigración no altere significativamente la composición técnica de la producción, o relación entre capital y trabajo promedio

de la economía— y en la medida en que las remesas internacionales excedan la pérdida de ingresos ocasionada por la emigración de trabajadores¹⁴⁰.

Estudios sobre los factores asociados con un mayor envío de remesas internacionales (véanse, por ejemplo, los contenidos en Özden y Schiff, 2006; World Bank, 2006), encuentran una asociación directa y positiva con el volumen de la inmigración, de manera que aquella aumenta cuando aumenta el número de inmigrantes, así como existe una asociación directa, pero esta vez negativa con el costo de envío de las remesas, de manera que las remesas disminuyen cuando aumentan estos costos. Igualmente, la composición de la inmigración incide sobre los niveles de remesas que los trabajadores inmigrantes están dispuestos a enviar a sus países de origen, en términos de que una mayor composición de inmigrantes temporales aumenta la propensión a enviar remesas por parte de estos trabajadores, pues estos ahorran una mayor porción de sus ingresos en el país “receptor”, para usarlos luego a su retorno al país de origen. La disposición a transferir porciones mayores de sus ingresos aumenta también en la medida en que se mantengan los lazos o vínculos con familiares que han quedado en los países de origen, y es menor a medida que estos lazos se debilitan, conforme aumenta el tiempo de permanencia de estos trabajadores en el país de destino, o logran la “reunificación” familiar en el país al que se ha emigrado y se instalan de manera permanente para establecerse definitivamente en el extranjero¹⁴¹.

Finalmente, el volumen de remesas está influido también por la calidad de los empleos y el nivel salarial o poder adquisitivo de los trabajadores inmigrantes, por lo cual son particularmente vulnerables a períodos prolongados de inflación y/o desempleo. E, igualmente, resultan afectados por la existencia de mercados laborales segmentados, en donde persisten prácticas que discriminan o distinguen sobre la condición de inmigrantes de los trabajadores, que —en términos generales— remuneran peor y ofrecen

¹⁴⁰ “For example, for the Central and Eastern European countries, Straubhaar y Wolburg (1999) found that remittances do not compensate the welfare loss due to the emigration of the high skilled to Germany” (OECD, 2006, 155).

¹⁴¹ En palabras del Banco Mundial: “Increases in the number of migrants will have the greatest and most direct impact, of course, along with compositional features, such as the mix between temporary and permanent workers (temporary workers are believed to remit a larger share of their income) and the skill mix (low skilled workers tend to send a higher proportion of their lower incomes)”. (World Bank, 2006, 92).

condiciones laborales más precarias a la fuerza de trabajo proveniente del extranjero, aun en igualdad de títulos o condiciones con la población nativa o local. Esto afecta no solo a la fuerza de trabajo con menores calificaciones, sino también, y especialmente, a la fuerza de trabajo inmigrante con mayores calificaciones¹⁴².

Las tendencias prevaecientes en la conducta y la prolongación de la estancia de los migrantes en el país receptor inciden, por tanto, en la importancia o magnitud de las remesas internacionales, ya que a medida que el tiempo transcurre y la estancia de los migrantes –incluso aquellos, originalmente, temporales– en el país de destino se prolonga hasta hacerse permanente, disminuiría la magnitud de las remesas internacionales en el largo plazo. Por lo que el flujo de remesas internacionales –una transferencia eminentemente temporal de ingresos– no alcanzaría por tanto a compensar –en definitiva– la pérdida prolongada o definitiva de capital humano, ocasionada por la emigración prolongada o definitiva de fuerza de trabajo¹⁴³.

POLÍTICA MIGRATORIA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

El efecto potencial de las remesas internacionales para compensar las pérdidas derivadas de la emigración de la fuerza de trabajo desde los países subdesarrollados a los países desarrollados¹⁴⁴, depende en gran parte de la composición de esta migración, y esta, a su vez, depende significativamente de las políticas migratorias mantenidas por los países desarrollados.

Aunque la migración internacional de trabajadores ha crecido desde finales de los años sesenta y a partir de los años setenta, este crecimiento

¹⁴² “Highly educated immigrants from certain countries are less likely to obtain skilled jobs” (véase Özden y Schiff, 2006, 227. Véase, también, Chaloff y Lemaitre, 2009).

¹⁴³ “Some analysts argue that in the more mature markets, ‘remittance decay’ may set in, especially if temporary, or undocumented workers are allowed permanent and legal residence. While it is true that marginal propensity remit tends to decline with the length of a migrant’s stay in a host country, and ties with the home country weaken over time” (World Bank, 2006, 93).

¹⁴⁴ Escenarios moderados planteados por el Banco Mundial para el período 2001-2025, prevén que el número de trabajadores migrantes desde los países subdesarrollados hacia los países desarrollados alcanzará una cifra entre 14, 2 millones y 28,5 millones de personas, únicamente para aportar en promedio entre 3% y 6% de la fuerza laboral de los países desarrollados, si bien las necesidades son mayores, con un incremento de trabajadores calificados entre 3,8% anual y hasta 138% a lo largo de todo el período, mayor que el incremento de los trabajadores menos calificados, quienes aumentarían solo 1,5% anual y hasta 39% a lo largo de todo el período (véase World Bank, 2006, especialmente capítulo 2).

no ha sido constante en ritmo ni en composición. Este fenómeno se habría acelerado desde mediados de los años ochenta y sobre todo durante la década de los noventa, incorporando al flujo normal de migrantes una porción creciente de fuerza de trabajo con altas calificaciones técnicas y educación superior (véase Lowell, 2007).

Normalmente, la decisión de migrar de un individuo se halla orientada principalmente por motivos económicos¹⁴⁵. Esto lleva a que la tasa de migración en un momento dado dependa de la diferencia de ingresos entre el país de origen y el país de destino, y de los costos de emigrar, lo que nos revela a su vez la existencia de un *costo neto de la emigración*, siendo más probable que ocurra la migración cuando este costo neto es negativo. De manera que la tasa de emigración está negativamente correlacionada con el nivel de ingresos prevaleciente en el país de origen y con el costo de emigrar, y correlacionado positivamente con el nivel de ingresos existente en el país de destino. De acuerdo con esta teoría, es posible distinguir dos tipos o grupos principales de migrantes dependiendo de cómo se correlacionen estas variables: a) un primer grupo de migrantes, cuyos ingresos serían elevados en ambas regiones (países de origen y destino), indicando una transferencia o movilidad de conocimientos y habilidades entre los países; concretamente, desde el país de origen y hacia el país de destino. La población migrante de este grupo provendría principalmente del extremo superior de la distribución del ingreso, conocimientos o habilidades; b) un segundo grupo de migrantes, quienes tienen bajos ingresos promedio en ambos países, realizan actividades que los miembros de la población del país de destino no valoran suficientemente y, por tanto, normalmente no están dispuestos a realizar. Estos migrantes provienen principalmente del margen inferior de la distribución de ingresos, conocimientos o habilidades en el país de origen.

En caso de que el flujo de migrantes se componga principalmente de individuos del primer grupo, la teoría habla de una “selección positiva” de los migrantes por los países de destino¹⁴⁶, ocurriendo entonces, desde el punto de vista del país fuente, una pérdida de recursos humanos con altas calificaciones profesionales, lo que generalmente se conoce como “fuga

¹⁴⁵ El razonamiento que sigue se basa –con importantes variantes– en Borjas (2000, 1994).

¹⁴⁶ Realmente la teoría hace hincapié en la existencia de un proceso de “autoselección” de los inmigrantes; sin embargo, en nuestro caso deseamos llamar la atención acerca de la importancia de la selección y composición de los flujos de inmigrantes, a través de las políticas inmigratorias de los países de destino, particularmente de los países desarrollados.

de cerebros” o *brain drain*; en caso contrario, se habla de una “selección negativa” y, de acuerdo con esta teoría:

Una de las principales consecuencias del cambio hacia un flujo de inmigrantes menos cualificados es el aumento apreciable de la fracción de inmigrantes perceptores de prestaciones sociales [y como consecuencia, en principio, un incremento de las cargas tributarias en el país de destino o huésped]... Además, para una oleada de inmigrantes, la tasa de percepción de prestaciones sociales aumenta cuanto más tiempo lleve residiendo [en el país de destino]. (Borjas, 2000, 47).

Por último, debido a la existencia de dificultades para la asimilación plena de la población migrante al interior de la sociedad del país huésped, las diferencias entre la población migrante y la población nacional no desaparecen fácilmente y se mantienen aun –si bien pueden ser algo menores– en las siguientes generaciones, esto es, “las diferencias de aptitudes actuales entre grupos de diferente origen nacional nacidos en el extranjero se convierten en diferenciales entre grupos étnicos nacidos en [el país de destino]”, (p. 47).

Las notas anteriores nos servirán para entender las bases principales sobre las cuales se define la política migratoria de los países desarrollados, especialmente durante las últimas décadas, en particular, desde los años noventa. Siguiendo este razonamiento, no es sorprendente que, como hemos visto, los migrantes se concentren principalmente en los países desarrollados. Sin embargo hay, como hemos visto también, factores estructurales –relacionados con el fenómeno de la globalización– que influyen en la ocurrencia de los flujos migratorios actualmente existentes a nivel mundial.

Debido a la disminución de la tasa de natalidad, fecundidad y al envejecimiento de la población, los grupos de inmigrantes pasan a constituir en la actualidad no solo una porción mayor de la población, sino además una porción crecientemente significativa de la fuerza de trabajo¹⁴⁷.

Si bien la decisión de emigrar por parte de los individuos puede estar orientada principalmente por razones económicas, estas razones no son los únicos factores a tomar en cuenta, ya que las decisiones de los Estados

¹⁴⁷ “...los inmigrantes son un componente cada vez más importante del nuevo aumento de la población y de los nuevos participantes en el mercado laboral. En los ochenta, la inmigración legal e ilegal representó más de un tercio de la nueva población en Estados Unidos y, aproximadamente, la cuarta parte de los nuevos trabajadores” (Borjas, 2000, 43).

desarrollados en relación con la adopción de políticas y programas migratorios, complementan los incentivos económicos, haciendo la decisión de emigrar más o menos costosa para los individuos, es decir, facilitando o dificultando la adopción de la decisión de emigrar. Finalmente, dada la escasez mundial de partida de fuerza laboral con calificaciones técnicas elevadas, es posible anticipar ya una creciente competencia internacional por mantener o absorber esta fuerza laboral, oportunidad en la que las políticas migratorias adoptadas por los países o Estados, en particular por los países más desarrollados, serán determinantes.

Habría dos tipos esenciales de políticas inmigratorias, dependiendo de que en su diseño y aplicación predominasen la “demanda” o la “oferta”; en caso que lo hiciera la primera, generalmente se aplica una prueba de empleo (*employment test*) a los empleadores domésticos, consistente en un conjunto de procedimientos destinados a verificar la ausencia real a nivel local de personas dispuestas a llenar las plazas de empleos específicos que serían ocupados por trabajadores inmigrantes, así como a promover la contratación de fuerza laboral disponible localmente. Este sistema otorga, por lo general, solo permiso de ingreso al trabajador inmigrante de manera temporal y sin acompañantes familiares; en el caso alterno, se establecen unas determinadas cuotas o cupos máximos de trabajadores inmigrantes, que se aplican a través del establecimiento de un sistema de asignación de “puntos”, el cual permite la evaluación del perfil de los interesados en inmigrar con el fin de ponderar su “ajuste” a requerimientos de desarrollo u otros objetivos nacionales. En el caso de un ajuste exitoso de los candidatos a inmigrar, generalmente les es concedido permiso de residencia permanente, inmediatamente o al cabo de algún tiempo, al igual que se les permite estar acompañados de su círculo familiar, con el propósito de facilitar su instalación e integración a la sociedad receptora. El primer tipo de políticas es orientado esencialmente por las necesidades de empresas o empleadores y sectores económicos, mientras que el segundo tipo depende, fundamentalmente, de la cantidad y características de la población migrante, así como por su ajuste a las prioridades de desarrollo e intereses nacionales o de bloques regionales (la política al interior de los países de la OECD tiende a homogeneizarse).

Las políticas migratorias que funcionan a través de un “sistema de puntos”, para permitir el ingreso de extranjeros al país, toman en cuenta generalmente criterios tales como edad, dominio del idioma, grado de

educación, profesión, experiencia educacional y profesional en el país donde desea emigrar¹⁴⁸.

La inmigración temporal está compuesta, generalmente, por quienes obtienen un permiso no renovable o renovable solo en determinadas condiciones, tales como trabajadores estacionales, proveedores de algún servicio, aprendices o personas en entrenamiento (*trainees*), armadores (*installers*), artistas (*performers*) y, más significativamente, docentes e investigadores visitantes en intercambio y, sobre todo, estudiantes internacionales. En algunos casos, estas personas tienen la posibilidad de modificar su estatus y aplicar por una residencia permanente; siendo este el caso, especialmente, de los estudiantes internacionales, una vez que han culminado sus estudios en el país huésped.

Las políticas inmigratorias de los países desarrollados, en principio selectivas de ciudadanos con nacionalidades específicas, constituyen en la actualidad una mezcla de ambos tipos de políticas migratorias, orientadas —económica o laboralmente— a promover el ingreso de trabajadores con un determinado perfil, que respondan al logro de los objetivos de desarrollo nacional o regional. Esta preferencia de los países desarrollados está principalmente asociada con las necesidades de fuerza de trabajo prevalecientes en estos países, afectados por la disminución y el envejecimiento actuales de su población, lo cual no solo plantea la necesidad temporal de fuerza de trabajo escasamente calificada, sino con la necesidad de incrementar la atracción, de manera estable o permanente, de trabajadores altamente calificados a estos países.

Las políticas migratorias al interior de los países miembro de la OECD persiguen, en términos generales, los siguientes objetivos: i) definición de una política activa para promover la migración internacional con fines laborales; ii) establecimiento de estructuras administrativas para gestionar la migración internacional de “grandes” flujos de inmigrantes, en especial

¹⁴⁸ “Younger applicants receive more points. Language skills are required, although formal certification may be substituted with proof of ability. Professions on shortage lists or for which there is local demand grant more points. Most systems are designed to attribute points to higher education and exclude those with no education, although non-academic skills in a shortage profession may be sufficient, along with other factors, to qualify. An occupation on the shortage list provides additional points in Canada (for temporary workers), Australia and New Zealand, as does experience in the country, whether through work or study. A spouse can add points to an application under certain circumstances in Canada, Australia and New Zealand, and family ties in the country can help an application” (Chaloff y Lemaitre, 2009, 22).

de trabajadores altamente calificados; iii) homogeneización de las políticas migratorias al interior de los miembros de bloque regional; iv) implantación de medidas para acelerar la integración social de los inmigrantes.

Los fines que justifican la adopción de tales medidas lucen más o menos evidentes en términos de los intereses de los países desarrollados: i) responder a la escasez cíclica de fuerza de trabajo a nivel local; ii) elevar el acervo de capital humano de la economía doméstica; iii) promover la generación de efectos positivos entre la inmigración de fuerza de trabajo calificada y los niveles de productividad e innovación de las economías en estos países¹⁴⁹.

En la medida en que las necesidades de fuerza de trabajo de los países industrializados son más evidentes y cuantiosas, adquiere más importancia la política migratoria de estos países, y se hace necesaria la adopción de más medidas institucionales para la selección de los inmigrantes, a fin de asegurar una mayor correspondencia entre su perfil y las necesidades de las economías de los países desarrollados, al tiempo que la competencia internacional por estos recursos presiona a favor de la implantación de políticas activas de promoción de la inmigración –altamente calificada– proveniente del resto del mundo, en las que la demanda de las empresas y sectores de la economía de estos países son también determinantes.

Durante los años sesenta¹⁵⁰ muchos países desarrollados modificaron sus políticas migratorias; notablemente lo hicieron: Australia, Canadá, Alemania, Francia y Estados Unidos, con el objeto de facilitar la migración –en principio temporal– de fuerza de trabajo barata, con escasas calificaciones, proveniente de regiones no tradicionales, tales como África, Asia y América Latina.

¹⁴⁹ Para revisar el fundamento de estas aseveraciones, véase –por ejemplo– G. Chellaraj, K.E. Maskus y Aaditya Matto, “*Skilled immigrants, higher education, and U.S. innovation*”, en Özden y Schiff (2006, 245-259).

¹⁵⁰ “Para finales de los años 1960 [*sic*], muchos países de Europa Occidental –sobre todo Alemania– estaban importando millones de *trabajadores invitados* de Turquía y África del Norte...” “Sin embargo, quizás el cambio más influyente en la inmigración moderna ocurrió a mediados de los años 1960 cuando Australia, Canadá y los EE.UU. revisaron sus políticas de inmigración. Estas reformas permitieron no sólo flujos mucho más voluminosos, sino que abrieron las puertas de la migración a fuentes no tradicionales en África, Asia y América Latina. Junto con la marcada disminución de los costos y una mayor velocidad del transporte y la comunicación intercontinental, la reforma de las restricciones a la migración ha asegurado el crecimiento sostenido tanto en el volumen como en la diversidad de los flujos migratorios en las últimas décadas” (*sic*. Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 220-221).

Un ejemplo excelente de estos cambios lo constituyen las enmiendas a la Ley sobre Inmigración y Nacionalidad aprobadas en 1965 en Estados Unidos, las cuales, en opinión de Borjas, “trasladaron los visados de los países de Europa occidental, donde los niveles de renta estaban alcanzando la paridad con los Estados Unidos y, por tanto, los incentivos para emigrar eran bajos, a países menos desarrollados, con niveles de renta sustancialmente más bajos, y por consiguiente, con mayores incentivos para emigrar” (2000, 43). Desde 1965, Estados Unidos ha mantenido una política migratoria consistente en un sistema de preferencias basado en el empleo¹⁵¹ (*employment-based preferences*) para autorizar la admisión de inmigrantes con habilidades escasas o necesitadas localmente; el techo de autorizaciones o visas para esta categoría de inmigrantes habría sido elevado por la Ley de Inmigración de 1990 a 140 mil trabajadores anuales. Adicionalmente, Estados Unidos cuenta con varias otras categorías de visados que permiten la admisión temporal de personal calificado, el mayor número de los cuales es admitido a través del programa H-1B, cuyo techo inicial de 65 mil personas, establecido por la Ley de 1990, sufrió incrementos sucesivos a finales de los años noventa¹⁵² y alcanzó, con el *boom* del sector de las nuevas tecnologías entre 2001-2003, una cuota de hasta 195 mil personas, reduciéndolas luego especialmente durante períodos de crisis económica. Para 2006 se habrían otorgado alrededor de 430 mil visas de este tipo. Los poseedores de este tipo de visa constituyen también los principales solicitantes de permisos permanentes de residencia basados en el ejercicio de una ocupación o empleo.

A mediados de los años sesenta las necesidades de las economías de los países desarrollados se orientaban principalmente a importar fuerza de trabajo barata con escasas calificaciones¹⁵³. No obstante, en la actualidad, los

¹⁵¹ Este sistema de preferencias basadas en el empleo favorece la entrada de trabajadores altamente calificados, limitando el número anual de visas de residentes para trabajadores con escasas calificaciones y sus familias a solo 10.000, sobre un total anual que, por ejemplo, alcanzó en 2001, casi 180 mil visas de residentes (OECD, 2004, 290ss.).

¹⁵² “The annual number of visas issued for highly skilled professionals (H-1B visas) increased from 110,200 in 1992 to 355,600 in 2000. The totality of this increase is the result of immigration from developing countries, and about half of these workers now come from India” (Özden y Schiff, 2006, 152-153).

¹⁵³ Se estima que el flujo de trabajadores inmigrantes tuvo consecuencias directas en los cambios ocurridos en el mercado de trabajo de Estados Unidos durante los años ochenta: “El reciente estudio de Borjas, Freeman y Katz, 1992, muestra que la afluencia de inmigrantes menos preparados contribuyó sustancialmente al aumento de los diferenciales de retribuciones entre grupos de distinto nivel de formación académica. Aunque en 1980 solo el 13% aproximadamente de los trabajadores

regímenes de inmigración de los países más ricos promueven especialmente el *ingreso permanente de inmigrantes altamente especializados*¹⁵⁴. Aunque sus necesidades de fuerza de trabajo con escasas calificaciones también son apremiantes, los países desarrollados pretenden atender a estas últimas, a través de la implantación de políticas migratorias que permitan segmentar el mercado laboral de los trabajadores con menores calificaciones, permitiendo a estos solo un ingreso o residencia temporal, si bien esto no siempre se logra, ya que existe un amplio espacio para la inmigración ilegal. Estos países innovan permanentemente en materia de controles, acuerdos internacionales y restricciones a este tipo de migración.

A partir de los años noventa, el auge económico soportado en el acceso a las nuevas tecnologías generó un déficit de fuerza de trabajo altamente calificada, ocupada en los sectores económicos asociados con esta tecnología de punta, lo cual presionó a favor de la implantación de cambios en las políticas migratorias de los países desarrollados¹⁵⁵. La adopción de estos cambios en la política migratoria de los países más ricos tuvo y sigue teniendo consecuencias en la reorientación de flujos de inmigrantes con elevadas calificaciones procedentes, principalmente, de los países subdesarrollados. A partir sobre todo de estos años, por ejemplo, muchos países europeos relajaron las restricciones que mantenían sus políticas migratorias y comenzaron a promover la admisión de trabajadores extranjeros altamente calificados.

que no habían cursado la secundaria habían nacido en el extranjero, en 1988 más de la cuarta parte de los trabajadores estadounidenses con menos de doce años de escolarización eran inmigrantes. Por el contrario, el efecto de la inmigración sobre la oferta de trabajadores con mayor formación fue relativamente moderado: la fracción de inmigrantes aumentó del 8% al 11% en el mismo período” (Borjas, 2000, 50).

¹⁵⁴ “...hoy los regímenes de inmigración de los países más ricos... buscan inmigrantes económicos que posean características socioeconómicas deseables. Australia, Canadá y Nueva Zelanda lo logran mediante el sistema de puntos, que concede la residencia permanente a solicitantes que ofrezcan la mezcla correcta de destrezas, capital y adaptabilidad. EE.UU., por otra parte, asigna cuotas anuales a categorías de personas elegibles para la residencia permanente. Estas categorías incluyen a ‘personas de capacidades extraordinarias’, trabajadores religiosos, investigadores sobresalientes, ejecutivos multinacionales e inversionistas. Una cantidad significativa de estos inmigrantes económicos proviene de países de ingresos bajos y medios, siendo China, India y Filipinas los mayores contribuyentes” (*sic.* Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 224).

¹⁵⁵ Lowell (2007, 19) reconoce: “There is a relationship between policies and ICT demand in major receiving [de migrantes] nations... and significant numbers of temporary and highly skilled workers have been admitted during the ICT phase of globalization”. También de acuerdo con las Naciones Unidas, “...since 1990, several European countries have relaxed restrictions on the admission of highly skilled workers” (United Nations, 2009, 8).

Los países desarrollados están adoptando medidas específicas para atraer recursos humanos calificados de los países menos desarrollados¹⁵⁶. Las empresas asociadas con los sectores de las nuevas tecnologías¹⁵⁷ se encuentran entre los principales interesados en la adopción por parte de los gobiernos de los países industrializados de políticas que promuevan la inmigración selectiva (Carnoy, 1999, 2000). Estas empresas se encuentran interesadas especialmente en la oferta de recursos humanos altamente calificados (principalmente científicos e ingenieros, pero también estudiantes y programadores) que puedan atender las necesidades de trabajadores de sus mercados domésticos, a precios o salarios más bajos.

Los inmigrantes altamente calificados o especializados, por lo general, son definidos desde una perspectiva educacional, e incluyen aquellos que poseen una educación postsecundaria, que puede involucrar también una calificación vocacional, técnica o profesional de duración más corta que un grado universitario. Este término corresponde en alguna medida a lo que conocemos como educación terciaria (*tertiary education*), según el International Standard Classification of Education (ISCED). Educación superior, terciaria y postsecundaria son usadas como sinónimos, incluye programas ubicados por el ISCED en los niveles 5B, 5A y 6; es decir, programas de educación superior con una duración teórica acumulada mínima de dos años, que podrían conducir o no a una formación avanzada en investigación (véanse, entre otros, Chaloff y Lemaitre, 2009, y Santiago y otros, 2008).

Convencionalmente, los trabajadores con bajas calificaciones son aquellos que alcanzan solo a tener educación básica (ocho o menos años de escolaridad completa); los trabajadores medianamente calificados son

¹⁵⁶ “Los países avanzados han abierto oficinas de reclutamiento de personal en países donde... existe una importante oferta de profesionales. Países como Australia, Canadá y los miembros de la Unión Europea, entre otros, compiten para obtener una porción del personal altamente calificado disponible en el mercado global. Francia y Alemania han abierto la expedición de visas con el objeto de atraer profesionales extranjeros en las áreas tecnológicas y afines y en octubre de 2000 Estados Unidos introdujo una enmienda a sus leyes de inmigración con el fin de permitir la expedición de 600 mil nuevas visas para científicos e ingenieros” (Banco Mundial, 2003, 20).

¹⁵⁷ “In the United States, for example, business is behind much of the political push for open immigration for both high and low-skilled workers. Not surprisingly, information technology companies are among the most active lobbyist for increased immigration. They see a large supply of highly skilled engineers and computer programmers in India, China, and Europe who can fill their needs at lower wages than those demanded by U.S. high-end workers. United States (and Japanese) universities also now depend heavily on foreign science and engineering graduate students to do research on government-funded projects” (Carnoy, 2000, 63).

aquellos con solo educación secundaria (entre 9 y 12 años de escolaridad); y, los trabajadores altamente calificados son aquellos con educación terciaria (13 años o más de escolaridad), (véase, por ejemplo, Ösden y Schiff, 2006).

De acuerdo con estudios de las Naciones Unidas, entre 1996 y 2005 la proporción de gobiernos a nivel mundial que deseaba restringir la migración internacional disminuyó casi a la mitad (de 40% a 22%)¹⁵⁸. La proporción de gobiernos interesados en mantener los niveles de inmigración previos creció desde 30% en 1996, a 54% en 2005, mientras que la proporción interesada en elevarlos se mantuvo en 5%. La tendencia a modificar su posición con respecto a las migraciones internacionales es más fuerte entre los países desarrollados, 60% de los cuales habría deseado disminuir su inmigración en 1996, pero solo 12% de los cuales deseaba hacerlo en 2005. Actualmente, los gobiernos de seis (6) países desean reducir su inmigración: Dinamarca, Estonia, Francia, Italia, Holanda y Rumania. A pesar de este propósito, los gobiernos de Dinamarca, Francia y Holanda buscan admitir más trabajadores calificados, mientras que Italia promueve la admisión temporal de trabajadores inmigrantes (United Nations, 2009).

La mayoría de los países receptores de migrantes internacionales han estado adoptando activamente, durante la última década, nuevos programas y reformando sus legislaciones migratorias, a fin de facilitar el ingreso, especialmente de inmigrantes calificados y trabajadores temporales con bajas calificaciones, al tiempo que han reforzado las medidas para evitar la inmigración ilegal o clandestina. Alrededor de 30 países, incluyendo 17 países desarrollados, poseen actualmente políticas y programas especiales, orientados a promover la admisión de trabajadores altamente calificados. Por ejemplo, en Australia y Canadá los aplicantes por una residencia permanente son seleccionados sobre la base de un sistema de puntos que asigna mayores resultados a personas con grados o diplomas y experiencia laboral en sectores en los cuales existe un déficit local conocido de trabajadores. En Canadá, los mejores resultados son asignados a individuos con educación postsecundaria o universitaria.

Desde 1975, la población de migrantes hacia los países desarrollados prácticamente dobló su importancia, pasando de representar 5% del total

¹⁵⁸ “Since the mid-1990s, Governments are increasingly reporting that they wish to maintain their levels of immigration and are less inclined to take actions to restrict those levels” (United Nations, 2009, 6).

de la población mundial a constituir 9% en 2005¹⁵⁹. Entre estos destaca el hecho de que la tasa de emigración de adultos con educación superior es dos a tres veces mayor que el flujo internacional total de migrantes, y el incremento de la población emigrante ocurre principalmente en los países subdesarrollados.

El incremento mayor de migrantes durante este período ocurrió entre 1985-1995. Al tiempo que ha aumentado la porción de ellos que posee educación superior, este incremento coincidió —sin embargo— con la disminución de la tasa de migración de adultos provenientes de los países desarrollados, con lo que podemos concluir que el incremento en la migración internacional durante estos años, particularmente de aquellas personas con más calificaciones, provino en términos netos de los países subdesarrollados.

Así, entre 1990-2000 el porcentaje de adultos con educación superior que emigró a nivel mundial creció 35%, un crecimiento levemente superior al valor que alcanzó entre 1980-90 (30%); sin embargo, el crecimiento del número de emigrantes con esta condición en los países subdesarrollados fue significativamente más elevado que el promedio mundial; por ejemplo, en África creció 113%, Latinoamérica y el Caribe (97%), Asia (84%) y Oceanía (69%). En el mismo período, el número de migrantes internacionales con educación superior entre los países desarrollados creció casi 40%, esto es, cerca de 2 millones de adultos con educación superior. En los países subdesarrollados, el número de adultos con educación superior que migró hacia los países desarrollados habría alcanzado cinco millones (un incremento de 94%). Y aunque el incremento neto en el número de adultos altamente calificados que emigraron desde los países más pobres (*least developed countries*) fue relativamente pequeño (500 mil personas), estos significaron un incremento de 129% durante el período.

Desde 1984 la política migratoria en Australia ha promovido la entrada de trabajadores calificados, a través de un sistema de selección de candidatos de acuerdo con su potencial contribución a la economía del país. Más recientemente, el Gobierno habría aumentado el techo para la inmigración en 2002 y gran parte de este incremento fue asignado a la categoría de trabajadores calificados.

¹⁵⁹ La información sobre estas tendencias de largo plazo de la migración internacional proviene principalmente de Lowell (2007). Puede verse, también, la información procesada en Özden y Schiff (2006), así como en varios informes sobre inmigración publicados por la OECD, citados en la bibliografía.

Los cambios en la política migratoria de Nueva Zelanda se adoptaron a partir de 1991, cuando su política migratoria cambió, desde la tradicional que distinguía entre los países de origen del inmigrante, hacia un sistema de evaluación de los inmigrantes basado en “puntos”, similar al adoptado por Australia y Canadá. En 2003 el Gobierno reformó el criterio de selección de calificación de los inmigrantes, con el propósito de alinearlos mejor con las necesidades nacionales y, al mismo tiempo, tomó medidas para facilitar la transición de trabajadores migrantes calificados *desde trabajadores temporales a permanentes*.

En Francia, la Ley de Inmigración de 1998 creó un estatus especial para científicos y docentes universitarios, al tiempo que facilitó el cumplimiento de los requisitos para la admisión de trabajadores calificados en el área de tecnologías de la información (IT).

En Alemania, un programa especial, el cual comenzó en el año 2000 y cuya vigencia se extendería hasta 2004, permitía el reclutamiento de trabajadores extranjeros en tecnología de la información. Simultáneamente, la Ley de Inmigración de 2004 facilitó los requisitos para el reclutamiento de ciertas categorías de trabajadores calificados y su establecimiento permanente.

En Reino Unido, un programa introducido a inicios de 2002 permite el ingreso de trabajadores extranjeros altamente calificados para buscar trabajo por un período relativamente prolongado de un año, al cabo del cual, de ser exitosa su búsqueda, puede optar por una residencia permanente.

Por otra parte, la Unión Europea adoptó en 2005 unas normas sobre el reconocimiento de calificaciones profesionales para promover la movilidad de personal calificado dentro de la región. Los cambios de la Unión Europea durante 2007 incluyeron la creación de una *Blue Card*, que tiene como objetivo hacer a la región más atractiva, a fin de encarar la competencia global para atraer los trabajadores más altamente calificados, otorgándoles dos años de permanencia a los inmigrantes que posean un contrato o reciban una oferta válida de trabajo de al menos un año. Igualmente, han creado la Red Europea para las Migraciones (*European Migration Network*), con el propósito de coordinar acciones y desarrollar una política regional común en esta área.

En Asia, Japón ha relajado sus restricciones para la admisión de profesionales de las ingenierías y otras especialidades. Lo mismo hizo la República de Corea con el objetivo de facilitar la entrada de profesionales y técnicos.

Finalmente, Singapur modificó también sus regulaciones para permitir a los extranjeros con educación elevada y potencial de altos ingresos aplicar por una residencia permanente.

La mayor parte de los gobiernos de la OECD estaría adoptando recientemente –dada la creciente competencia internacional por captar fuerza de trabajo de origen internacional– nuevas políticas a favor de la migración laboral (*labour immigration*). La tendencia general es a enfocarse en trabajadores calificados, incluyendo trabajadores altamente calificados, especialmente en relación con ocupaciones deficitarias (*shortage occupations*). En general, todos los países miembro de la OECD están introduciendo cambios en sus normativas migratorias y adoptando políticas a fin de promover el ingreso de trabajadores altamente calificados; principalmente, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Dinamarca, Portugal, Suiza, Japón e, incluso, naciones de Europa Oriental, tales como República Checa y Lituania (véase OCDE, 2008c, 103ss.).

El Gobierno de Francia elaboró a finales de 2007 una lista de 150 ocupaciones, incluyendo algunas que requieren trabajadores con menos calificaciones, para las cuales los miembros más recientes de la Unión Europea pueden ser elegibles, así como una lista más corta de 30 ocupaciones técnicas abierta a nacionales de terceros países.

En 2006 el Gobierno holandés anunció un cambio general en sus políticas de migración, orientándolas, como los demás países desarrollados, hacia un enfoque más proactivo y selectivo para atraer migrantes altamente calificados. En Alemania se implementaron reformas de la legislación migratoria diseñadas para atraer personas altamente calificadas, especialmente en actividades necesarias para “promover el desarrollo económico”.

En Reino Unido se implantó un sistema que está específicamente diseñado para seleccionar personas cuyas habilidades sean asumidas beneficiosas para su economía nacional, a quienes se les ofrece acceso ilimitado (*unrestricted access*) al mercado laboral del país, sin requerir una oferta laboral previa ni patrocinio por un tiempo definido, hasta por dos años para aplicantes que culminan estudios en el país y tres años para otras categorías, los cuales pueden igualmente optar por la autorización de la residencia permanente.

A pesar del sesgo evidente de las políticas migratorias mantenidas por los países desarrollados, sus sociedades no solo encaran déficit de fuerza de trabajo con altas calificaciones técnicas, sino que también tienen

necesidades de trabajadores en sectores con bajas calificaciones técnicas¹⁶⁰ (por ejemplo, agricultura, construcción, servicios domésticos, limpieza, cuidados personales, comercio al detal, turismo, etc.). Para estos casos, los países desarrollados han implantado más recientemente un conjunto de programas que facilita la migración temporal¹⁶¹, fundamentalmente a través de acuerdos bilaterales con algunos gobiernos de naciones subdesarrolladas. Estos programas permiten la entrada de inmigrantes, principalmente, trabajadores extranjeros con bajas calificaciones, por períodos fijos, bajo contratos temporales de trabajo. Además, estos programas generalmente fijan cuotas o límites a la admisión anual de estas personas y ello depende de la existencia de un contrato laboral y del suministro de evidencia por parte del empleador sobre la escasez local de trabajadores o la no disposición de los habitantes domésticos a realizar estos trabajos, dado que normalmente están asociados con bajas remuneraciones y condiciones de trabajo poco atractivas. Alemania, Polonia, Eslovaquia y España serían los países en Europa con mayor número de acuerdos laborales de este tipo; por ejemplo, Alemania mantiene una cantidad de acuerdos de este tipo con países de Europa oriental, mientras que España lo hace principalmente con países de Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, a pesar de la existencia de un número importante de acuerdos de este tipo, la tasa de migración por este concepto se mantiene limitada.

Otro elemento que establece el rasgo sesgado de las políticas migratorias de los países desarrollados hacia la inmigración de trabajadores altamente calificados, es que, en términos generales, a los trabajadores extranjeros con una autorización para permanecer temporalmente en estos países, no se les permite traer consigo a sus familias, a menos que se trate de trabajadores altamente calificados. Sin embargo, destaca el hecho que aun cuando los trabajadores con elevadas calificaciones ingresen a los países desarrollados en condiciones de trabajadores temporales, “muchos [gobiernos] sí les ofrecen la posibilidad de obtener eventualmente la residencia

¹⁶⁰ “Some labour needs, both high and lesser skilled, are of permanent nature and need to be addressed by long-term migration” (OECD, 2008c, 20).

¹⁶¹ La razones esgrimidas para ello, por los países desarrollados, comprenderían significativamente: “Temporary migration can reduce fiscal pressures that may be associated with low-skilled immigration, in that temporary migrants tend not to bring their dependents (who may require public services). At the same time, programs can be made conditional on employment, thereby limiting social tensions from immigration” (World Bank, 2006, 72).

permanente” (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 228). Así, los principales países receptores de migración internacional están adoptando crecientemente políticas que favorecen la integración social de los inmigrantes (de los más calificados). De acuerdo con las Naciones Unidas, el número total de naciones que estarían haciendo esto habría crecido desde 52 en 1996 a 75 en 2005 (United Nations, 2009).

Más recientemente, se ha buscado implantar un régimen de “migración circular” de personas con residencia temporal, con el propósito de reducir además los costos para los empleadores —en términos de la alta rotación de trabajadores a tiempo limitado— lo que eleva, entre otros, los costos de entrenamiento de la fuerza de trabajo. Estas medidas tienden además a facilitar la migración de trabajadores estacionales, estudiantes, asistentes a cursos de entrenamiento vocacional u ocupacional, investigadores (*researchers*), participantes en intercambios culturales y personal voluntario (véase OECD, 2008c, 98).

La competencia internacional por atraer trabajadores del resto del mundo se amplía cada vez más entre los países, especialmente entre los países más desarrollados o ricos, quienes hacen grandes esfuerzos por atraer flujos constantes y crecientes de trabajadores calificados provenientes —principalmente— del resto de países subdesarrollados, a fin de atender las necesidades de estos recursos que poseen sus economías, sobre todo en los sectores crónicamente deficitarios de fuerza de trabajo especializada en el uso de las nuevas tecnologías. Esta creciente competencia internacional lleva a modificaciones frecuentes de las políticas migratorias, así como a la realización de esfuerzos de coordinación y homogeneización al interior de bloques regionales de países (tales como la creación de la European Migration Network), con el propósito de alcanzar y mantener posiciones internacionales favorables, en sus intentos de atraer fuerza de trabajo con elevadas calificaciones, de manera regular y estable, promoviendo además la radicación permanente (otorgándoles la ciudadanía), o prolongada en el tiempo, de fuerza de trabajo altamente especializada.

CREACIÓN DE UN MERCADO DE EMPLEO GLOBAL

En los años por venir, muchos países desarrollados enfrentarán una reducción importante de la población en edad de trabajar, en la medida en

que su población envejece y una porción creciente de su fuerza de trabajo se retira (véase en el cuadro 3.12, el aumento del número de países en los cuales la población en edad de retiro supera la cohorte de la población que se incorpora a la población económicamente activa) sin ser sustituida por una porción equivalente de trabajadores más jóvenes con, al menos, similares habilidades y conocimientos, por lo que dependerán fundamentalmente de la migración, para reponer esta porción de trabajadores. Por otra parte, a medida que las exigencias en términos de las calificaciones de la fuerza de trabajo aumentan, una porción creciente de la fuerza de trabajo requiere poseer al menos educación terciaria. Estas necesidades no podrán ser atendidas por la población local, principalmente debido a que los países desarrollados carecerán de los jóvenes con las calificaciones necesarias en la proporción suficiente (véase cuadro 3.12); al tiempo que producir estos localmente es imposible en el corto y mediano plazo, pues se requiere al menos una generación para lograr que esto cambie las exigencias sobre la cantidad y calificación de la población migrante.

Cuadro 3.12

Tamaño estimado de la cohorte de 15-19 años en relación con la cohorte de 60-64 años de edad basados en la estructura etárea actual de la población residente

Nación	2005	2010	2015	2020
Alemania	94	98	70	57
Australia	147	112	98	86
Austria	102	99	83	64
Bélgica	125	95	83	73
Canadá	141	105	80	65
Dinamarca	94	91	95	88
España	111	85	76	73
Estados Unidos	166	125	100	91
Finlandia	112	80	75	75
Francia	143	89	90	90
Grecia	111	80	73	66
Holanda	119	89	89	83
Hungría	111	93	64	66
Islandia	179	146	115	99

Cuadro 3.12 (continuación)

Tamaño estimado de la cohorte de 15-19 años en relación con la cohorte de 60-64 años de edad basados en la estructura etárea actual de la población residente

Nación	2005	2010	2015	2020
Italia	87	72	71	67
Japón	78	58	69	74
Corea	157	144	107	62
Luxemburgo	129	110	97	79
México	362	327	237	198
Nueva Zelanda	169	133	112	96
Noruega	126	104	101	89
Polonia	194	103	67	58
Portugal	110	88	81	77
República Checa	111	77	58	67
República Eslovaca	172	115	72	64
Suecia	106	96	81	84
Suiza	105	97	85	64
Turquía	357	279	215	165
Reino Unido	127	98	97	86
Toda la lista de países	146	116	100	90
Todos los países, excluyendo México y Turquía	126	98	86	78
Número de países para los cuales la cohorte entre 15-19 es menor que la de 60-64 años	4	17	22	27

Nota: Por cuanto los datos de este cuadro fueron contruidos sobre el supuesto de mortalidad cero, la situación para la población efectiva puede variar.

Fuente: Reproducido del cuadro 2 “Size of the 15-19 cohort relative to that of the 60-64 cohort, based on the current age structure of the resident population”, p. 14. Véase Chaloff y Lemaitre (2009).

Existe una gran convicción en los países desarrollados acerca del impacto positivo que ejerce la fuerza de trabajo altamente calificada sobre los logros de innovación, productividad y crecimiento económico en las naciones. La promoción de la inmigración de esta fuerza de trabajo es una necesidad, dadas las tendencias marcadas de reducción y envejecimiento notable de la población en estos países. Estos elementos contribuyen a una creciente internacionalización del mercado laboral, particularmente para los

recursos humanos altamente calificados. Por ejemplo, información sobre Australia revela que 7,1% de las empresas que generan innovación emplearon nuevo personal calificado del resto del mundo como una manera de adquirir conocimientos y habilidades, mientras que 2% de empresas adicionales contrató asesores o consultores extranjeros y 1,2% intercambió personal con otras empresas del resto del mundo. El uso de talentos provenientes del exterior es mayor en la industria de servicios de comunicación. Por otra parte, un estudio de 850 empresas con personal altamente calificado en Francia, Alemania, Holanda y Reino Unido confirmó que los empleados internacionales jugaban un importante papel en la industria: cerca de 40% contrató personal extranjero altamente calificado, hasta una proporción de 11% del total del personal calificado. Datos provenientes de Estados Unidos revelan igualmente la importancia de los flujos de trabajadores calificados extranjeros (OECD, 2008a, 100ss.). Entre 5% a 10% del flujo total de trabajadores calificados entre Estados Unidos y Canadá, entre 950 a 2.200 trabajadores, corresponden a transferencias al interior de las empresas (OECD, 2001, 84).

Además, la proporción de aplicaciones de nuevas patentes o registros de derechos de propiedad intelectual que mencionan a ciudadanos extranjeros residentes en Estados Unidos, como inventores o coinventores, habría aumentado de 7,6% en 1998 a 25,6% en 2006. Este último año, un estimado de 30,5% de los inventores citados fueron chinos o indios residentes en Estados Unidos. Las áreas principales en las cuales estas patentes fueron solicitadas son: fórmulas medicosanitarias, medicina, farmacia, semiconductores y electrónica, la mayor parte de ellas pertenecientes a gigantes empresariales, tales como Qualcomm (72%), Merck y Co. (65%), General Electric (64%), Siemens (63%) y Cisco (60%)¹⁶². (OECD, 2008a, 104). En general, habría un incremento mundial de patentes asociadas con coinvencción internacional de 4% entre 1991-95 a 7% entre 2001-03¹⁶³ (p. 104).

¹⁶² Los porcentajes entre paréntesis indican la proporción en que investigadores extranjeros contribuirían con las patentes registradas por estas empresas.

¹⁶³ Otros indicadores muestran igualmente la creciente internacionalización del trabajo altamente calificado, tales como: el número de artículos científicos escritos por dos o más autores de diferentes nacionalidades; la cooperación internacional científico-técnica a nivel institucional, la propiedad local de inventos internacionales; la afiliación de extranjeros en la I&D es mayor que la participación de ellos en la manufactura en la mayoría de los países miembro de la OECD (véase OECD, 2008a, 104ss.).

Los cambios en las políticas migratorias en los países desarrollados se orientan preferentemente a atraer trabajadores con elevadas calificaciones e individuos con capitales de inversión:

El resultado ha sido que los países de altos ingresos han introducido muchos programas nuevos para inmigrantes especializados y renovados programas existentes para que sus países sean más atractivos para los potenciales inmigrantes altamente capacitados, y para que éstos respondan mejor a las necesidades de los empleadores nacionales cuyo crecimiento está restringido por la escasez de gente capacitada. Australia, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Japón, Corea del Sur y el Reino Unido instituyeron recientemente programas para conceder visas temporales a trabajadores en el campo del ICT [Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones] u otras industrias. El mayor programa para expatriados altamente calificados es la visa H-1B de los EE.UU., la cual está diseñada para compensar la escasez en campos especializados como la contabilidad, la programación de sistemas, la educación, la ingeniería y la medicina (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 225).

Utilizando en gran parte la información recopilada en los trabajos sobre migración contenidos en Özden y Schiff (2006), podemos describir (véase cuadro 3.13) los principales rasgos de la migración internacional de fuerza de trabajo calificada hacia los países desarrollados. Así, entre los años 1990-2000 la población inmigrante con elevadas calificaciones, residente al interior de países miembro de la OECD, equivalió a 34,6% del total de migrantes, superando los 20 millones de personas. Mientras que solo 11,3% de la fuerza laboral mundial poseía ese nivel de calificaciones, en los países de la OECD la porción promedio de la fuerza laboral con educación superior superaba casi dos veces y media esa proporción. Esta diferencia resulta aun mayor si comparamos esta proporción con la existente en promedio en el mundo fuera de los países de la OECD, en donde el porcentaje promedio de la población con educación superior es muy bajo –casi cinco veces menor– que la existente al interior del grupo de la OECD. Adicionalmente, si bien entre 1990 y 2000 aumentó la proporción de inmigrantes con calificaciones superiores, sobre el total general de inmigrantes al interior de esta agrupación de países, más de ochenta y cinco por ciento (85,8%) de la población migrante con altas calificaciones se concentró en los seis principales países de este bloque: Estados Unidos

(50,7%), Canadá (13,4%), Australia (7,5%), Reino Unido (6,2%), Alemania (4,9%), Francia (3,0%), revelando las preferencias de este grupo de países por atraer población migrante con educación superior. Esta población de inmigrantes habría crecido casi cinco puntos porcentuales a lo largo de estos años. Durante este período, la región recibió un millón de inmigrantes calificados más de los que habría recibido, de mantenerse igual la proporción de inmigrantes calificados existente diez años antes.

Por otra parte, la proporción del total de migrantes, que poseía menos que educación superior e ingresó a los países de la OECD, durante este mismo período, disminuyó marcadamente en términos relativos, constituyendo, para el último año de esta serie, una proporción significativamente menor que la representada a comienzos del período. Este sector de la inmigración crece, de hecho, a una tasa que es, aproximadamente, la mitad del ritmo al que estaría creciendo la inmigración de fuerza de trabajo calificada hacia los países de la OECD, aspecto que da cuenta igualmente del sesgo preva-
leciente en las políticas migratorias al interior de los países de la OECD, particularmente entre los países más ricos.

A pesar de que durante estos años la tasa de migración mundial de fuerza de trabajo altamente calificada se habría incrementado desde 5,3% hasta 5,7% en el mundo, la misma tasa para los trabajadores con bajas calificaciones habría aumentado solo de 1,3% a 1,4%, y aunque la tasa de emigración de trabajadores altamente calificados en los países de la OECD disminuyó levemente de 4,2% a 4,1%, en los países no miembro de la OECD, la tasa de emigrantes altamente calificados aumentó de 7,02% a 7,74%, revelando con ello que la migración de trabajadores altamente calificados proviene principalmente de países subdesarrollados, países en donde estos recursos son, como sabemos, especialmente escasos.

Estas tendencias revelan una acentuación de los flujos de migración de población con altas calificaciones técnicas a nivel internacional, facilitada sobre todo por la implantación de políticas migratorias selectivas por parte de los países industrializados, que serían los beneficiarios principales de este flujo constante de fuerza de trabajo con elevadas calificaciones.

Cuadro 3.13
Datos sobre la emigración mundial (miles) 1990-2000

	1990	%	2000	%	Var (2000/1990) %
Total de emigrantes en países de la OECD	41.845		59.022		
Migrantes con educación superior	12.462	29,8	20.403	34,6	63,72
Hacia EE UU	6.203	49,8	10.354	50,7	66,92
Hacia Canadá	1.879	15,1	2.742	13,4	45,93
Hacia Australia	1.110	8,9	1.540	7,5	38,74
Hacia UK	570	4,6	1.257	6,2	120,53
Hacia Alemania	556	4,5	996	4,9	79,14
Hacia Francia	300	2,4	615	3,0	105,00
Total seis principales	10.618	85,2	17.504	85,8	64,85
Migrantes con menos que educación terciaria	29.383	70,2	38.619	65,4	31,43
Distribución de la fuerza laboral del mundo	2.568.229	100	3.187.233	100	24
Con educación superior	234.692	9,1	360.614	11,3	54
Con menos que educación superior	2.333.537	90,9	2.826.619	88,7	21
Tasa de emigración de la población del mundo (%)					
Con educación superior	5,3		5,7		
Con menos que educación superior	1,3		1,4		
Distribución fuerza laboral al interior OECD	657.718	100	750.089	100	14,04
Con educación superior	144.050	22	207.352	28	43,94
Con menos que educación superior	513.668	78	542.737	72	5,66
Migrantes con educación terciaria	6.094	49	8.533	42	
Tasa de migración población con educación superior (%)	4,2		4,1		
Distribución fuerza laboral fuera de la OECD	1.910.511	100	2.437.144	100	27,57
Con educación superior	90.642	5	153.262	6	69,08
Con menos que educación superior	1.819.869	95	2.283.882	94	25,50
Migrantes con educación terciaria	6.367	51	11.870	58	
Tasa de migración población con educación superior (%)	7,02		7,74		
Razón entre la tasa de migración de los países no OECD/OECD	1,66		1,88		

Fuente: Datos tomados de "Table 5.2: International Mobility by Education Attainment. An Overview, p. 164. Véase trabajo de Docquier y Marfouk, en Özden y Schiff (2006, 151-99).

El procesamiento y la presentación de los datos, sin embargo, guardan algunas diferencias. Cálculos propios.

Los países de origen de un mayor flujo de trabajadores calificados del resto del mundo hacia principalmente los países desarrollados, fueron (véase cuadro 3.14), sobre todo, Filipinas (1,126 millones), India (1,037 millones), México (0,992 millones), China (0,816 millones) y Vietnam (0,506 millones). Sin embargo, en términos relativos los países que resultan más seriamente afectados por la salida de trabajadores con elevadas calificaciones de sus fronteras fueron, precisamente, los países más pobres y pequeños. Por ejemplo, la tasa de emigración de recursos humanos calificados excede 80% en naciones como Guyana, Jamaica, Haití, Grenada y St. Vincent y Las Granadinas. También, en África la tasa de emigración de personas altamente calificadas es muy elevada: Cabo Verde (67,5%), Gambia (63,3%), Seychelles (55,9%), Mauricio (56,2%) y Sierra Leona (52,5%). En las costas occidental y oriental de África se registrarían “enormes” tasas de emigración de trabajadores calificados en naciones como Ghana, Mozambique, Sierra Leona, Kenya, Uganda, Angola y Somalia. En Asia, los países más afectados son Laos, Sri Lanka, Hong Kong, Vietnam, Afganistán y Cambodia. E incluso en Europa, las mayores tasas de emigración de personal con altas calificaciones son considerables en Portugal, Grecia, Bulgaria, la República Eslovaca y Reino Unido.

Cuadro 3.14
**Primeros 30 países de origen de la emigración internacional
 de fuerza de trabajo calificada. Año 2000**

Número total de emigrantes calificados		Tasa de emigración (%)	Proporción de la emigración calificada sobre la total (%)		
Reino Unido	1.441.307	Guyana	89,0	Taiwan	78,0
Filipinas	1.126.260	Grenada	85,1	Qatar	69,6
India	1.037.626	Jamaica	85,1	Kuwait	67,8
México	922.964	St.Vicent y Las Granadinas	84,5	Emiratos Árabes Unidos	67,3
Alemania	848.414	Haití	83,6	Filipinas	67,1
China	816.824	Trinidad y Tobago	79,3	Nigeria	65,0
República de Corea	652.894	St. Kitts y Nevis	78,5	Arabia Saudí	64,6
Canadá	576.471	Samoa	76,4	Japón	63,8
Vietnam	506.449	Tonga	75,2	Omán	62,7
Polonia	449.059	St. Lucía	71,1	Sudáfrica	62,6
EE.UU.	431.330	Cabo Verde	67,5	Hong Kong	61,9

Cuadro 3.14 (continuación)
**Primeros 30 países de origen de la emigración internacional
 de fuerza de trabajo calificada. Año 2000**

Número total de emigrantes calificados		Tasa de emigración (%)	Proporción de la emigración calificada sobre la total (%)		
Italia	408.287	Antigua y Barbuda	66,8	Mongolia	61,1
Cuba	332.673	Belice	65,5	India	60,5
Francia	312.494	Dominica	64,2	Canadá	60,1
Irán	308.754	Barbados	63,5	Venezuela	60,1
Jamaica	291.166	Gambia	63,3	Uzbekistán	59,5
Hong Kong	290.480	Fiji	62,2	Brunei	59,3
Federación Rusa	289.090	Las Bahamas	61,3	Malasia	59,2
Taiwan	275.251	Malta	57,6	Egipto	58,9
Japón	268.925	Mauricio	56,2	Irán	58,5
Holanda	256.762	Seychelles	55,9	Liberia	58,5
Ucrania	246.218	Sierra Leona	52,5	Panamá	57,7
Colombia	233.536	Suriname	47,9	Israel	57,6
Pakistán	222.372	Ghana	46,9	Singapur	57,1
Irlanda	209.156	Mozambique	45,1	Myanmar	56,1
Rumania	176.393	Liberia	45,0	Swazilandia	56,1
Turquía	174.043	Islas Marshall	39,4	Jordania	55,6
Brasil	168.308	Libano	38,6	EE.UU.	55,4
Sudáfrica	168.083	Kenya	38,4	China, Macao	55,2
Perú	163.750	Micronesia	37,8	Palestina	55,0

Fuente: Cuadro 5.4: “Top-30 skilled emigration countries, 2000”. Véase Docquier y Marfouk, en Özden y Schiff (2006, 175-176).

En Guyana, por ejemplo, 70% de sus graduados universitarios se ha ido a los EE.UU., mientras que la gran diáspora de inmigrantes de Jamaica en el Reino Unido y los EE.UU. conforma más de la tercera parte de los jamaquinos con educación universitaria y una tercera parte de los que tienen educación secundaria. Algunos países africanos han sufrido de manera comparable, ya que se calcula que 65% de los ciudadanos de Gambia, 51% de Somalia, 45% de Sierra Leona y 44% de Ghana con títulos universitarios viven en el exterior. En total se cree que cerca de 70.000 profesionales y graduados universitarios abandonan África cada

año para trabajar en Europa y los EE.UU. (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 242).

Se estima que al menos 40% de los egresados de prestigiosos institutos tecnológicos de India buscan empleo en el exterior. El Subsahara africano, con una tasa de escolaridad promedio de solo 4%, tendría simultáneamente cerca de 30 mil profesionales con título de doctorado viviendo fuera y 130 mil más estudiando en el extranjero. En Bulgaria se estima que 65% de los egresados universitarios (cerca de 300 mil profesionales) habrían salido del país en la década de los noventa. En Estados Unidos, aproximadamente, 12% de las personas con diploma en ciencia y tecnología tendrían origen extranjero, y al menos 25% de los estudiantes de ciencia e ingeniería, inscritos en programas de posgrado, provendrían de otros países (véanse Banco Mundial, 2003; Naciones Unidas, 2002).

A pesar de contribuir con un mayor número de emigrados, las tasas de emigración de fuerza de trabajo altamente calificada en países muy grandes, es relativamente baja, por ejemplo, India (4,3%), China (3,8%), Indonesia (2,1%) y Brasil (2,2%)¹⁶⁴, por lo que la población de estos países se convierte en objetivo natural de las políticas de atracción de este tipo de trabajadores, principalmente por el mundo desarrollado, pues constituyen una reserva mayor de recursos humanos calificados, facilitando el trabajo de selección de la emigración internacional y manteniendo limitados los costos de esta política. Esto se percibe en la importancia que tiene los inmigrantes provenientes de estos países –sobre todo de Asia– sobre el total de inmigrantes calificados al interior del grupo de países de la OECD (véase cuadro 3.15).

Más precisamente, la comparación del acervo de migrantes a nivel mundial al año 2000, permite caracterizar bastante bien este fenómeno. De acuerdo con la migración internacional por grupos de países (véase cuadro 3.15), el desplazamiento hacia el extranjero de recursos humanos altamente calificados, especialmente hacia países miembro de la OECD, afecta sobre todo a países pequeños (cuya población no superaba los 2,5

¹⁶⁴ “Por ejemplo, a pesar de que la India es para los países desarrollados una fuente grande de trabajadores altamente capacitados, sólo 4% de los indios con títulos universitarios ha emigrado. Filipinas ha perdido cerca de 15% de sus graduados universitarios, al igual que México. Para China, esa cifra es de 4%” (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 242).

millones de habitantes para este año), los cuales muestran tasas de emigración significativamente más elevadas que los grupos restantes de países, reflejando a su vez una mayor tasa de selección de sus migrantes (una proporción más elevada de trabajadores calificados sobre la población total de migrantes); al tiempo, que en términos de sus ingresos per cápita, los países de ingreso mediano y bajo (de acuerdo con la clasificación usada por el Banco Mundial) son los que poseen mayor tasa de emigración de su población calificada y estos últimos padecen de una mayor selección de los mismos, reflejando una mayor pérdida de sus trabajadores calificados. En términos regionales, los países más afectados por la pérdida de fuerza de trabajo con mayores calificaciones –países en los que estos representan en promedio 3% o 4%, en todo caso, menos de 10% de la población total– nuevamente son aquellos más pequeños y con menores ingresos, especialmente, países que se encuentran agrupados en el Caribe, “pequeñas islas y países muy pobres”, Centroamérica, “Países más pobres y rezagados” y países de África subsahariana.

Algunos trabajos citados en informes del Banco Mundial ilustran la pérdida de recursos humanos altamente calificados –muy escasos– en países subdesarrollados; por ejemplo, Meyer y Brown, 1999, calculan que 12% de nacionales de países subdesarrollados, con entrenamiento en ciencia y tecnología, viven en Estados Unidos. Chanda, 2001, estima que al menos 12% de los doctores entrenados en India viven en Reino Unido. Etiopía habría perdido la mitad de los patólogos graduados entre 1984-1996. Pakistán pierde la mitad de sus egresados de las escuelas de Medicina cada año y en Ghana solo cerca de un tercio de sus médicos permanece en el país. También, quizás la mitad de los graduados de la Escuela de Medicina en Sudáfrica emigra a los países de altos ingresos. Y Jamaica tiene que entrenar cinco doctores y Granada 22 para conservar solo uno (véase World Bank, 2006, 69).

Otro tanto pasa con la migración internacional de estudiantes de educación superior, quienes aun cuando inicialmente no constituyen inmigración permanente de fuerza laboral, debido a la preparación de esta fuerza de trabajo y a los niveles de integración con la sociedad de la nación receptora, que pueden alcanzar a lo largo de sus estudios, se convierten en candidatos a conformar la fuerza de trabajo local, en particular en países desarrollados.

Cuadro 3.15

Migración por grupos de países y tipo de emigrantes
Año 2000

	Total de inmigrantes Sobre el total OECD		Tasa de emigración (%)		% trabajadores calificados	
	Total %	Calificados %	Total %	Calificados %	Total población %	Población migrantes %
Por tamaño de población						
Grandes (>25 mill.)	60,6	63,9	1,3	4,1	11,3	36,4
Mediano-grandes (10 a 25 mill.)	15,8	15,2	3,1	8,8	11,0	33,2
Mediano-bajos (>2,5 mill. a 10 mill.)	16,4	15,7	5,8	13,5	13,0	33,1
Pequeños (<2,5 mill.)	3,7	3,7	10,3	27,5	10,5	34,7
Por nivel de ingreso per cápita						
País de ingreso alto	30,4	33,7	2,8	3,5	30,7	38,3
País de ingreso mediano-alto	24,3	17,7	4,2	7,9	13,0	25,2
País de ingreso mediano-bajo	26,6	27,2	3,2	7,6	14,2	35,4
País de ingreso muy bajo	15,1	19,8	0,5	6,1	3,5	45,1
Por regiones						
Medio Oriente y norte de África	6,5	6,0	2,8	8,9	9,4	32,0
África subsahariana	3,8	4,7	0,9	12,9	2,8	42,6
Países islámicos	14,4	11,9	1,6	7,1	5,9	28,7
Países árabes	5,5	4,2	2,6	7,8	8,5	26,4
Países más rezagados	4,2	4,2	1,0	13,2	2,3	34,0
Pequeñas islas y países muy pobres	6,8	7,4	13,8	42,4	8,2	37,6
Asia	25,5	34,5	0,8	5,5	6,3	46,8
África	7,6	6,8	1,5	10,4	4,0	30,9
Norteamérica	2,8	4,6	0,8	0,9	51,3	57,9
Centroamérica	13,7	6,6	11,9	16,9	11,1	16,6
Caribe	5,1	5,7	15,3	42,8	9,3	38,6
Suramérica	4,7	5,6	1,6	5,1	12,3	41,2
Europa	35,7	32,8	4,1	7,0	17,9	31,7
Oceanía	1,4	1,8	4,3	6,8	27,8	45,0

Fuente: Datos tomados de "Table 5.3: Data by Country Group 2000". Véase Docquier y Marfouk, en Özden y Schiff (2006, 151-199).

Una de las tendencias actuales más notables en los flujos de migración internacional es la aparición de una nueva “categoría” de inmigrantes: los estudiantes extranjeros o internacionales (*foreign students*). Las autoridades de los países ricos facilitan a los estudiantes extranjeros entrar a sus mercados laborales. Estos países son activos en el desarrollo del comercio exterior de su educación superior, lo que les permite atraer a estos estudiantes, quienes a su vez constituyen una reserva potencial de trabajo altamente calificado, el cual se socializa rápidamente en las condiciones, normas, prácticas y costumbres sociales y en el conocimiento del mercado laboral del país receptor, facilitando con ello su integración social y laboral de forma temporal (prolongada a interés del país receptor) o permanente.

El cuadro 3.16 muestra el estancamiento o reducción –de acuerdo con proyecciones recientes realizadas al interior de la OECD– de la matrícula de estudiantes de educación superior en los principales países desarrollados, en particular durante los próximos lustros hasta 2025. Esta situación plantea retos a estos países debido a las consecuencias que esto tiene sobre la reducción de su fuerza de trabajo más calificada y productiva, lo que les impele a atraer cantidades de estudiantes del resto del mundo y acelerar la incorporación de esta población a su fuerza de trabajo.

Cuadro 3.16
**Proyección de la matrícula de educación superior en países miembro de la OECD,
suponiendo constantes las tendencias de acceso existentes en 2004
(Miles de estudiantes)**

Países	2005	2015	2020	2025
Alemania	2.269	2.373	2.212	2.060
Australia	1.025	1.150	1.126	1.116
Austria	244	273	261	243
Bélgica	390	404	387	378
Canadá	—	—	—	—
República Checa	336	361	307	286
Dinamarca	232	311	320	309
España	1.809	1.382	1.348	1.467
Finlandia	306	310	294	280

Cuadro 3.16 (continuación)

**Proyección de la matrícula de educación superior en países miembro de la OECD,
suponiendo constantes las tendencias de acceso existentes en 2004
(Miles de estudiantes)**

Países	2005	2015	2020	2025
Francia	2.187	2.219	2.248	2.322
Grecia	647	583	555	544
Hungría	436	439	381	353
Irlanda	187	164	171	190
Italia	2.015	2.090	2.112	2.107
Japón	4.038	3.514	3.505	3.298
Corea	3.210	2.921	2.613	2.115
Luxemburgo	—	—	—	—
México	2.385	2.544	2.503	2.418
Holanda	565	633	630	631
Nueva Zelanda	—	—	—	—
Noruega	214	253	253	244
Polonia	2.118	1.624	1.327	1.171
Portugal	—	—	—	—
República Eslovaca	181	161	132	121
Suecia	427	559	504	478
Suiza	200	244	230	212
Turquía	2.106	2.358	2.336	2.237
Reino Unido	2.288	2.445	2.290	2.252
Estados Unidos	17.272	19.287	19.082	19.256

Fuente: Datos tomados de “Table 2.1. Enrolment projections for tertiary students if entry rates remain at the 2004 levels”. Véase OECD (2008b, 45).

Así, “el estudio universitario ha surgido como una vía principal mediante la cual los jóvenes de países en desarrollo pueden obtener el derecho a trabajar y residir permanentemente en los países desarrollados. Esto es particularmente cierto en EE.UU., donde es común que los graduados utilicen su visa de un año de capacitación personal opcional para establecer contacto con una compañía que, al término de ese año, los puede patrocinar

para la visa H-1B, la cual los autoriza a trabajar en EE.UU. durante tres años y puede ser renovada por tres años más. En cualquier momento de este período, el empleador puede decidir patrocinar al tenedor de la visa H-1B para la obtención de la residencia permanente mediante el canal económico previamente descrito... se calcula que [solo] cerca de la mitad de los estudiantes extranjeros regresan a sus hogares al concluir sus estudios” (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 235; véase, también, Bashir, 2007).

El número de personas cursando estudios superiores, en un país distinto al de su origen (estudiantes internacionales), aumentó significativamente durante los años noventa¹⁶⁵. Este aumento se habría mantenido durante el presente siglo, siendo particularmente significativo en unos pocos países, entre los que destacan Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y Australia, los cuales concentran 84% del flujo anual de estudiantes internacionales. Simultáneamente, dos terceras partes de los estudiantes de educación superior al interior de países de la OECD, proviene de países fuera de esta región; aproximadamente, la mitad proviene de Asia.

Esta ha sido una manera también de compensar la disminución del tamaño de la cohorte de jóvenes entre 18-24 años de edad, quienes teóricamente deberían conformar la población de estudiantes en educación superior en los países desarrollados. Entre los años 2005-2025 el número de personas en estas edades disminuirá en los países de la OECD, en una proporción incluso superior a 15% en Austria, República Checa, Alemania, Grecia, Hungría, Japón, Corea, Polonia, República Eslovaca y España. Manteniéndose todas las demás variables contantes, estas tendencias demográficas afectarán la cantidad de estudiantes matriculados en educación superior, debido a que esta magnitud depende principalmente del tamaño de la cohorte de personas en edad de estudiar a este nivel de educación. En ausencia de migración internacional de estudiantes, los países en los cuales estas cohortes disminuyan verán reducirse considerablemente la matrícula de estudiantes de educación superior y, con ello, su fuerza de trabajo calificada.

¹⁶⁵ “Data from the OECD and the Unesco Institute for Statistics show that the number of students enrolled outside their country of citizenship has risen steadily since 1975, with a particularly sharp increase from 1995 to 2005” (OECD, 2008a, 84).

Cuadro 3.17

Número de estudiantes extranjeros en países de la OECD
Años 2000-2005

	Estudiantes internacionales		Estudiantes extranjeros				Número de estudiantes	
	Porcentaje del total		Porcentaje del total		Variación 2005 matrícula educación terciaria (2000=100)	Variación matrícula educación terciaria (2005-2004)	Estudiantes extranjeros	Estudiantes internacionales
	Sobre la matrícula de educación terciaria	Sobre la matrícula de posgrados	Sobre la matrícula de educación terciaria	Sobre la matrícula de posgrados				
Países OECD								
Australia	17,3	17,8	20,6	28,3	167	106	211.300	177.000
Austria	11,0	15,4	14,1	20,2	114	102	34.500	27.000
Bélgica	6,5	19,9	11,7	30,8	117	103	38.200	21.100
Canadá	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	111.000
República Checa	n.a.	n.a.	5,5	7,2	339	124	18.500	n.a.
Dinamarca	4,4	6,9	7,5	18,5	135	102	17.400	10.300
Finlandia	3,6	7,3	2,8	7,3	152	107	8.400	11.000
Francia	10,8	34,4	n.a.	n.a.	173	100	236.500	236.500
Alemania	n.a.	n.a.	11,5	n.a.	139	100	259.800	204.600
Grecia	0,4	n.a.	2,4	n.a.	182	109	15.700	n.a.
Hungría	2,7	7,9	3,1	8,6	137	105	13.600	11.900
Islandia	n.a.	n.a.	3,2	12,7	120	99	500	n.a.
Irlanda	6,9	n.a.	n.a.	n.a.	174	102	12.900	12.900
Italia	n.a.	n.a.	2,2	4,3	180	111	44.900	n.a.
Japón	2,8	16,3	3,1	17,1	189	107	125.900	114.900
Corea	n.a.	n.a.	0,5	n.a.	459	144	15.500	n.a.
Luxemburgo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
México	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Holanda	4,7	n.a.	5,6	n.a.	225	149	31.600	26.400
Nueva Zelanda	17,0	16,6	28,9	38,3	845	101	69.400	40.800
Noruega	1,9	5,2	4,8	18,6	154	106	10.200	4.000
Polonia	n.a.	n.a.	0,5	3,2	166	125	10.200	n.a.
Portugal	n.a.	n.a.	4,5	7,3	152	105	17.000	n.a.
República Eslovaca	0,9	0,7	0,9	0,8	107	102	1.700	1.600
España	1,0	7,6	2,5	18,9	112	109	45.600	17.700
Suecia	4,4	n.a	9,2	20,3	154	108	39.300	18.900
Suiza	13,2	43,3	18,4	43,2	142	103	36.800	26.500
Turquía	n.a.	n.a.	0,9	2,9	103	119	18.200	n.a.
Reino Unido	13,9	40,0	17,3	41,4	143	108	394.600	318.400
Estados Unidos	3,4	24,1	n.a.	n.a.	124	103	590.200	590.200
Total OECD	6,7	16,5	7,6	17,5	149	105	2.318.400	1.982.700

Fuente: Education at a glance, OECD, 2007. See www.oecd.org/edu/eag2007. Citado en International Migration Outlook: Sopemi –2008 Edition– OECD 2008 - ISBN 9789264045651

La necesidad de fuerza de trabajo calificada en los países desarrollados obliga a atraer profesionales de otros países, especialmente de países subdesarrollados. Sin embargo, esta posibilidad se ve igualmente condicionada por la necesidad de garantizar la equivalencia de los conocimientos y destrezas de la fuerza de trabajo inmigrante, por lo que se requiere que tal fuerza de trabajo provenga de países con sistemas de educación de calidad¹⁶⁶, y superar barreras como el dominio del idioma local, el conocimiento de normas y costumbres, lo que favorece en primer lugar la migración entre países que mantienen vínculos culturales o históricos (caso de India y Reino Unido, o España e Hispanoamérica). Una vía preferida para reclutar trabajadores altamente calificados es favorecer candidatos con calificaciones obtenidas en un país de la OECD¹⁶⁷, especialmente, en el mismo país huésped o destino. Esto hace conveniente atraer estudiantes internacionales o nacidos en el extranjero, con el objetivo de seleccionar entre estos, nuevos componentes de la fuerza laboral del país. Así, la provisión de educación superior a nivel internacional se convierte en un medio para renovar la fuerza de trabajo local.

Aunque en algunos casos es posible distinguir entre estudiantes extranjeros, o que nacieron en el extranjero, pero residen en el país de inmigración y cursaron estudios preuniversitarios en estos países, y estudiantes internacionales, esto es, estudiantes extranjeros, quienes no poseen residencia en el país receptor y habrían realizado sus estudios preuniversitarios en sus países de origen o en un país distinto al huésped. En todo caso, los estudiantes de origen extranjero son siempre significativos y una porción creciente de la matrícula de educación superior de los países desarrollados. Incluso, la proporción de estudiantes internacionales es mayor en estudios de posgrado¹⁶⁸ y se concentra, notablemente, en las áreas académicas de las ingenierías y las ciencias básicas (OECD, 2008a, 86).

¹⁶⁶ “Como consecuencia, los países en desarrollo con sistemas respetados de educación superior han surgido como fuentes primordiales de destrezas específicas para el mundo desarrollado. La India, por ejemplo, ha dominado el mercado internacional de destrezas en el campo de las computadoras, representando 60% de la migración a EE.UU. para ese campo laboral. Filipinas, otro ejemplo, ha sido una importante fuente de médicos profesionales para muchos países desarrollados” (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 225).

¹⁶⁷ La proporción de estudiantes de educación superior registrados en los países de la OECD creció 5% anual entre 1995-1998, una tasa superior al crecimiento de la cohorte etárea nativa (véase OECD, 2001, 62).

¹⁶⁸ Los estudiantes extranjeros ocupan una proporción considerable de los programas de investigación avanzados, particularmente en EE.UU., Francia, Reino Unido y Suiza; en estos dos últimos países los estudiantes extranjeros representan más de 40% de la matrícula en estos programas (véase OECD, 2008a, 86ss.).

Cuadro 3.18

**Estudiantes provenientes de países no miembro de la OECD,
matriculados para estudiar en instituciones de educación superior
de países miembro de la OECD. Año 2004**

País	Cantidad de estudiantes de educación superior
China	337.173
India	123.832
Marruecos	57.539
Malasia	40.042
Hong Kong	35.773
Federación Rusa	31.400
Indonesia	26.655
Argelia	25.381
Bulgaria	25.128
Tailandia	22.750
Rumania	21.695
Otros países no OECD	742.229
Total	1.426.847

Fuente: Datos tomados de "Figure 3.12, students from non OECD economies".
Véase OECD (2008a, 86). Cálculos propios.

De acuerdo con las cifras provistas (cuadro 3.18), los países subdesarrollados –fuera del grupo de países fundadores de la OECD– constituyen el principal proveedor de estudiantes de educación superior, necesarios para engrosar la fuerza de trabajo de los países desarrollados. Dos tercios de los estudiantes extranjeros que habitaban al interior de los países de la OECD durante 2005, provenían de países fuera de esta zona, aproximadamente la mitad de todos los estudiantes provienen de Asia, quienes además constituyen tres cuartas partes de los estudiantes extranjeros en Australia, Grecia, Japón, Corea y Nueva Zelanda¹⁶⁹ (OECD, 2008a, 86).

¹⁶⁹ "Students are a central component of international migration of HRST [Human Resources in Science and Technology], and the evidence shows that the flows in OECD countries are distinctly skewed and concentrated. More than one-third of foreign students study in the United States (37.1%), France

Habría, principalmente, dos maneras a través de las cuales se puede hacer uso además de las políticas inmigratorias en relación con los estudiantes internacionales, para reponer y agrandar la fuerza de trabajo, en particular la que posee mayores calificaciones: primero, permitiendo que los estudiantes internacionales puedan trabajar mientras desarrollan sus estudios; segundo, permitiéndoles el cambio de estado, y la aplicación por una residencia permanente, una vez que culminan sus estudios.

En la actualidad, la mayoría de los países desarrollados permiten trabajar a los estudiantes durante sus estudios, generalmente, entre 20 a 24 horas semanales en épocas de actividad y a tiempo completo durante las vacaciones. Algunos países, como EE.UU. y Japón, exigen a los estudiantes solicitar una autorización; sin embargo, otros les autorizan automáticamente, aunque con algunas restricciones (Chaloff y Lemaitre, 2009, 24ss.).

Los cambios adoptados en las regulaciones migratorias, relacionados con los estudiantes internacionales, se orientan a permitir la obtención de permisos de residencia que faciliten su establecimiento permanente en el país; sobre todo en los países europeos miembros de la OECD, las normas que regulaban el acceso al mercado laboral a estudiantes internacionales han sido flexibilizadas recientemente, con el fin de facilitar el acceso de los estudiantes a sus mercados laborales, promoviendo así su conversión en fuerza de trabajo local calificada¹⁷⁰. La mayoría de estos países autoriza a los estudiantes provenientes de naciones fuera de la Unión Europea a permanecer en sus países hasta por un lapso de al menos seis (6) meses, mientras aplican por un permiso de trabajo o *green card*.

Desde 2007, los estudiantes internacionales que deseen trabajar al mismo tiempo que cursan sus estudios en Francia, pueden hacerlo y no necesitan ningún tipo de autorización, aunque el trabajo provisto no debe exceder 60% de su tiempo disponible durante el año. En Finlandia, los estudiantes internacionales tendrían el mismo derecho a trabajar que los estudiantes finlandeses. A partir de 2008, los estudiantes internacionales en

(13.9%), Germany (11.9%), the United Kingdom (10.4%). Asian countries are the main sending countries, accounting for 45% of the total number to OECD countries” (OECD, 2001, 77).

¹⁷⁰ En 2000, de una muestra de 4.200 poseedores de visas para residentes H-1B en Estados Unidos, 23% habría poseído previamente una visa de estudiante; la mitad de ellos provendría de India y más de 9% de China (OECD, 2001, 43).

Australia, también habrían adquirido derechos laborales mientras estudian, una vez que obtienen su visa de estudiantes. En Noruega, cambios recientes en su legislación permiten a los estudiantes un trabajo a tiempo parcial –que no exceda a 20 horas semanales. Y en Dinamarca las autoridades permiten trabajar a los estudiantes por períodos que no superen 15 horas semanales durante la actividad del semestre, pero autorizan el trabajo a tiempo completo durante las vacaciones.

En Estados Unidos, la mayor parte de los estudiantes en programas de educación superior a tiempo completo (con visa F-1) pueden trabajar en sus universidades, hasta 20 horas a la semana durante el período de actividades, y a tiempo completo en sus vacaciones. Luego de un año, podrían aplicar igualmente por autorización para obtener experiencia laboral en su campo de estudios (*curricula practical training*), sobre todo si esto favorece su incorporación al equipo docente de programas de licenciatura. Luego de obtener su grado, pueden solicitar la autorización para continuar laborando a tiempo completo –sin cambiar su estado migratorio– hasta por un año (*optional practical training*).

Estados Unidos ofrecería la oportunidad de cambiar su estado, para residentes permanentes, a diferentes grupos de estudiantes extranjeros. Sin embargo, el principal programa consiste en la reserva de 20 mil visas para estudiantes extranjeros con grado de maestría. En términos generales, los estudiantes pueden permanecer entre seis meses y un año después de culminar sus estudios, para entrenamiento profesional. Merece destacarse que Estados Unidos no autoriza residencia permanente a estudiantes que hubieran solicitado permiso para laborar durante sus estudios (Chaloff y Lemaitre, 2009, 26).

En Alemania, bajo la Ley de Inmigración de 2005, los estudiantes egresados de universidades alemanas podían permanecer en el país hasta por un año, mientras conseguían un empleo. Y desde 2007, estos mismos egresados de universidades alemanas están exceptuados del “test de empleo”, si su empleo se corresponde con sus estudios superiores. Aplica especialmente para el caso de los egresados en carreras de ciencias aplicadas y, sobre todo profesionales del este de Europa, toda vez que ese año la economía alemana habría padecido de escasez de recursos humanos calificados en estas áreas, particularmente en metales, ingeniería y electrónica.

En 1998, Francia creó una agencia, EduFrance, con un presupuesto de 100 millones de francos, para atraer mayor número de estudiantes internacionales, especialmente de Asia y América Latina¹⁷¹. Aproximadamente, en la misma fecha, el Gobierno de Reino Unido adoptó medidas para aumentar el número de estudiantes internacionales de educación superior, desde 198 mil hasta un cuarto de millón de estudiantes.

En Holanda, el Gobierno autorizó a los estudiantes egresados de sus universidades a permanecer en el país mientras encuentran empleo, por un período de hasta tres meses luego de la graduación, mientras Austria hace lo propio con los egresados de sus universidades, autorizándoles a cambiar su estado a residentes permanentes si encuentran un trabajo para personal altamente calificado. Cambios similares se habrían adoptado igualmente en Reino Unido.

Australia, Canadá y Nueva Zelanda, países con mayor tradición en la adopción de políticas para promover la migración de trabajadores calificados, persiguen mantener una ventaja sobre el resto de las naciones, a medida que la competencia internacional por captar y retener fuerza de trabajo calificada de origen internacional aumenta.

Desde abril de 2008, a los estudiantes internacionales en Australia les fueron concedidos derechos desde el momento que obtengan su visa de estudiantes, con la previsión de que ni ellos ni sus dependientes pueden tomar un empleo hasta que comiencen sus estudios.

Canadá, por ejemplo, ha expandido su programa de “Post-Graduation Work Permit”, a fin de autorizar la permanencia de estudiantes graduados en el país hasta por tres años, con el objeto de que logren un empleo, sin exigirles que este empleo sea en su campo de estudios, ni la localización del empleo afecte la extensión del permiso, aunque el tipo de empleo es tomado en cuenta a la hora de considerar el otorgamiento de residencia permanente.

La tendencia en la región es igualar las condiciones –en términos de derechos laborales– entre los estudiantes extranjeros y los estudiantes

¹⁷¹ “In 1998, the French government reformed the immigration law, creating a residence card with the status of scientific immigrant and granting research institutions the authority to recruit foreign personnel irrespective of national labour market conditions” (OECD, 2001, 78).

domésticos, con el propósito expreso de facilitar su permanencia y conversión en ciudadano.

Por lo general, todos estos países implantan acciones para atraer recursos humanos con calificaciones muy especiales, tales como científicos, investigadores y docentes universitarios¹⁷². Por ejemplo, el número de académicos (docentes e investigadores) extranjeros laborando en instituciones de educación superior de Reino Unido habría aumentado significativamente al menos desde los años noventa hasta comienzos de 2000¹⁷³. En Noruega, 16% del personal académico es extranjero, 22% en el área de ingeniería y tecnología. Estudios recientes de la OECD muestran un elevado envejecimiento de sus académicos. En Holanda, 47% de los académicos en el campo de las ciencias aplicadas tendrían 50 o más años en 2005. Mientras que para 2003, Austria, Bélgica, Francia y Suecia más de la mitad de sus profesores tendrán más de 55 años de edad (OECD, 2008, 102). Italia representa un caso delicado, ya que la edad promedio de sus profesores es 55 años y más de 60% de los mismos habrá de ser reemplazado para 2020. Francia, Hungría y la República Eslovaca presentan más o menos la misma situación, ya que más de 40% de sus docentes se encuentran por encima de los 50 años de edad (OECD, 2008b, 62-63).

A pesar de estas medidas, una elevada porción de los recursos humanos calificados provenientes de países subdesarrollados, que permanece en el extranjero, ocupa empleos que requieren un grado de calificación menor al que formalmente estarían calificados por los títulos obtenidos y perciben niveles salariales menores que los trabajadores domésticos que realizan la

¹⁷² "Foreign scholars are another category of temporary migrants. Statistically, such individuals may be counted as postdoctoral students or visiting researchers under a temporary non-migrant visa. They include not only postdoctorates in a narrow sense, but also research fellows, young scholars, and scientists in "tenure track" positions (e.g. assistants professors), as well as guest researchers and visiting professors holding temporary work permits. Data for the United States show that there were 74,571 foreign scholars at US academic institutions in 1999/2000, up 5,8% over the previous year. Much of the increase was due to the sustained flow from China and India, which account for 25% of the foreign scholars in the United States. Over four in ten (43%) foreign scholars in the United States come from Asia. European scholars make up 36% of the scholars in the United States and their number (27,214) has also grown" (OECD, 2001, 78).

¹⁷³ "In the United Kingdom, many teacher-researchers are recruited from graduates who though they do not have British nationality obtained their doctorate in the United Kingdom or the United States. Thus, in anthropology, economics and linguistics, under 70% of teaching staff were of British nationality in 2004. In economics, only 35% of teachers aged under 35 were British, with 32% of them European Union foreign citizens" (OECD, 2008b, 64).

misma labor¹⁷⁴. En la medida en que esta situación es extensa y se prolonga en el tiempo, las pérdidas asociadas con los beneficios que dejan de percibir los países subdesarrollados, por la capacitación a alto nivel de sus recursos humanos, aumentan considerablemente.

El cuadro 3.19 muestra la relación entre la tasa de empleo y desempleo de las poblaciones migrantes y nativas por nivel educativo, revelando las diferencias existentes en la manera como trata el mercado laboral local a ambos tipos de población; una relación mayor que uno (>1) indica una tasa más elevada para la población local, es decir, que independientemente del nivel educativo del trabajador, una razón mayor a 1 significa que la población local obtiene en ese atributo un mayor valor que la población inmigrante. Los resultados indican que la población local tiende a tener tasas de ocupación mayores y tasas de desempleo menores durante los años estudiados, siendo la opuesta la condición de la población migrante, aun cuando tuvieran la misma formación o nivel educativo¹⁷⁵.

Cuadro 3.19

Diferencias en la condición laboral entre la población migrante y nativa por nivel educativo (razones). Años 2003-2004

País	Condición de empleado					
	Empleado			Desempleado		
	Nivel educativo					
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Australia	0,84	1,05	1,98	0,86	0,86	0,91
Austria	1,47	2,50	2,35	1,24	0,94	0,92
Bélgica	2,25	2,35	3,15	0,81	0,81	0,88
Canadá	0,96	1,40	2,35	0,96	0,91	0,90
República Checa	1,13	1,41	0,61	1,61	0,87	1,01
Dinamarca	2,29	2,58	2,80	0,73	0,70	0,73
Finlandia	1,68	1,83	3,54	0,82	0,89	0,82

¹⁷⁴ "...but the evidence is accumulating that one significant reason for this is the fact that employers attribute less value to qualifications and experience obtained abroad, and in particular from a non-OECD country, than to those from more developed countries" (Chaloff y Lemaitre, 2009, 39).

¹⁷⁵ Por ejemplo, en EE.UU. 43% de los inmigrantes laboran en trabajos que les ofrecen menos que el salario mínimo, mientras que esta proporción es solo 28% en el caso de la población de nacionales (véase OECD, 2008b, 252).

Cuadro 3.19 (continuación)
**Diferencias en la condición laboral entre la población migrante y nativa
 por nivel educativo (razones). Años 2003-2004**

País	Condición de empleado					
	Empleado			Desempleado		
	Nivel educativo					
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Francia	1,51	1,84	2,05	1,01	0,88	0,90
Alemania	1,31	1,42	2,82	1,12	0,90	0,81
Grecia	1,04	0,98	1,89	1,31	1,08	0,84
Hungría	0,56	0,76	1,15	0,93	1,01	1,00
Irlanda	1,43	1,73	1,94	0,93	0,89	0,88
Italia	0,94	1,08	0,97	1,31	1,02	0,97
Luxemburgo	0,70	2,38	3,19	1,89	1,04	0,95
Holanda	1,99	4,05	2,13	0,79	0,86	0,89
Noruega	1,87	2,45	1,91	0,83	0,87	0,91
Polonia	0,51	1,44	0,41	0,48	0,44	0,64
Portugal	1,68	1,17	1,64	1,02	1,12	0,95
República Eslovaca	0,88	1,46	1,11	2,17	0,80	1,01
España	1,21	1,17	1,50	1,15	1,15	0,92
Suecia	2,29	2,20	3,03	0,80	0,83	0,87
Suiza	2,17	2,64	2,94	1,11	0,92	0,89
Reino Unido	1,39	1,69	1,88	0,75	0,86	0,93
EE.UU.	0,59	0,85	1,33	1,63	0,99	0,93
Promedio	1,36	1,77	2,03	1,09	0,90	0,89

Fuente: Reproducido de "Table 9.3. Ratio of foreign-born unemployment and employment rates to native ones, by level of education, 2003-04". Véase OECD (2008b, 249).

Esta situación puede afectar menos a los países con mayor población, especialmente, si su población con educación superior es numerosa. Sin embargo, debido a las elevadas calificaciones de la población emigrante, aun en estos casos una relativamente pequeña fuga de cerebros puede ser costosa para los países: "Un grupo de investigadores calculó que los sueldos ganados por un número relativamente pequeño de indios en los EE.UU. son equivalentes al 10% del ingreso nacional de la India (Beath, en Goldin y Reinert, 2006, 242).

Los beneficios de esta migración internacional son evidentes para el caso de los países receptores; no se limitan a suplir sus demandas de fuerza de trabajo especializada a precios más bajos, sino que comprende también el ingreso por pago de los aranceles de su educación¹⁷⁶, que realizan los estudiantes internacionales, así como el resto de los gastos que estos destinan al consumo interno en el país receptor¹⁷⁷. El flujo de estudiantes y profesionales altamente especializados (docentes e investigadores) contribuye igualmente al mantenimiento de instituciones y programas de formación que de otra manera resultarían seriamente afectados por la disminución crónica de la población nativa en edad de cursar estudios superiores y del personal docente e investigador asociado con los mismos. Otros beneficios que provee esta migración internacional a los países desarrollados tienen que ver con la contribución a la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social en sus países, así como el hecho de que la migración de fuerza de trabajo calificada contiene los costos salariales que en ausencia de inmigración y dada la escasez estructural de trabajadores calificados en muchos sectores serían muy elevados.

La existencia de políticas migratorias que promueven la emigración permanente de los recursos humanos especializados¹⁷⁸, principalmente desde los países subdesarrollados, plantea retos importantes a los países potencialmente afectados por la fuga de cerebros. Los beneficios para los países fuente u origen de la migración, esencialmente, el valor de las remesas internacionales y la posibilidad que se establezcan redes internacionales con las personas migrantes residentes en el extranjero, son menos claros e improbables, y dependerán principalmente, en nuestra opinión, de la adopción de un determinado tipo de políticas y diseños institucionales en los países de origen, lo que exige más esfuerzos y cooperación, también de los países desarrollados,

¹⁷⁶ “A study for the National Association of International Education (NAFSA) found that immigration of foreign students contributes USD 12,3 billions to the US economy. An estimated 67% of the 515,000 foreign students in the United States in 1999-2000, who account for 3.8% of total enrolment in US colleges and universities, were self-sponsored or fully funded by overseas sources” (OECD, 2001, 88).

¹⁷⁷ “In the United States, Latin American immigrants are estimated to have over USD 500 billions of purchasing power, more than 90% of which is spent in the states and towns where they live as a direct contribution to their local economies” (OECD, 2008b, 245).

¹⁷⁸ “While highly skilled workers tend to remit less than workers, they contribute to the development of their country of origin by facilitating investment and business between their host country and their country of origin” (OECD, 2008b, 246).

sobre todo, aunque no exclusivamente, relacionados con sus sistemas de educación superior. Una limitación adicional para la maximización de estos beneficios tiene que ver con la persistencia de prácticas discriminatorias en los mercados laborales de los países desarrollados, lo cual limita los derechos y posibilidades de ingreso de los migrantes internacionales, especialmente de aquellos provenientes de países subdesarrollados.

Capítulo 4

Elementos de teoría económica para comprender la globalización de la educación superior

CAPITAL HUMANO, EDUCACIÓN Y DESARROLLO

La inversión en educación superior consiste principalmente en desarrollar las capacidades humanas o recursos laborales, los cuales constituyen parte del acervo general de capitales de una nación, conjuntamente con el capital físico o material, por lo que la educación es una fuente considerable de capital humano (véase principalmente los trabajos de Theodore W. Schultz y Gary Becker), en la cual se invierte, pues se espera obtener un retorno o ganancia (inicialmente, aunque no exclusivamente, privada) superior a la inversión realizada. Por tanto, los individuos se mantendrían invirtiendo en educación, en tanto tal inversión provoque un incremento en sus ingresos personales, superior al dinero invertido en su formación. Sin embargo, tal cálculo personal –considerando que intervienen únicamente variables estrictamente individuales– subestima los efectos colectivos, sobre el resto de la sociedad, que la educación pudiese tener. Este tipo de razonamiento caracterizó durante mucho tiempo la lógica de las decisiones de política de las agencias internacionales, con especial importancia las recomendaciones hechas a los países subdesarrollados por el Banco Mundial (véanse Grupo Especial-Unesco, 2000; Banco Mundial, 1995).

Tal actitud –prevaleciente hasta muy recién– percibía a la educación como una actividad de consumo y producción de bienes privados, de acuerdo

con la cual los productores o consumidores directos de este tipo de bien [bien privado] perciben los costos y beneficios íntegros del acceso o disfrute del mismo. Sin embargo, existe otro conjunto de bienes, entre los cuales se ubica mejor la educación, en cuya producción o consumo se generan consecuencias –costos y beneficios– que no pueden ser apropiados íntegramente por el productor o consumidor directo¹⁷⁹. Estos costos y beneficios que exceden al productor o consumidor directo son llamados externalidades¹⁸⁰ (*social spillovers*). Así, una mayor provisión de educación es vista socialmente como beneficiosa, en la medida en que implica no solo beneficios particulares, caso en el que los individuos encontrarían suficientes incentivos para financiar personalmente su educación, *sino sobre todo cuando da lugar a una gran cantidad de beneficios o externalidades positivas*, caso en el cual no serían suficientes los incentivos individuales para asegurar un nivel adecuado de provisión del bien (educación), justificando cierto grado de intervención colectiva en la provisión y financiamiento del bien (trátase, en este caso, de un bien público o meritorio).

La importancia de la inversión en capital humano en las sociedades y en los sistemas económicos, alcanzó reconocimiento formal gracias principalmente a las investigaciones que adelantaron economistas como Theodore W. Schultz y Gary C. Becker a mediados del siglo xx. Con este término se hace referencia desde entonces, al valor de la inversión directa en los seres humanos (en educación, salud, etc.), que se traduce en un incremento en los niveles de su productividad y, en condiciones favorables del mercado laboral, puede ser capitalizable principalmente también por ellos mismos, y traducirse en un incremento significativo de sus niveles de ingresos particulares. No obstante, generalmente, implica el incremento simultáneo de los niveles de ingreso y bienestar de colectivos más grandes y de la sociedad en general, ya que no todo el impacto positivo de la inversión en capital humano es aprovechable directa y exclusivamente por el individuo, debido a que al menos una parte variable del mismo es aprovechable también

¹⁷⁹ “It is worth noting that some of the effects last for the lifetime of the educated individuals and also affect future generations, since children also benefit from having educated parents” (Vila, 2000, 23).

¹⁸⁰ Los beneficios sociales globales de la educación pueden ser distinguidos entonces entre beneficios privados y beneficios externos (no privados o colectivos), también llamados externalidades de la educación (véase Santiago y otros, 2008, 29ss.).

colectivamente (con esto queremos decir que en la inversión en educación existirían abundantes externalidades o *social spillovers*).

Ya para el momento en que empezó a popularizarse el término, era evidente que el aporte de los seres humanos al incremento del producto global de una sociedad era mucho mayor que el aporte de todas las otras formas de riqueza (capital físico), consideradas conjuntamente (véase Schultz, citado en Blaug, 1972, 15-32). Adicionalmente, muchos economistas habrían ya reconocido muy temprano la importancia del factor humano en la riqueza de las sociedades¹⁸¹, entre otros, “Adam Smith incluyó audazmente como una parte del capital a todas las facultades productivas, útiles y adquiridas, de todos los habitantes de un país” (T.W. Schultz, citado en Blaug, 1972, 17). En opinión de estos, el conjunto de facultades de los seres humanos, aplicadas en el proceso de producción, con un grado dado de dotación de capitales o factores productivos, explica la diferencia productiva entre los países desarrollados técnica, económica y socialmente, y aquellos que lo están en menor medida (o subdesarrollados).

El capital humano de una nación incluye el número de personas que habitan en su territorio. La proporción que representa la población activa y el número de horas trabajadas en condiciones productivas equiparables, sirven entre otras maneras para representarlo cuantitativamente. Así como podemos afirmar que constituyen el capital humano de una sociedad, por tanto, forman parte también de sus habilidades, destrezas, conocimientos y atributos personales: variables colectivas e institucionales (tales como la promoción social y la difusión de medidas preventivas de salud, la conservación y difusión de valores culturales, las actitudes sociales hacia el trabajo, política de contención de la violencia, etc.), las cuales inciden sobre la capacidad productiva de los individuos, existiendo cada vez mayor conciencia de las implicaciones sociales de la inversión en este capital¹⁸². Toda inversión en aspectos que incidan sobre estas áreas es inversión en capital humano y tendría potencialmente un efecto positivo sobre los niveles de ingreso y bienestar, personales y sociales¹⁸³.

¹⁸¹ Para una evaluación del papel pionero de algunos economistas en la consideración de la educación como una inversión, véase, también, Teixeira (2006).

¹⁸² “Education is also increasingly considered an investment in the collective future of societies and nations, rather than simply the future success of individuals” (OECD, 2003, 7).

¹⁸³ Entre los beneficios de la inversión en educación puede incluirse: “1) todo lo que aumente las posibilidades de producción, como el incremento de la productividad del trabajo; 2) todo lo que

Dado que –aunque difícil– es posible distinguir entre la contribución del capital humano al bienestar individual y la contribución que realiza al crecimiento del bienestar social, es significativo que el rendimiento observado (u obtenido) finalmente de la inversión en capital humano puede ser no solamente positivo, sino también nulo o negativo en términos del incremento no solo al bienestar individual, sino también al social, lo cual, en especial en un mundo de incertidumbre y riesgo como el presente (ver principalmente Beck, Giddens, Held y McGrew), nos obligaría a tener siempre presente el tipo y resultados potenciales de las opciones abiertas de inversión en capital humano, permitiendo distinguir entre tres tipos de inversión en capital humano y, más concretamente, en educación.

En primer lugar, gastos estrictamente en consumo, gastos que satisfacen principalmente las preferencias de los consumidores y que no aumentarían de manera apreciable las capacidades humanas. Luego, inversión que aumenta las capacidades humanas y que, generalmente, no satisface ninguna preferencia fundamental del individuo. Aquí radica en gran parte el atributo público o meritorio de la educación, que normalmente asume incluso la forma de una obligación individual y social, pues de otra manera tendríamos una infraprovisión social de este tipo de bienes (por ejemplo, educación básica). Shultz llama este tipo “pura inversión”. Y, finalmente, un tercer tipo de inversión en capital humano, seguramente el más frecuente, que combinaría ambos aspectos: consumo e inversión (Schultz, citado en Blaug, 1972, 23).

La existencia de esta combinación entre beneficios individuales y sociales en la realidad, complica la actividad de evaluar el valor efectivo de la inversión en capital humano (aquella que tiende a elevar el nivel de productividad de los individuos) sin que por ello tal propósito deba abandonarse, por lo que algunos han preferido estimar el valor del capital humano solo a través de una vía indirecta e individual, la del cálculo de los rendimientos privados del mismo, en términos del flujo de recursos financieros obtenidos por los individuos a lo largo de un período determinado¹⁸⁴.

reduzca los costes, y por esto haga disponible recursos para usos más productivos...3) todo lo que aumente directamente las posibilidades de bienestar, como el desarrollo del espíritu cívico o de la conciencia de la comunidad...” (Weisbrod, citado en Blaug, 1972, 144).

¹⁸⁴ “Mientras que cualquier aumento de la capacidad, producido por la inversión humana se convierte en una parte del agente humano y por tanto no puede ser objeto de venta, está, sin embargo, ‘en relación

Un elemento adicional, que habría que incorporar a nuestras consideraciones sobre los resultados de la inversión en educación, es que los rendimientos derivados de las decisiones de inversión en capital humano disminuyen normalmente a lo largo del tiempo, debido entre otras razones a que la productividad del individuo disminuye –a partir de un determinado momento– con la edad¹⁸⁵. Por lo general, una vez que el individuo alcanza la edad oficial de retiro, estos rendimientos han sido descontados ya completamente por las sociedades y el mercado en un país. Además, al igualarse el nivel de formación social de la fuerza de trabajo, las condiciones de producción entre los distintos sectores de una economía nacional o, al interior de un mismo sector, entre diferentes economías nacionales, se anularían los rendimientos previos (primas salariales o diferencial de las remuneraciones) que obtenían los individuos, y el gasto en la formación de la fuerza de trabajo a este nivel se incorporaría como un costo a las condiciones de productividad media de las sociedades, es decir, pasan a ser parte de las condiciones promedio de producción y de existencia de la sociedad, e incorporados en los ingresos medios (o salarios medios) alcanzados por los individuos de esa sociedad. Por tanto, a partir de ese momento pasarían a ser considerados fundamentalmente consumo, desapareciendo cualquier prima salarial previa¹⁸⁶. Esto explicaría, en nuestra opinión, el porqué en la medida en que se alcanzan, por ejemplo, tasas equivalentes a la universalización en la educación básica, disminuye el rendimiento de la inversión en educación –en términos de mayores ingresos percibidos por los individuos con este nivel de educación–, presionándoles a alcanzar un nivel de formación en etapas superiores de educación.

con el mercado’, al afectar a los sueldos y salarios que puede percibir el agente humano. El aumento resultante en los ingresos es el rendimiento de la inversión” (Shultz, citado en Blaug, 1972, 23).

¹⁸⁵ Por ejemplo, “un estudio de 1996 (anterior al bache económico) descubrió que los salarios de ingenieros y directivos empezaban a disminuir para personas con 24 o más años de experiencia” (Castells, 2009 [2006], 233).

¹⁸⁶ Esto mismo sería lo que Shultz ilustraba en relación con el gasto en alimentos y su consideración como inversión en capital humano, en modos de producción y formas de sociedad antiguas y países muy pobres: “No olvidemos que los economistas occidentales de las primeras décadas de la industrialización, e incluso los de la época de Marchall y de Pigou, relacionaron con frecuencia la alimentación adicional de los trabajadores con los aumentos en la productividad del trabajo” (Schultz, citado en Blaug, 1972, 19). Y más adelante, agrega específicamente: “He señalado ya que la alimentación suplementaria es considerada en algunos países pobres como un ‘bien de producción’. Dicha consideración de la alimentación, no obstante, pierde importancia a medida que aumenta el consumo de alimentos, y se llega entonces a un punto en el que cualquier incremento adicional en la cantidad de alimento se convierte en un simple acto de consumo” (p. 24).

Sin embargo, las tasas de retorno privado del capital humano excluyen el valor de los beneficios sociales o colectivos que genera la inversión en educación. La inversión en educación no solo incrementa la productividad individual, ya que el individuo no trabaja ni vive aislado, por lo que la productividad colectiva aumenta, en la medida en que los individuos con mayor formación entran en contacto con otros en el proceso de producción; igualmente, los efectos de un mayor nivel de educación se transmiten intergeneracionalmente, de padres a hijos, entre otras razones, porque los padres tienden a proveer educación a sus hijos al menos hasta el mismo nivel que ellos alcanzaron. Adicionalmente, individuos más educados tienen mayor nivel de participación y sensibilidad en los temas públicos o colectivos¹⁸⁷. La existencia de una cantidad importante de externalidades¹⁸⁸ o beneficios sociales derivados de la provisión de educación¹⁸⁹ se encuentra entre las razones principales que motivan al control y la inversión pública o estatal en esta área, en ausencia de los cuales los niveles de gasto de los individuos en educación serían subóptimos o inferiores a los socialmente necesarios.

¹⁸⁷ Por ejemplo, estudios en Estados Unidos y Reino Unido mostrarían que un mayor nivel de educación (generalmente algún grado de educación superior) aumenta la probabilidad de realizar trabajo voluntario (NCES, 1995), participar en trabajo comunitario, procesos democráticos o toma de decisión colectiva, actitudes igualitarias, labores parentales (Bynner y Egerton, 2001), así como una mayor probabilidad de registrarse para votar (Dee, 2004). Todos estos trabajos son citados en Santiago y otros (2008, vol. I, 35).

¹⁸⁸ “External (non-private) benefits of education –or education externalities– are social or public benefits from the education of an individual that benefit others in the society in both current and future generations and which are not appropriated by the individual receiving the education. They are over and above the private benefits that the individual decision maker takes into account in making his or her private decision to invest in education” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 36).

¹⁸⁹ “McMahon (2004) explores the argument that standard estimates of social rates of return include only a portion of the total social effects of education. He argues that these estimates are limited to the monetary (private and external) returns and do not include the non-monetary private or the non-monetary external benefits of education. He further argues that choosing the narrower static interpretation of the neoclassical model (used to estimate externalities) where the specifications tend to focus on direct effects, externalities are often found to be negligible or even zero. Using a dynamic specification of the neoclassical model that allows accounting for indirect and long delayed effects of education externalities in the development process, he finds evidence for substantial externalities of education. His investigation suggests that the total value of education externalities as a percentage of social returns to education, within the OECD area, is estimated to be between 37% and 61%. Based on this analysis, he provides preliminary estimates of the social rates of return that include non-monetary returns and externalities. His preliminary estimates for the social rates of return to tertiary education are 17.8% in the OECD area, 24.3% in Africa, 23.2% in Asia and 26.1% in Latin America, significantly higher than a benchmark return of, say, 10% available on average for private investment alternatives in bonds or physical capital” (citado en Santiago y otros, 2008, vol. I, 38-39).

Un beneficio adicional de niveles superiores de educación lo constituye su efecto positivo sobre las mayores posibilidades de adaptación de los individuos a los cambios tecnológicos característicos de la nueva sociedad, los cuales plantean grandes exigencias en términos de calificaciones y habilidades. Esta condición adquiere especial importancia en los momentos de cambio tecnológico presentes, caracterizados por su alto impacto en la expansión de la producción y la velocidad de las innovaciones en bienes y procesos.

Adicionalmente, los individuos que reciben los beneficios directos de la educación no están fijos en un sitio, sino que por el contrario tienen la libertad para moverse y cambiar su residencia no solo al interior de una nación¹⁹⁰; y dado que la creciente movilidad internacional es otra de las características distintivas de la situación actual, la migración de individuos con formación profesional, cuya educación ha sido financiada principalmente a través del gasto público, en especial en países subdesarrollados, plantea cuestiones relacionadas con el impacto redistributivo de estos flujos internacionales de recursos humanos calificados, los cuales –en ausencia de flujos compensatorios– se convierten en una transferencia internacional de ingresos con implicaciones importantes sobre las posibilidades de desarrollo de las naciones subdesarrolladas¹⁹¹.

En todo caso, la importancia que tiene hoy día la fuerza de trabajo altamente calificada en la economía global, coloca a la inversión en capital humano y, concretamente, a la inversión en educación superior, como una forma preferida de inversión en capital humano, lo cual se evidencia en la expansión mundial de este sector educativo y en el diferencial a favor de la creación de empleos a individuos con formación superior a nivel mundial. Una muestra de ello son las crecientes tasas de escolaridad de educación superior de la población en todos los países, que han aumentado

¹⁹⁰ Hablando del porcentaje de recuperación de los créditos para formación profesional, Lucas señala lo siguiente: “El número de [créditos] impagados puede ser extremo allí donde es frecuente la migración internacional, pues los emigrantes suelen quedar fuera de sus acreedores... los sistemas de responsabilidad colectiva por las deudas contraídas se han revelado muy útiles para reducir las tasas de incumplimiento” (Lucas, 1994, 770).

¹⁹¹ “Teniendo en cuenta que determinados beneficios de la educación dependen de la localización del individuo y considerando que esa localización es variable a lo largo de su vida, ciertos beneficios de la educación son percibidos por personas que no han participado en la financiación de la educación de esa persona en particular” (Weisbrod, en Blaug, 1972, 163-164).

de manera significativa y consistente, al menos durante todo el siglo xx, y aun con más intensidad, en lo que va de siglo xxi¹⁹². Esto a pesar de las desventajas existentes en el sector de inversión en capital humano (véase Bruni-Celli, 2003; Lucas, 1994) en relación con el sector inversor en capital físico, tales como las imperfecciones de los mercados privados para proveer educación o formación dada la existencia de externalidades; la ausencia o limitaciones del mercado de capitales para la inversión en capital humano; las dificultades para evaluar los costos y beneficios de este tipo de inversión, así como para apreciar la calidad misma de los productos; las transferencias intertemporales, entre generaciones, y entre diferentes localizaciones que suelen implicar, etc., todo lo cual presiona a favor de la permanencia de bajas tasas de inversión individual y privadas en esta forma de inversión en capital humano.

Adicionalmente, persisten otras limitaciones a la inversión en capital humano que afectan sobre todo a las sociedades en países pobres o subdesarrollados, entre otras, por ejemplo, la menor disposición y concentración de capitales que les caracteriza. De esta manera, las empresas pequeñas encuentran dificultades financieras que las llevan a invertir en formación menos de lo conveniente, incluso en la formación específica de su fuerza de trabajo. Mientras que las empresas y naciones con mayores recursos, por lo general, tienen menos problemas de financiamiento, incluso pueden hacer uso de financiamiento global y están más dispuestas a invertir en la formación de sus recursos humanos. Aun así, puede ocurrir que estas tampoco inviertan en formación y educación tanto como sería deseable para la sociedad, “sobre todo si un nivel alto de tipos de interés induce a ver con excesiva miopía las inversiones en formación para campos de aparición reciente; en los que parece más distante la posibilidad de obtener el rendimiento esperado” (Lucas, 1994, 771). Por otra parte, la información disponible es también un elemento clave y “la información de que disponen individualmente los trabajadores y los empleadores [particularmente en los países subdesarrollados] acerca de las necesidades futuras de calificaciones y sus posibles rendimientos no es nunca perfecta. Anticiparse a las necesidades del porvenir es aún más

¹⁹² La tasa bruta de escolaridad promedio en el sector habría aumentado entre 1991 y 2004 de 52% a 70% en Norteamérica y Europa occidental; entre 33% a 54% en Europa central y del este; de 17% a 28% en América Latina y el Caribe, y de 7% a 23% en Asia oriental y el Pacífico (Santiago y otros, 2008, vol. I, 41).

difícil” (p. 771). También, en los países desarrollados en la medida en que su población envejece y se modifica no solo la composición de la sociedad, sino la de las cohortes de estudiantes, surge una menor disposición a continuar financiando, a través de fondos públicos, la educación, fundamentalmente la educación superior.

GLOBALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los grandes cambios que acompañan al proceso de globalización impactan severamente sobre la provisión de educación superior en las naciones¹⁹³ y han impuesto una nueva economía, base para la aplicación de una política de educación superior que rompe con los limitados objetivos que esta tuvo, especialmente durante la década de los setenta y parte de los ochenta.

La globalización impacta no solo sobre la demanda de recursos humanos más calificados y sobre los mecanismos a través de los cuales se está en capacidad de proveer educación superior (sobre su escala, alcances, costos, medios de provisión, tiempos de formación, contenidos, etc.), sino que también incide sobre los argumentos tradicionales para invertir en ella¹⁹⁴, en particular, introduciendo consideraciones internacionales en la formulación de la política nacional de educación superior.

La alta demanda de recursos humanos calificados planteada por las economías de los países industrializados, presiona sobre la cobertura, costos y efectividad de los sistemas de nacionales de educación superior, al tiempo que el mantenimiento de restricciones en la oferta de profesionales calificados, que respondan a las necesidades crecientes de la “nueva economía” en estos países¹⁹⁵, presiona también por cambios en las políticas hacia el sector y por la ampliación de su oferta potencial, esta vez por parte también del resto del mundo¹⁹⁶. La provisión de educación superior empieza a

¹⁹³ “Increasing returns to education characterized the US, Canada and other OECD countries in the 1980s, reflecting a growth in the demand for educated labour relative to its supply stemming from technological change and greater international trade” (Patrinos, 2000, 62-63).

¹⁹⁴ “In treating expenditure not only as consumption item but, also, as an important national investment which contributes to economic growth and well-being...” (Whitman, 2003, 194).

¹⁹⁵ Véase Iredale (2001); Khadria (2001).

¹⁹⁶ Una creciente porción del movimiento migratorio entre los países ocurre entre la población con mayor nivel de educación (Iredale, 2001). Véase capítulo respectivo en esta investigación.

considerar, así, adicionalmente a las variables nacionales, variables globales e internacionales, asociadas con el logro y mantenimiento de las condiciones de competitividad e inserción en la economía global (véanse Johnstone y otros, 1998; Iredale, 2001; Khadria, 2001).

La oferta de recursos humanos calificados adquiere dimensiones internacionales, la movilidad de los recursos humanos entre naciones se hace necesaria y, gracias al auge de las nuevas tecnologías, que impactan —entre otras variables— sobre la disminución de los costos del transporte y las comunicaciones, la movilidad internacional de las personas se hace cada vez más fácil y constituye uno de los rasgos que caracteriza al fenómeno actual de la globalización.

Dada la importancia que la provisión pública de la educación superior tiene en casi todo el mundo, la escala (cobertura masiva o universal) que adquieren hoy día los sistemas de educación superior y su extensión más allá de las fronteras nacionales, hacen que la oferta de educación superior esté ahora principalmente asociada con variables públicas y con decisiones colectivas que involucran agregados no solo nacionales, sino regionales y mundiales.

Ya no bastan los proveedores privados de una educación de castas ni el recurso a meros criterios nacionales para diseñar políticas para el sector de educación superior en un país.

El financiamiento y los medios utilizados en la provisión de educación superior dependen de la forma como se concibe a esta; en tanto bien eminentemente público, para la provisión del cual predominan en la definición y justificación de la política, externalidades o intereses colectivos, al tiempo que deja de percibirse principalmente como un bien privado, es decir, como un bien de mercado, en cuyo caso los determinantes principales serían los intereses privados, de individuos o corporaciones.

Evaluada como si fuera cualquier otro bien o servicio de mercado, la demanda de educación superior (véanse Sharp y otros, 2000; Todaro, 1997; Howarth, 1991; Nafziger, 1990; Gillis y otros, 1983) está asociada principalmente con algunas variables que, si bien no son determinantes absolutas, merecen tomarse en cuenta por las implicaciones que poseen:

- (i) La demanda de educación superior está asociada con la diferencia de ingresos o salarios entre el sector moderno (que hace uso de las nuevas tecnologías) y el resto de la economía (principalmente sectores tradicionales no conectados con la economía mundial y con muy escaso uso de

- las nuevas tecnologías). Mientras más elevada sea esta diferencia, es de esperarse una mayor demanda de plazas de educación superior¹⁹⁷.
- (ii) La posibilidad de obtener un buen empleo con altos ingresos, especialmente en el sector moderno de la economía, por parte de los individuos, constituye un factor del cálculo que estos realizan al tomar la decisión de cursar estudios de educación superior. De esta manera, mientras mayor sea la probabilidad de obtener buenos empleos con altos ingresos o remuneraciones, mayor será la demanda individual de educación superior. Esta continúa siendo la principal razón que justifica la demanda de educación superior por parte de los individuos.
 - (iii) Los costos directos de la educación superior, es decir, los costos que deben ser cubiertos personalmente por los estudiantes y sus familias para garantizar la asistencia a las universidades y demás instituciones de educación superior, están asociados negativa o inversamente con la demanda de educación superior. De manera que un aumento en los costos directos que deben financiar los estudiantes o sus familias: aranceles, libros, transporte, habitación, seguro médico, etc., provocará una menor demanda de cupos en la educación superior.
 - (iv) Los costos indirectos (o de oportunidad) de la educación superior, la mayor parte de los costos de asistir a la educación superior son de este tipo¹⁹⁸. Ingresar a una carrera de estudios superiores generalmente implica a los estudiantes y sus familias renunciar a los ingresos que habrían generado de haberse incorporado tempranamente al mercado de empleo a tiempo completo. Mientras mayor sean estos costos, por lo general, más difícil será para los individuos posponer su ingreso al mercado laboral y acceder a una plaza de educación superior.
 - (v) Una parte complementaria de los beneficios individuales de demandar educación, especialmente educación superior, consiste en beneficios

¹⁹⁷ Por ejemplo, en Estados Unidos las diferencias entre los salarios percibidos por los egresados del *college* y los salarios de los egresados de la secundaria o *high school* aumentaron 25% entre 1979 y 1995. La desigualdad global también aumentó fuertemente; los asalariados en el decil superior pasaron de ganar 2,7 veces el salario del decil inferior, a ganar 3,7 veces durante el mismo período (véase Acemoglu, 2002, 7).

"According to the economic criterion, university graduates have been able to maintain their earnings advantage, not only in Europe, but all over the world. University graduates earn between 34% and 83% more than upper secondary graduates in the EU ["European Union"]". (Psacharopoulos, 2000, 90).

¹⁹⁸ Aproximadamente, 55% de los costos de demandar educación superior serían de este tipo (véase Sharp y otros, 2000, 72).

de consumo directo. Algunos individuos pueden derivar satisfacción no solo del mero hecho de participar de la actividad educativa o de formación, sino también de la interacción con otros estudiantes. Estos beneficios se incrementan con la posibilidad de cursar estudios en el extranjero, facilitando la oportunidad de conocer sociedades o culturas distintas, aprender un nuevo idioma, hacer nuevos amigos, etc. Muchas veces el producto de estas actividades, asociadas con el consumo directo de educación, está mezclado con la generación de algunas externalidades a la mera educación (posibilidad de emigrar y radicarse definitivamente en un país extranjero). Así, mientras mayor sea el nivel de internacionalización de la educación, particularmente educación superior, y más se valoren estas oportunidades, mayor será la demanda individual de educación superior por parte de los individuos.

- (vi) Además de las externalidades derivadas del consumo directo de educación superior por parte de los individuos, existe otra cantidad de externalidades derivadas de la provisión y consumo de educación y, especialmente educación superior, que no pueden ser apropiadas exclusiva ni principalmente por los individuos o particulares que la demandan directamente, por lo que no forman parte del cálculo hecho por estos a la hora de decidir realizar estudios de educación superior y que tienen que ver, sin embargo, con efectos positivos sobre toda la sociedad; externalidades tales como: el incremento sobre la productividad social y el ingreso agregado, los beneficios derivados de una mayor cultura cívica y el alcance de mayores niveles de integración social.
 - (vii) Por otra parte, la rentabilidad percibida por los individuos, derivada de la obtención de mayores niveles de educación, especialmente a nivel superior, es más baja en los países más pobres o subdesarrollados, debido a las características de sus economías, sociedades, sistemas políticos, etc., las que son también tecnológicamente menos desarrolladas, sus mercados más reducidos, los ingresos económicos de su población más bajos, y estarían afectados por una inestabilidad política, económica y social mayor, etc., compensando con creces cualquier diferencia de ingresos que pudiera haber entre individuos con diferentes niveles de calificación en los países subdesarrollados.
- Sin embargo, el efecto disuasivo de estos factores en la percepción de beneficios potenciales por parte de individuos habitantes de los países subdesarrollados, se ve atenuado por las posibilidades de emigración

a países que ofrecen mayores oportunidades, generalmente países desarrollados.

En términos estrictamente privados¹⁹⁹, la decisión de proveer y demandar educación superior consistiría entonces en evaluar el valor de una corriente de beneficios y costos personales derivados de la decisión de obtener educación a lo largo de toda la vida productiva de individuos con diferente nivel de educación (Hartog, 2000; Patrinos, 2000; Psacharopoulos, 1996, 1994). Así, si el valor presente del flujo de ingresos que el individuo espera percibir como resultado de la formación obtenida a nivel superior, excede el valor actual de los flujos de costos de esta formación, se justifican los gastos que está realizando en su educación (Sharp y otros, 2000; Todaro, 1997; Gillis y otros, 1983). La decisión de estudiar, así tomada, estaría motivada esencialmente por las expectativas de beneficios individuales.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO BIEN PÚBLICO

Dado que una parte importante de la corriente de beneficios derivados de la formación en educación superior consistiría en los ingresos particulares obtenidos por los individuos en el ejercicio de su profesión, existe quienes piensan que se puede tratar indiferentemente como una mercancía y condicionar su provisión a la sociedad, por medio del mercado de educación superior, por lo que serían precisamente los estudiantes o sus familias, y no es lo mismo, pues debido precisamente a la existencia de externalidades en la provisión de este bien, surgirían (des)incentivos que funcionan en contra del financiamiento óptimo de la educación superior de los estudiantes por parte de sus familias²⁰⁰ —particularmente en el caso de los estudiantes más

¹⁹⁹ “The private internal rate of return (IRR) to tertiary education is a standard measure of the profitability to undertake tertiary education. It can be defined as the discount rate that just equates the individual’s future benefits with the costs of education to the individual...From an economic point of view, the private monetary benefits of tertiary education essentially consist in a higher future stream of earnings after graduation” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 32).

²⁰⁰ Si el factor determinante para decidir el acceso de un estudiante a la educación es la comparación hecha por los padres del rendimiento esperado de la educación de sus hijos frente al costo de proveer su educación, en tanto los que reciben fundamentalmente el beneficio de su educación son los hijos —mientras los padres reciben cuando mucho solo una parte de estos beneficios— podría ser perfectamente racional, en términos de la decisión de los padres, subinvertir en la educación de sus hijos. Además, variables sociales como la discriminación (racial, sexual o socioeconómica) disminuyen el rendimiento esperado de la educación de algunos grupos de la población. De esta

pobres—, quienes en ausencia de ayuda o subsidio estatal deberían financiar por sí mismos los costos de su educación superior²⁰¹ (véanse Hartog, 2000; Psacharopoulos, 1991, 1994, 1996; Banco Mundial, 1995; World Bank, 1999). Esta decisión, en ausencia de un mercado financiero que otorgue créditos (o ayudas) a los estudiantes pobres para financiar sus estudios superiores, agravaría las inequidades —sobre este asunto se ha constatado (véase Winter-Ebmer y Wirz, 2002) la escasa disposición a endeudarse de los estudiantes pobres y sus familias— y dejaría el acceso a la educación superior solo o principalmente al alcance de los estudiantes pertenecientes a los estratos sociales de ingresos más elevados en una nación.

Por tal razón, pensamos que el cobro de aranceles para la educación, en nuestro caso para la educación superior, tiene consecuencias contrarias a la equidad y la eficiencia económica (Patrinos, 2000; Colclough, 1996). Aun reconociendo el hecho que el sector social que participa mayoritariamente en la educación superior es aquel que proviene de hogares de mayores ingresos económicos, el establecimiento de tarifas para la educación superior reforzaría la estructura o composición social de este sector, acentuando la exclusión de los estudiantes de hogares más pobres, por cuanto el cobro de tarifas para la educación superior —sobre todo en ausencia de ayudas o subsidios— eleva los costos totales (directos e indirectos²⁰²) que deben asumir las familias de menores ingresos económicos para acceder a los estudios a este nivel.

La educación no es una mercancía o bien de mercado típico (Santiago y otros, 2008; OECD, 2003; Whitman, 2003; Colclough, 1996; Stiglitz, 1988).

manera, quienes más necesitan de la educación, dados sus costos privados más elevados, serían quienes menos la demandarían; la decisión social conforme al cálculo privado subestimaría así la existencia de externalidades considerables.

²⁰¹ Entre los argumentos de quienes piensan que los estudiantes y sus familias deben pagar por los costos de su educación superior, encontramos: a) los estudiantes que van a las universidades no provienen de sectores pobres, por lo que no se puede financiar con impuestos —gran parte de los cuales son cancelados por los pobres— la educación de quienes poseen más; b) existe una tendencia natural de las personas a desperdiciar lo que nada les cuesta y a cuidar lo que les ha costado mucho. Por lo que poco o ningún cargo por la educación superior haría que estudiantes que no desean estudiar ingresen a la educación superior (Sharp y otros, 2000).

²⁰² Asumimos la hipótesis válida de que las mayores restricciones de acceso a la educación superior impactan igualmente el acceso de las familias de menores recursos económicos a la educación de niveles preuniversitarios. Mayores restricciones para el ingreso a estudios superiores pueden generar en los hogares más pobres una autoexclusión de niveles de educación que se ven como requisitos para ingresar a la educación superior (véase Colclough, 1996).

Por esta, entre otras razones, es por lo que en casi todas las sociedades contemporáneas los principales costos de la educación superior no son financiados por quienes aparecen como sus beneficiarios directos, sino que son financiados por el Estado u otras instituciones especializadas. Incluso, en sociedades más dispuestas al cobro de aranceles para realizar estudios superiores, dados los inmensos costos asociados con la educación superior, es muy difícil fijar el nivel de las tarifas o aranceles a los estudiantes, al nivel del costo marginal de su educación²⁰³ y, en la práctica, la provisión de educación superior es ampliamente subsidiada por la sociedad, a través del Estado, incluso la impartida en instituciones privadas²⁰⁴.

La existencia de “externalidades” significativas justifica la intervención pública para financiar la educación superior, asegurándose así niveles suficientes de provisión social del bien, al contrario de lo que pasaría si ello quedara exclusivamente bajo responsabilidad de los particulares. Por otra parte, los beneficios de la educación no son inmediatos, sino que se prevén para el mediano y largo plazo²⁰⁵, y son relativos, ya que están limitados por el acceso y la calidad de educación provista, así como por el acceso y la calidad de las plazas provistas por el mercado de empleo en un momento determinado, condiciones que son difíciles de garantizar, y están sujetas a mucha incertidumbre y riesgo político, social y, principalmente, económico, por lo que el corto plazo no es el término adecuado para planificar en educación, mucho menos en educación superior²⁰⁶, todo lo cual limita el funcionamiento de los mercados para proveer la educación, incluso la educación superior.

²⁰³ En Estados Unidos, en donde existe una vieja tradición de cobro por la educación superior, la relación entre precios y costos de esta varía entre 0,067 para las instituciones públicas de alta calidad, hasta 0,89 para las instituciones privadas de baja calidad (véase Winston, 1999).

²⁰⁴ El 70% o más de los estudiantes en los países nórdicos (Finlandia, Dinamarca y Suecia), Holanda y Reino Unido recibe algún tipo de ayuda (becas o créditos) del Estado; en los países del sur de Europa este porcentaje es menor, aunque aun significativo, entre 20% y 40% (véase Daniel y otros, 1999). En Estados Unidos, 69% de todos los nuevos estudiantes de pregrado a tiempo completo, casi dos millones, recibieron alguna ayuda financiera durante el año académico 1999-2000; este porcentaje es mayor en el caso de estudiantes en el sector privado (U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics, 2002).

²⁰⁵ Se estima, por ejemplo, que un individuo alcanza su máximo nivel salarial, digamos el nivel de largo plazo de sus remuneraciones, luego de egresar a la educación superior con quince años de experiencia.

²⁰⁶ “...the knowledge, skills and dispositions acquired are used over a lifetime, and may be developed at any stage in that lifetime. Thus, short term concerns should not be the sole criteria against which to judge the gains to be secured from higher levels of participation in tertiary education” (Whitman, 2003, 195; véase, también, Vila, 2000).

Existe ahora mayor reconocimiento de la importancia social de la educación²⁰⁷, por lo que se dispone hoy de mayor evidencia acerca del valor de esta como determinante importante del crecimiento económico de una nación, así como de su asociación con una gran cantidad de beneficios colectivos o sociales, no estrictamente económicos, como mejoras en la salud pública y preservación del patrimonio cultural de las sociedades. En particular, se ha acumulado suficiente evidencia que relaciona altos niveles de educación secundaria (sobre todo los últimos años de estudio a este nivel) y superior con el crecimiento sostenible en el largo plazo de los países. *Esta influencia positiva aumentaría con el desarrollo industrial y el nivel de educación global de los países* (véase OECD, 2003).

Disentimos por ello de quienes evalúan la inversión en materia de educación superior, estrictamente en términos individuales o de su aporte al crecimiento del flujo potencial de ingresos financieros del estudiante, pretendiendo derivar de este análisis limitado “evidencias” que soporten una menor inversión pública en educación superior, sustitutiva de un incremento de la inversión en otros niveles de educación²⁰⁸, motivándola en la supuesta existencia de diferencias entre las “tasa de retorno” individual y social de los diferentes niveles educativos (ver, especialmente, los trabajos de Psacharopoulos), pues la metodología para hacer tales mediciones no está protegida contra fallas ni disensos²⁰⁹ (véanse Sharp y otros, 2000; Vila, 2000; Birdsall,

²⁰⁷ Por ejemplo, el trabajo de investigación realizado por la OECD (2003) acepta que las políticas de inversión en educación fueron descuidadas, en particular, durante los setenta y ochenta; sin embargo, afirma: “The importance assigned to education in the economy has reemerged thanks also to a new body of research on economic growth that investigates the channels through which education and human capital accumulation impact economic performance” (OECD, 2003, 19).

²⁰⁸ Aunque en términos estrictos, físicamente hablando, la inversión en educación superior es sustitutiva de la inversión de estos mismos recursos en cualquier sector de la actividad social, no solo al interior del mismo sector educativo. Pero además debe entenderse como complementaria de la inversión en los demás niveles educativos y evaluarse en términos de la probabilidad de lograr aumentos en la escolaridad global de la sociedad. Un aumento de la inversión en un nivel educativo, digamos primaria, implica presiones a favor de un aumento sucesivo de la inversión y de la oferta en los otros niveles educativos. Algunos describen la expansión del sistema educativo como “olas”, comenzando desde la educación primaria: “Enrollment growth came in waves. It hit the primary schools first. Then, as more children finished primary schooling, high school enrollment soared. Some time later, universities, technical colleges, and other institutions of higher education, were affected” (Gillis y otros, 1983, 255).

²⁰⁹ “Los aspectos importantes de la relación entre la enseñanza, las calificaciones y el crecimiento económico no suelen captarse mediante análisis econométricos o estadísticos” (Singh, 1994, 199). Un reconocimiento reciente de ello puede verse en Jiménez y Patrinos (2008).

1996; Colclough, 1996; Nafziger, 1990; Stiglitz, 1988). En particular, estas formas de evaluación subestiman las externalidades²¹⁰ (efectos económicos cuyos beneficios —o costos— son imposibles de apropiar por el individuo o agente particular que las genera), e “impactos cruzados” que la formación en educación superior tiene sobre los otros niveles educativos, el aparato productivo e, incluso, sobre otros sectores de la actividad social en general. Este es el caso, por ejemplo, de la salud, los incrementos en la productividad y competitividad económicas intersectoriales y globales, la cultura cívica y el desarrollo de las instituciones democráticas.

Si bien la rentabilidad individual puede motivar, en condiciones normales y suponiendo las demás variables relevantes constantes, las decisiones de los individuos de demandar educación superior, el nivel en que esta suele demandarse puede verse condicionado generalmente no solo por variables individuales, sino por otras tantas variables²¹¹ que escapan al dominio individual, entre las cuales se pueden citar: variables demográficas (proporción de la población joven o tasa de emigración), económicas (estabilidad económica o de los ingresos), culturales (grado de escolaridad media de la población), equidad social (existencia de restricciones al acceso de minorías o grupos sociales), decisiones de Gobierno (políticas que promuevan o restrinjan el acceso al sector). Estas condiciones incluyen aspectos como la educación e ingreso de los padres; variables étnicas y geográficas; tamaño y distribución de la población; características económicas y del mercado de empleo; variables políticas e institucionales; incertidumbre con respecto al futuro, etc., a las que se agregan ahora variables globales asociadas con el grado de desarrollo relativo de las naciones y la apertura relativa a las influencias provenientes del exterior.

Todo ello hace difícil predecir el valor de los beneficios y costos derivados de la educación, especialmente de la educación superior, y limita la racionalidad con la que los individuos hacen frente solos a las decisiones

²¹⁰ “If these externalities are sufficiently greater at higher than at lower levels of education, then the sum of measured returns plus these unmeasured externalities, or social returns of higher education, could in fact exceed the sum of measured and unmeasured returns at other levels. In short, the actual ranking of the true social returns to various levels of education could shift” (Birdsall, 1996, 408).

²¹¹ El trabajo de David Post (1990) muestra evidencia empírica que relativiza el impacto de las variables relacionadas con el mercado laboral sobre la decisión de aspirar a ingresar a la educación superior de jóvenes estudiantes peruanos de diferentes condiciones sociales.

de demanda sobre la base de información parcial en el corto plazo. En la práctica, dada la complejidad de este bien, al momento de demandar educación superior, el estudiante ni su familia pueden estar seguros de lo que están comprando (cantidad y calidad de la educación, grado de asimilación de los conocimientos por parte de los individuos, posibilidades de inserción en el mercado laboral de profesionales con altos ingresos), lo que les expone además a abusos en caso de conducta inapropiada por parte de los proveedores, especialmente en profesiones muy especializadas en las que las instituciones de educación superior se comportan como monopolios (pues existirían rendimientos de escala y existen límites al acceso a información clave de la actividad o “negocio”) y en contextos en los cuales la educación es provista por oferentes extranjeros.

Esta enorme complejidad de la decisión de demandar educación superior y la creciente importancia de sus externalidades, efectos colectivos o sociales, plantean la necesidad de colocar la provisión de educación superior entre las mayores prioridades, no exclusivamente individuales o familiares, sino también estatales y colectivas.

En los países menos desarrollados, los costos relativos de formar profesionales pueden ser más elevados, medidos también en términos del uso alternativo que puede darse a los recursos destinados para estos fines; como consecuencia, las posibilidades de que los individuos financien independiente o autónomamente los costos de su educación son limitadas, por lo que habría de esperarse bajos niveles de participación o escolaridad a este nivel, en ausencia de intervención del Estado. Por lo que de acuerdo con estudios realizados, la elasticidad precio de la demanda y la elasticidad ingreso de la misma en la educación superior (véase Winter-Ebmer y Wirz, 2002) son elevadas, lo que permite predecir la ocurrencia de una fuerte disminución en la matrícula de los estudios superiores frente a cualquier incremento en los precios, así como una mayor concentración social de las cohortes de estudiantes que inician estudios a este nivel en los estratos de ingresos económicos elevados²¹².

²¹² Mientras la mayor elasticidad-precio indica una menor demanda de educación superior ante cualquier aumento en los precios o costos individuales, la mayor elasticidad renta indica que la demanda de educación superior –en ausencia de medidas compensatorias por parte del Estado– se concentre entre aquellos que tienen mayor ingreso: “The implicit costs of higher education are so great that

El supuesto implícito en el caso de quienes promueven el cobro de aranceles en educación superior es que la remuneración en el mercado laboral está determinada por las credenciales obtenidas en la educación superior, es decir, el mercado laboral remunera la formación en educación superior, compensando con creces la inversión realizada por los individuos y/o sus familias. Sin embargo, la inversión en el mercado laboral implica riesgos y está sometida –como cualquier otra– a los vaivenes de la economía de mercado, al igual que sometida a una creciente incertidumbre y variabilidad, que indican cierta independencia de las credenciales obtenidas en la educación superior. A pesar de la existencia en algunos países de una prima salarial para los profesionales, lo cual entre otros efectos se traduce en un incentivo para la formación superior, en el largo plazo –en la medida en que el exceso de demanda de fuerza de trabajo con altas calificaciones desaparezca– esta prima salarial también desaparecería. La prima a la formación profesional tendría que ver menos con las credenciales profesionales de los individuos que con variables coyunturales asociadas con su escasez relativa y la rentabilidad de ciertas actividades abiertas al comercio internacional (Cho y Keum, 2004; Mincer, 2003; Soete, 2001; Carnoy, 1997; Mincer, 1995).

Por otra parte, el mercado laboral para el cual la educación superior “produce” está lejos de ser un mercado perfecto: la posibilidad de encontrar empleo no se basa solo en las aptitudes y calificaciones del individuo, sino también en su “reputación y relaciones”. Mark Granoveter (*Getting a job: A study of contacts and carrers*):

...presenta pruebas convincentes de que un factor decisivo para que una persona alcance niveles altos de ingresos es que sea capaz de localizar un nuevo puesto de trabajo por medio de sus contactos personales, sin depender para ello de las vías convencionales. Las redes sociales y profesionales del trabajador son, por lo tanto, determinantes para la movilidad laboral. Incluso para puestos de baja capacitación, los mercados de trabajo flexible están haciendo que las redes sociales fuera del trabajo tengan cada día más importancia (citado en Carnoy y otros, 1997, 52).

even with the low tuition rates of public institutions, few children of the poor find it possible to attend” (Sharp y otros, 2000, 85).

Existe evidencia de la existencia de un mercado laboral diferenciado o segmentado que discrimina entre profesionales con distinta procedencia social²¹³. Adicionalmente, el tamaño limitado del mercado laboral de trabajadores con educación superior en los países subdesarrollados, les expone a sufrir de fuga crónica de cerebros o emigración permanente de sus recursos humanos calificados, limitando sus posibilidades de desarrollo.

Las características de la economía y el mercado laboral en los países subdesarrollados plantean serias restricciones a la política de expansión de la educación superior²¹⁴ y, dada la importancia de los recursos humanos egresados de este sector, este hecho limita a su vez las posibilidades de desarrollo de estas naciones. El mercado laboral en los países menos desarrollados se caracteriza por tener una oferta relativa excedente de fuerza de trabajo y ser muy heterogéneo. En nuestras economías coexisten un mercado de empleo precario con bajos salarios, baja productividad y en el cual los empleos son temporales, con un pequeño sector moderno, asociado con el capital y los mercados extranjeros, intensivo en capitales, con alta productividad, altos salarios y donde el empleo es más estable. Tal situación trae como consecuencia la predominante subutilización del factor trabajo, con altos niveles de desempleo o subempleo. En tales condiciones, la economía y el mercado laboral en los países menos desarrollados se convierten en una restricción para el crecimiento de la educación superior, debido a que un incremento en la escolaridad tendría impactos negativos sobre el nivel de empleo y remuneración de los trabajadores (véanse Sharp y otros, 2000; Todaro, 1997; Ghatak, 1995; Nafziger, 1990; Gillis y otros, 1983). Además, las imperfecciones generales del mercado laboral²¹⁵ limitan las posibilidades de inversión por parte del sector privado corporativo en la formación de los recursos humanos de estas sociedades, e implican –de prevalecer la racionalidad privada– niveles subóptimos

²¹³ “...those with affluent and educated parents cannot only finance education more easily, but are more likely to have the personal qualities, good connections, and better knowledge of opportunities to receive higher salaries and nonmanual jobs” (Nafziger, 1990, 275).

²¹⁴ “...education may help to reduce the rates of dependency on income transfers and other subsidies, but only if there are enough employment opportunities for more educated workers” (Vila, 2000, 27).

²¹⁵ Algunas de las imperfecciones existentes en el mercado laboral limitan la inversión de las empresas en la calificación del recurso humano, debido a la posibilidad de que este migre de una empresa a otra para obtener mayor remuneración y la empresa que invirtió en la calificación del recurso pierda lo que invirtió en la capacitación inicial del trabajador (véase Bruni-Celli, 2003, 126-128).

de inversión en educación, mientras que los mercados laborales en los países desarrollados se convierten por estas mismas razones en un foco de atracción para los trabajadores con educación superior de nuestros países subdesarrollados²¹⁶.

De las altas tasas de desempleo de los egresados de la educación superior en cierto momento se concluyó la presunta existencia de un exceso de educación de la población en los países menos desarrollados²¹⁷, desestimando la existencia, por otra parte, de restricciones en las economías de estos, por mercados laborales pequeños e imperfectos y fallas en la educación proporcionada a este nivel, ante lo que se recomendaba la restricción al crecimiento de los sistemas de educación superior en las naciones menos desarrolladas (véase los trabajos de Psacharopoulos). Es decir, paradójicamente, en países con escasez de recursos humanos calificados y bajo grado de desarrollo de la educación, recomiendan menos educación para superar nuestros problemas de menor desarrollo relativo²¹⁸.

Aceptando que las tasas de retorno social de los diferentes niveles educativos favorecieran en una época a los niveles preuniversitarios, de manera tal que fueran particularmente altas para la educación primaria, algo menores en la educación secundaria (aunque a un nivel muchísimo más bajo) y por último más bajas en la educación terciaria, esta situación cambia en la medida en que se alcanzan niveles universales (o cercanos) de cobertura en los niveles educativos preuniversitarios y las exigencias de formación planteadas por la economía y la sociedad se elevan, por lo que la tasa de retorno se hace considerablemente más atractiva en los niveles de educación superiores, tal como lo revela el creciente interés de los países desarrollados en la educación superior y el énfasis en sus externalidades.

Esta situación se acentúa en la medida en que las diferencias entre las tasas de retorno (privada y social) de los distintos niveles de educación es afectada además por el cambio social y tecnológico, particularmente por

²¹⁶ Este sería el caso de India, "The outflow of skilled professionals, whether in specific occupations or with generic applicability, is driven by the mismatch of potential productivity of skilled labour, produced through schooling and training in the Indian education system, and the ability of the economic system to offer jobs that pay them at their potential productivity" (Khadria, 2001, 59).

²¹⁷ Una crítica a posiciones similares en relación con los países europeos destaca en Psacharopoulos (2000), véanse especialmente páginas 90-91; véase, también, Psacharopoulos (1994).

²¹⁸ Los cambios en la política del Banco Mundial están muy bien ilustrados en el trabajo de Banya y Elu (2001), acerca del financiamiento a la educación superior en África subsahariana.

el auge de las industrias asociadas con la información y las telecomunicaciones, con impacto reconocido sobre el crecimiento económico y por la magnitud de las externalidades del conocimiento en las sociedades. Estas tasas, de hecho, variarán entre países, atendiendo a sus diferentes grados de desarrollo económico.

En la actualidad existe evidencia empírica que contradice la aseveración general sobre la baja tasa de retorno social de la educación superior. Destaca, por ejemplo, la mejora notable de la productividad agrícola en Panjab (véase Singh, 1994). Desde finales de los años sesenta, un crecimiento promedio de 5% anual por más de veinte años, no estaría asociado tanto con mejoras en los niveles de alfabetismo, educación primaria ni secundaria, pues persisten en esta tasas inferiores a las de otras regiones, sino, por el contrario, tendría que ver con la intervención de la Universidad Agrícola Estatal de Ludhiana para adaptar las tecnologías extranjeras en la mejora de la productividad de los cultivos en Panjab²¹⁹.

Temprano en los ochenta, algunos trabajos (véanse trabajos citados en Psacharopoulos, 2000, 1996) mostraban, manteniendo las demás variables constantes, cómo cuatro años de educación a los agricultores se traducen en un incremento cercano al 10% del producto agrícola. Trabajos algo posteriores obtuvieron resultados similares en Tailandia. Estudios sobre el este de Asia revelaron que un año adicional de educación contribuye cerca de 3% del producto interno bruto en Pakistán. La relación entre educación y crecimiento económico o desarrollo²²⁰ es públicamente aceptada en la realidad y se confirma también en investigaciones más recientes (Petrakis y Stamatakis, 2002) destacando la importancia que la educación superior tiene para los países desarrollados.

²¹⁹ “La revolución agrícola del Panjab de los veinte últimos años la inició la Universidad Agrícola Estatal de Ludhiana. Aunque la tecnología de la ‘revolución verde’ procedía del extranjero, fue adaptada y desarrollada por investigadores científicos e ingenieros agrónomos en dicha Universidad para ajustarse a las condiciones locales del suelo y el clima. La Universidad desempeñó también un papel crucial suministrando nuevas semillas, capacitando a los agentes de extensión agrícola, y organizando demostraciones sobre el éxito de la nueva tecnología en plantaciones experimentales” (Singh, 1994, 200).

²²⁰ En particular, estos resultados señalan que los países con un mayor capital humano (alude a una relación compleja entre cantidad y calidad) experimentan, generalmente, tasas de crecimiento económico más rápidas, así como que la creación de capital humano contribuye a la generación de nuevas ideas y productos, base del crecimiento económico en la actualidad.

En síntesis, la educación, debido a las externalidades asociadas con su producción y demanda por parte de los individuos, es un bien distinto a cualquier otro bien de mercado y habría al menos tres razones para invertir en ella: 1) mejorar la capacidad para producir y ganar dinero de los individuos (inversión en capital humano); 2) los individuos obtendrían además satisfacciones personales derivadas indirectamente de los mayores niveles de educación (gasto propiamente en consumo); 3) y, principalmente, la existencia de beneficios sociales o colectivos derivados de una mayor inversión en educación (externalidades sociales o *social spillovers*). El comportamiento reciente de estas variables promueve el creciente interés general o colectivo en la educación superior, reflejado por el surgimiento de la denominada “sociedad del conocimiento”, que acompaña el auge de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y la existencia de crecientes flujos internacionales de recursos humanos calificados. Estos últimos desarrollos introducen además variables globales en la formulación de la política nacional de educación superior.

TEORÍA ECONÓMICA Y DISEÑO DE LA POLÍTICA GLOBAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La reducción y el envejecimiento de la población en las sociedades de los países desarrollados plantean dificultades estructurales para proveer de fuerza de trabajo calificada a sus economías, dejando en la mayor disponibilidad de jóvenes por parte de las sociedades de los países subdesarrollados, la posibilidad de proveer para estas necesidades, lo que ha contribuido a su vez a generar una ventaja absoluta de comercio internacional a favor de los países subdesarrollados²²¹. En ausencia de intercambios internacionales, las economías de los países estarían limitadas a proveer directamente a la atención de sus necesidades, lo que en casos como estos plantearía la obligación de hacerlo internamente, a precios más elevados y con menor provisión que en presencia del abastecimiento proveniente del resto del

²²¹ “...cuando un país puede producir una unidad de un bien con menos trabajo que otro país, decimos que este primer país tiene ventaja absoluta en la producción de este bien” (Krugman y Obstfeld, 2001, 18).

mundo (principalmente) subdesarrollado. Una forma más barata²²² de proveer la fuerza de trabajo calificada que requieren los países desarrollados es, en cambio, por vía indirecta, como hemos visto, promoviendo el flujo internacional de profesionales y estudiantes de educación superior provenientes de países subdesarrollados.

Adicionalmente, el desarrollo tecnológico en la sociedad actual ha elevado la importancia y valor de los recursos humanos con educación superior, y simultáneamente ha facilitado la movilidad internacional de este recurso humano, al reducir, principalmente, los costos de las comunicaciones y el transporte internacionales, promoviendo también con ello la migración internacional. Estos menores costos del transporte y las comunicaciones internacionales facilitan los contactos entre los individuos y las sociedades de países y regiones inicialmente apartadas, posibilitando la mayor frecuencia y duración de estos contactos²²³; de esta manera, son más probables y numerosas las oportunidades en que las acciones y políticas adoptadas por un país generan efectos o tienen consecuencias sobre otros, aun en regiones geográficas “apartadas”.

Los efectos externos de las acciones o políticas de las naciones no son reflejadas por los precios de los bienes y servicios que normalmente se negocian en los mercados, por lo que la acción autónoma o independiente de los mercados genera resultados subóptimos o menores a los deseables, en términos de la generación de una adecuada cantidad de efectos externos, ya sean ellos positivos (externalidades positivas) o negativos (externalidades negativas).

Los efectos externos o externalidades²²⁴ son positivos cuando la acción de las partes que participan en una transacción es beneficiosa para unos terceros, y negativos, en cambio, cuando les generan costos. En presencia de externalidades, el precio de mercado de los bienes y servicios que se

²²² “The UK National Statistics Agency reported that immigration of foreign professionals and managerial workers and IT workers helped to restrain wage growth as the economy grew rapidly in London and Southeast region during the late 1990s” (OECD, 2001, 86).

²²³ El razonamiento se resume en lo siguiente: la reducción de los costos de transporte y telecomunicaciones promueve el intercambio, mientras que su elevación lo dificulta al, entre otras razones, encarecer los productos y convertirlos en bienes “no transables” o “no comercializables” internacionalmente: “Muchos bienes acaban siendo no comercializables debido a la ausencia de fuertes ventajas de costes nacionales o a los altos costes de transporte” (véase Krugman y Obstfeld, 2001, 33).

²²⁴ Todo este tema de externalidades puede revisarse en Pindyck y Rubinfeld (2001, 649-683).

adquieren no refleja el verdadero valor (o costo) social de los mismos, lo cual es fuente de importantes fallos o deficiencias en el funcionamiento de los mercados e ineficiencia económica, y son visibles en el exceso de provisión de externalidades negativas, o en la infraprovisión de externalidades positivas. Al no estar reflejadas en los precios, quienes los generan (beneficios y costos) no perciben íntegramente el valor de los mismos, por lo que el incentivo para producir una cantidad eficiente de ellos es escaso, produciéndose una cantidad excesiva de externalidades negativas (o costos) y una cantidad insuficiente de externalidades positivas (o beneficios). La persistencia y magnitud de las ineficiencias generadas por las externalidades, no reguladas ni compensadas, contribuye a disminuir el nivel de bienestar social existente, el cual sería notablemente mayor en ausencia de las mismas.

Un ejemplo pertinente para ilustrar lo que llevamos dicho, lo constituye la imposibilidad de los sistemas de educación superior de los países subdesarrollados de percibir íntegramente los beneficios derivados de la formación de recursos humanos altamente calificados, ante la existencia de una importante “fuga de cerebros” visible por la emigración de porciones más o menos numerosas de individuos con educación superior hacia los mercados laborales de países desarrollados²²⁵. Estos últimos se benefician de la existencia de una fuerza de trabajo altamente calificada, proveniente del exterior, en cuya formación no han tenido que realizar casi ningún costo (aun tomando en cuenta que realicen una pequeña inversión para facilitar su inserción social y la adaptación de los trabajadores inmigrantes a las distintas condiciones imperantes en el mercado laboral del país huésped). Esta situación se ve agravada por la prevalencia de condiciones en las cuales los salarios de los trabajadores inmigrantes son menores y no se corresponden con los precios del mercado local, debido entre otras razones a la existencia de prácticas discriminatorias en su perjuicio. Este ejemplo constituye simultáneamente una externalidad positiva para los países desarrollados y una externalidad negativa muy importante, dada la escasez crónica de recursos humanos calificados, recursos financieros y de todo tipo, para los países subdesarrollados.

²²⁵ “On the whole, OECD countries benefit from the International mobility of skilled workers. The net gain amounts to 1.6 percent in 2000, compared with 1.0 percent in 1990. The net brain gain has globally improved in all OECD countries” (Özden y Schiff, 2006, 186).

Estas externalidades se generan precisamente por la imposibilidad de impedir el flujo internacional de personas y limitar el acceso gratuito o casi gratuito de las economías de los países desarrollados, a la contratación de población con educación superior proveniente de países subdesarrollados. Este fondo de población altamente calificado es percibido por todos los países como un recurso de uso o propiedad común (los estudios que hacen uso de este término se refieren por lo general a bienes naturales (véanse, por ejemplo, Pindick y Rubinfeld, 2001 y Ostrom, 2000) al cual todos –y principalmente los países más ricos– en determinadas condiciones tienen acceso más o menos libre o abierto. La dificultad que plantea este hecho deriva de la particularidad de los bienes de uso o propiedad común, que comparten solo parcialmente los atributos de un bien público, es decir, cómo ellos son también bienes que no admiten exclusión²²⁶ (es imposible limitar el acceso al disfrute del bien), pero a diferencia de estos sí rivalizan en la demanda, es decir, una mayor demanda por parte de un individuo deja menor cantidad del bien disponible para consumos o usos sucesivos y, más característicamente, en casos límite, el uso excesivo de este bien puede afectar significativamente la fuente o provisión continua de los mismos²²⁷. Este último atributo precisamente genera en los bienes de uso o propiedad común problemas asociados con efectos de “congestionamiento” y “sobreutilización”, ausentes normalmente en el caso de bienes públicos “puros”, en los cuales no existe rivalidad en el consumo, por lo que una mayor demanda por parte de los individuos no disminuye las cantidades del bien disponibles para el consumo de otros.

La diferencia²²⁸ estriba en el hecho de que en el caso de los bienes de uso común los individuos pueden apropiarse y sustraer unidades de recursos

²²⁶ “Este atributo compartido es responsable de la tentación siempre presente de gorronear (*free-ride*) que existe tanto respecto a los RUC [recursos de uso común] como a los bienes públicos... Las proposiciones teóricas que se derivan únicamente de la dificultad de la exclusión se aplican a la provisión tanto de los RUC como de los bienes colectivos [o bienes públicos]” (Ostrom, 2000, 69).

²²⁷ El siguiente comentario ilustra precisamente los efectos que comentamos: “If other countries attract a relative large portion of educated population of a source country, then the average quality of migrants to the United States declines along with likelihood of skilled job placement” (Özden y Schiff, 2006, 243).

²²⁸ “...la distinción entre un bien público y un RUC no es trivial. A una persona que contribuye al suministro de bien público puro en realidad no le importa quién más lo usa, o cuándo y dónde, siempre y cuando un número suficiente de otros individuos compartan el costo del suministro. A una persona que contribuye al suministro de un RUC le importa mucho cuántos lo usan y cuándo y dónde, aún si todos los demás contribuyen a su suministro” (Ostrom, 2000, nota final #5, p. 103).

de un mismo sistema o fuente proveedora de recursos de uso común. En el caso de la sustracción racional o “controlada” de unidades del sistema, dentro de los límites que permite la “renovación” o reposición continua de unidades del mismo, el interés común por mantenerlo se preserva; sin embargo, dado que es muy difícil impedir a los individuos el acceso al bien, cada uno de ellos puede intentar proveerse de una cantidad excesiva de bienes y, al extremo, carecer de incentivos suficientes para dejar unidades del recurso disponibles para el uso de otros, poniendo con ello en riesgo la existencia misma y la provisión futura de este tipo de recursos de uso común. Si los individuos no encuentran incentivos para dejar de actuar egoístamente, provocarán el deterioro o agotamiento del sistema de provisión de recursos de uso común²²⁹. Así, el acceso libre o gratuito por parte de los países desarrollados a cantidades crecientes de recursos humanos altamente calificados, generados por los sistemas de educación superior de los países subdesarrollados, coloca un peso excesivo sobre los recursos escasos (de todo tipo) disponibles por estos países subdesarrollados y amenaza la viabilidad, continuidad y calidad de sus sistemas de educación superior²³⁰. El agravamiento de los problemas asociados con la apropiación de unidades adicionales de recursos de un sistema proveedor de bienes de uso común, puede provocar, entre otros problemas, que los proveedores locales (opuestos a los “apropiadores internacionales”)²³¹ se rehúsen a continuar proveyendo este bien, al menos en las condiciones y calidades en que lo hacían: “Sin un método justo, ordenado y eficiente para la asignación de unidades de recursos, los apropiadores locales tienen pocas razones para contribuir a la provisión continua del sistema de recursos” (Ostrom, 2000, 70).

²²⁹ “Cuando los apropiadores actúan de manera independiente en relación con un RUC que genera escasos recursos [debe entenderse en términos relativos, de manera que un mayor uso o una mayor sustracción de recursos deja una menor porción disponible para otros usos y para otros apropiadores], los beneficios netos totales que se obtienen por lo general son menores a los que habrían alcanzado si hubieran coordinado sus estrategias. Las ganancias que reciben de sus esfuerzos de apropiación son menores cuando las decisiones se toman de manera independiente de las que hubieran sido de otro modo: en el peor de los casos pueden destruir el propio RUC” (Ostrom, 2000, 77).

²³⁰ En presencia de elevados costos de oportunidad de los recursos invertidos en el sector de educación superior en los países subdesarrollados, la justificación de elevar o mantener la inversión en el mismo, en presencia de una considerable fuga de cerebros, podría ser cuestionada socialmente.

²³¹ “Siguiendo a Plott y Meyer, 1975, llamo al proceso de sustracción del recurso ‘apropiación’. Quienes sustraen esas unidades son llamados ‘apropiadores’...” (Ostrom, 2000, 67) “El término que utilizo para referirme a los que se encargan de la provisión de un RUC es ‘proveedores’...” (p. 68).

Sin embargo, la existencia de una ventaja absoluta derivada de la abundancia relativa de población con educación superior, por parte de los países subdesarrollados, es insuficiente para colocar a estos en una posición dominante en el mercado global de recursos humanos calificados y de provisión de educación superior, dada la existencia —entre otros factores— de mercados laborales más atractivos, menores costos y mayor intensidad de capital, ventajas de escala, tecnológicas, ventajas de red y del aprovechamiento de otras externalidades (como una mayor reputación, etc.) del sector de formación profesional y educación superior en los países desarrollados. Tales situaciones inciden determinadamente en la generación de una ventaja comparativa²³² a favor de los países desarrollados en la formación y atracción de recursos humanos altamente calificados en el ámbito internacional. Estas ventajas derivan fundamentalmente, a su vez, de la manera como se organiza el sector, y se extienden internacionalmente en la medida en que avanza el proceso de globalización de la educación superior.

La organización de un sector productivo está asociada significativamente con el propósito de disminuir los costos en la generación de bienes y servicios. Una parte importante de estos costos son costos externos o costos de transacción²³³, que surgen de la interacción con otras personas y de actividades complementarias con la actividad productiva central. Estos costos están influidos y son exacerbados por la especificidad (unicidad) del bien o servicio, la actividad productiva y los activos destinados a su producción (véase Williamson, 1989, 103ss.). El grado de especificidad de estas variables comprende las siguientes posibilidades: i. especificidad del sitio, “Tal especificidad se explica por una condición de inmovilidad de los activos, lo que quiere decir que son grandes los costos del establecimiento o de la reubicación [de una actividad productiva dada]” (p. 103); ii. especificidad de los activos; los activos productivos tienen un número escaso de aplicaciones o usos, es decir, no pueden ser usados en otros sectores o procesos productivos (son escasamente transferibles,

²³² “Un país tiene *ventaja comparativa* en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que es en otros países” (Krugman y Obstfeld, 2001, 15).

²³³ Para Oliver E. Williamson, las instituciones económicas del capitalismo —aunque no serían exclusivas de ellas— “tienen el propósito y el efecto fundamental de economizar los costos de transacción” (vid. Williamson, 1989).

vid. “bienes de un solo uso”); iii. especificidad del recurso humano; las cualidades especiales (habilidades y conocimientos) de los trabajadores no pueden ser sustituidas o reemplazadas fácilmente; iv. activos dedicados, comprende la inversión discreta en capacidad productiva destinada a la producción para un solo cliente. En la medida en que aumenta el grado de especificidad de una actividad productiva, por el grado de especificidad, heterogeneidad o diferenciación del producto, del proceso productivo y/o de los activos utilizados en ella, se eleva el grado de dependencia e interacción entre cualesquiera de las partes asociadas con este sector o actividad productivos, estableciéndose en el límite estrechas relaciones de intercambio bilaterales y elevándose con ello considerablemente los costos externos o de transacción. Estos costos de transacción pueden incrementarse aun más por la incertidumbre que rodea la actividad productiva, la cual puede derivar de su naturaleza misma (asimetría de información, dificultades para evaluar la calidad y niveles de abastecimiento del producto, realizar seguimiento a compromisos, etc.) y del comportamiento de los individuos asociados con ella (conducta oportunista).

En las situaciones en las que los costos externos o costos de transacción son elevados y existe una considerable incertidumbre asociada con el sector productivo o actividad evaluada, entran en acción un conjunto de incentivos a favor de la concentración o integración vertical de esta actividad productiva²³⁴.

El riesgo e incertidumbre asociados con la continuidad del suministro y calidad del recurso humano altamente especializado, egresado de los sistemas de educación superior en los países –desarrollados²³⁵ y subdesarrollados–, promueven la integración internacional de los sistemas de educación superior en el mundo desarrollado, principalmente para generar rendimientos de

²³⁴ “Las economías del costo de transacción justificarán la integración cuando las partes estén estrechamente unidas en una relación de intercambio bilateral, lo que vuelve vitales los problemas de armonización de la interrelación, y cuando la integración no sacrifique las economías de agregación” (Williamson, 1989, 124).

²³⁵ No solo los sistemas de educación superior en los países subdesarrollados verían amenazada su estabilidad; los sistemas de educación superior en los países desarrollados estarían igualmente limitados en sus posibilidades de permanencia, dado que el tamaño de las cohortes de estudiantes autóctonos que acceden a estos se ha ido reduciendo, lo cual ha sido compensado parcialmente con la menor selectividad (aumento en la tasa de acceso o cobertura) y el ingreso de estudiantes no tradicionales al mismo.

escala y aprovechar las ventajas tecnológicas (asociadas con la introducción de innovaciones, en productos y procesos, y facilitar la transmisión e intercambio del conocimiento y experiencia) y demás economías externas. El objetivo de este proceso de integración al interior de los países desarrollados, es asegurar las condiciones más eficientes para el suministro regular de la educación superior, en la cantidad y calidad requerida para atender mejor las necesidades de estas sociedades. Este tipo de integración tiende a darse inicialmente entre países con similar grado de desarrollo relativo, semejante relación capital-trabajo o igual nivel de calificación de su fuerza de trabajo²³⁶. Sin embargo, la persistencia de las limitaciones demográficas en los países desarrollados presiona a la integración también hacia los países subdesarrollados. En este último caso, las razones que justifican la integración de la industria tienen que ver, fundamentalmente, con las necesidades de abasto (suficiencia y continuidad) de recursos humanos calificados (heterogéneos), procedentes de los países subdesarrollados, que mantienen las economías, sociedades, e incluso el mismo sector de educación superior en los países desarrollados²³⁷.

La incertidumbre en la continuidad del abastecimiento de recursos humanos altamente calificados provenientes del exterior, principalmente de los países subdesarrollados; la naturaleza heterogénea de estos recursos, así como las diferencias entre la calidad de la formación a nivel superior provista entre los diferentes sistemas de educación superior del mundo; la dificultad para transferir la tecnología al interior del sector entre países desarrollados y subdesarrollados; la menor disposición a ello, en la medida en que esto permite generar ventajas también para el resto de la economía, etc., son elementos que estarían promoviendo la integración internacional del sector de educación superior de los países desarrollados y subdesarrollados, fenómeno que conocemos mejor como globalización de la educación

²³⁶ “Así, el comercio intraindustrial será dominante entre los países con un nivel de desarrollo económico similar. Las ganancias de este comercio serán grandes cuando las economías de escala sean importantes y los productos altamente diferenciados” (Krugman y Obstfeld, 2001, 145).

²³⁷ Estos tipos de integración vertical nos lucen análogos a los dos tipos de integración que distingue Williamson: “La primera clase que llamaré la integración vertical mundana, comprende la integración de etapas sucesivas dentro de la tecnología fundamental... son las etapas en el sitio... La segunda clase, que es más exótica, comprende la integración de actividades periféricas o fuera del sitio: la integración hacia atrás en los materiales básicos, la integración lateral en los componentes, la integración hacia adelante en la distribución, etc.” (Williamson, 1989, 111-112).

superior, y que –como hemos señalado– tiene consecuencias colectivas obvias en términos del bienestar social y las posibilidades de desarrollo entre los diferentes países.

BLANCA
S/F (184)

Capítulo 5

Globalización de la educación superior

Un factor común de las sociedades modernas es la expansión de sus sistemas de educación superior²³⁸ (véanse OECD, 2008c; World Bank, 2003; Whitman, 2003; Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, 2000; Trow, 1999; Windolf, 1992; Altbach, 1991; Psacharopoulos, 1991; Seidel, 1991, entre otros). En todo el mundo, la cobertura de educación superior –como proporción de los estudiantes sobre la población en edad teórica de cursar este nivel de educación– ha crecido de manera extraordinaria, particularmente desde finales de la II Guerra Mundial; primero, en Estados Unidos, desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, luego en el resto de los países industrializados de Europa y Asia, y, finalmente, en los países subdesarrollados. La educación superior ha dejado crecientemente de estar dedicada a la formación de élites para estar al alcance de las masas. La educación universal (sistemas con cobertura superior a 35%) es una realidad, especialmente en los países más ricos o desarrollados, e implica, esencialmente, la extensión del acceso a la educación superior más allá de un tercio o la mitad de la población y el tránsito a una situación en la cual, alguna forma de educación postsecundaria está universalmente disponible a lo largo de toda la vida, también en los hogares y en los sitios de trabajo (véase Trow, 1999). Adicionalmente, las instituciones de educación superior (IES) son abiertas y desarrollan en la actualidad una relación más estrecha con la sociedad, no solo la establecida

²³⁸ Esta tendencia recibió en Europa el nombre de “profesionalización de la educación general” (Sporn, 1999, 24).

nacionalmente (comunidad nacional), sino, de manera significativa, con la de alcance global (comunidad mundial)²³⁹.

Cuadro 5.1
Expansión de la cobertura de educación superior en el mundo (1965-2005).
Tasas de escolaridad bruta de educación superior

Región	1965	1975	1985	1995	2000	2005
Mundo	9	14	13	18	19	24
Países desarrollados	16	21	26	46	59	69
Países subdesarrollados	6	13	15	18	24	27
Países más rezagados	1	2	3	3	4	5
África	6	7	12	11	15	19
Asia	3	13	14	18	24	27
Europa	28	31	37	45	53	66
América Latina y el Caribe	8	14	24	21	27	35
América del Norte	47	54	61	79	67	81
Oceanía	16	24	28	68	65	73

Nota: Los datos para la región Mundo (1965-85) son los ofrecidos por Unesco-Grupo Especial (2000). El año de partida para algunos países y regiones corresponde a 1970-71.

Fuente: UIS/Unesco Institute for Statistics. Cálculos propios.

El cuadro anterior refleja bien lo que deseamos decir. Las tasas de escolaridad en educación superior crecen en todo el mundo y son especialmente elevadas en los países desarrollados²⁴⁰. Este crecimiento es notable, sobre todo desde la segunda mitad de los años ochenta, período a partir del cual se percibe mayor confianza en los resultados de inversión en el sector, particularmente en los países desarrollados. A partir de esta fecha las políticas hacia el sector de educación superior, especialmente en los países desarrollados, fueron reorientadas radicalmente, por lo que resulta de interés

²³⁹ “...it is important for countries to develop a national strategy or master plan for internationalisation in light of their country-specific goals in the tertiary education sector, but also beyond education (human resources development, research and innovation, etc.)”. (Santiago y otros, 2008, vol. I, 21).

²⁴⁰ Una discusión sobre documentos de políticas de los países miembro de la OECD concluye, “the trend has been continued growth, even in countries which have had high rates of participation in tertiary education” (Whitman, 2003, 194).

explicar los contenidos y propósitos de estas reformas, y las variables que se encuentran detrás de este cambio radical en las políticas de educación superior de estos países, sobre todo por las implicaciones que pudieran tener en los países subdesarrollados. Este es concretamente el objetivo del capítulo. Sin embargo, antes es necesario definir los factores asociados con la globalización de la educación superior y delimitar su alcance, lo cual haremos en la siguiente sección.

COMPRENSIÓN Y ALCANCE DE LA GLOBALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Más de 130 millones de estudiantes estaban matriculados en los sistemas mundiales de educación superior a comienzos de este siglo. La tasa de crecimiento promedio de la matrícula mundial, entre los años 1991-2004, habría sido de 5,1% anual. Este crecimiento estuvo, sin embargo, desigualmente repartido. Entre las diferentes regiones mundiales con mayor crecimiento se encontraban: este de Asia y el Pacífico (8,1%), África subsahariana (7,2%) y suroeste de Asia (6,8%), mientras que Latinoamérica y el Caribe (5,1%) y centro-este de Europa (5,0%) crecieron a un ritmo promedio, destacando el estancamiento o significativo menor crecimiento del sector en los países más desarrollados de Norteamérica y Europa occidental (1,9%)²⁴¹.

Las menores tasas de crecimiento de los países más ricos guardan relación con sus ya grandes sistemas de educación superior y, especialmente, con las características demográficas actuales de sus sociedades: envejecimiento y reducción de la población²⁴², particularmente de la más joven (véase capítulo III). Estas tendencias demográficas tienen efectos importantes sobre el tamaño y variabilidad de los flujos de estudiantes que acceden a los sistemas de educación superior en estos países, visibles en la fluctuación de sus tasas de escolaridad, tamaño de la matrícula y tamaño de la cohorte de la población en edad de estudiar en el sector.

²⁴¹ Para ver la fuente de estos datos y examinar las principales tendencias al interior del sector de educación superior en el mundo, véase Santiago y otros (2008, vol. I, 41ss.).

²⁴² “The ‘massification’ of higher education in many countries did not always occur at a time of demographic growth: in the United States, the most recent major phase of expansion coincided with a decrease of its younger cohorts” (OECD, 2008b, 46).

El cuadro 5.2 ilustra precisamente las consecuencias de este hecho sobre los sistemas de educación superior de los países desarrollados, particularmente sobre los principales países receptores de estudiantes internacionales de educación superior²⁴³. Aquí podemos observar cómo disminuyó en estos países, a partir de los años noventa, la población residente en edad de estudiar educación superior y, a pesar de ello, se nota un crecimiento explosivo de la matrícula del sector, que solo puede ser explicado por un incremento del acceso de estudiantes no tradicionales a la educación superior²⁴⁴ y, principalmente, por la inmigración de estudiantes de educación superior provenientes del resto del mundo²⁴⁵.

Todos los países beneficiarios de la inmigración de estudiantes internacionales²⁴⁶ poseen una población residente en edad de estudiar con tendencia a estancarse o disminuir francamente, lo que relativiza el flujo continuo de estudiantes que conformarían el sistema de educación superior de estos países y les hace depender de la inmigración de estudiantes provenientes del resto del mundo. Este es el caso, incluso, de países como Alemania, el cual se benefició de la desintegración de los regímenes socialistas, absorbiendo la población que residía anteriormente en la denominada República Democrática Alemana, así como inmigrantes de ascendencia alemana provenientes del resto de Europa oriental²⁴⁷. A pesar de ello, la tendencia estructuralmente es la misma y tiende a acentuarse con el tiempo.

²⁴³ El número de estos estudiantes se habría multiplicado por cuatro para 2006, en comparación con su número para los años setenta: “Two-thirds of them are highly concentrated in only seven destination countries: nearly half (49%) attend higher education in the top four destination countries (the United States, the United Kingdom, Germany and France), with another 16% accounted for by the next three (Australia [6,3%], Canadá [5,1%], and Japan [4,4%])” (OECD, 2009, 43).

²⁴⁴ “...in most countries, tertiary student bodies are increasingly heterogeneous in terms of socio-economic background, ethnicity and previous education. Today, TEIs [Tertiary Education Institutions] include an increasing number of non-traditional students... This diversification reflects the increasing social demand for tertiary education and the subsequent wider participation” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 47).

²⁴⁵ “In the 1990s, there was a sharp increase in cross-border higher education –the International mobility of students and teachers, educational programmes and higher education institutions– which has continued since” (OECD, 2009, 43).

²⁴⁶ Incluimos información de los principales; en esta parte no incluimos a Japón en la muestra, para evitar riesgos de sesgarla, debido a que su política de educación superior está fuertemente influida por variables culturales y su dependencia natural de estudiantes de Asia, para atender sus necesidades de recursos altamente calificados. A pesar de estas diferencias, como se verá, Japón sigue siendo un modelo de las tendencias planteadas en el capítulo.

²⁴⁷ “In the western part of Germany, other factors countering the once anticipated decline in student numbers are also at work. There has been a gradual increase in the number of foreigners at German

Cuadro 5.2

**Tasas de escolaridad en educación superior de países receptores
de estudiantes internacionales**

	Alemania %	Australia %	Canadá %	Francia %	Nueva Zelanda %	Reino Unido %	Estados Unidos%
1975	24,6	23,4	47,8	23,4	24,4	18,0	51,2
1980	26,2	25,1	50,3	24,9	26,6	18,6	53,4
1985	29,5	27,8	70,3	29,0	30,9	21,3	59,0
1990	33,8	35,1	89,3	36,8	39,3	26,6	71,7
1995	44,3	70,4	90,2	50,6	58,5	48,1	77,3
2000	45,9	65,5	59,3	53,3	66,0	58,1	67,5
2005	47,1	72,4	47,1	55,3	81,4	59,4	81,6

Fuente: Estadísticas históricas Unesco. UIS/Unesco Institute for Statistics. Cálculos propios.

**Países receptores de migración de RR.HH. altamente calificados
Población en edad de cursar estudios superiores y matrícula de educación superior**

	Alemania		Australia		Canadá		Francia		Nueva Zelanda		R.U.		EE.UU.	
	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula
1975	4.240.000	1.041.225	1.171.777	274.738	2.258.527	1.079.960	4.233.642	989.439	270.981	66.178	3.903.733	703.645	19.981.770	10.223.729
1980	4.662.200	1.223.221	1.291.513	323.716	2.331.400	1.172.750	4.256.560	1.060.412	287.953	76.643	4.279.215	795.985	21.678.558	11.569.899
1985	5.263.100	1.550.211	1.332.899	370.048	2.333.585	1.639.410	4.327.392	1.255.538	309.902	95.793	4.729.188	1.006.969	20.763.322	12.241.940
1990	6.056.620	2.048.627	1.381.662	485.075	2.062.158	1.840.837	4.318.441	1.587.202	284.029	111.504	4.424.949	1.177.792	18.879.507	13.538.000
1995	4.870.415	2.155.728	1.371.251	964.998	1.977.005	1.783.716	4.097.316	2.072.552	280.242	163.923	3.770.188	1.813.280	18.460.200	14.278.799
2000	4.474.827	2.054.838	1.290.676	845.132	2.043.077	1.212.161	3.781.408	2.015.344	260.632	171.962	3.481.846	2.024.138	19.559.680	13.202.880
2005	4.813.692	2.268.741	1.414.992	1.024.589	2.154.423	1.014.837	3.953.200	2.187.383	294.763	239.983	3.849.600	2.287.541	21.179.380	17.272.044

Índices de crecimiento

	Alemania		Australia		Canadá		Francia		Nueva Zelanda		R.U.		EE.UU.	
	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula	Pob. edad escolar	Matrícula
1975	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1980	109,96	117,48	110,22	117,83	103,23	108,59	100,54	107,17	106,26	115,81	109,62	113,12	108,49	113,17
1985	124,13	148,88	113,75	134,69	103,32	151,80	102,21	126,89	114,36	144,75	121,15	143,11	103,91	119,74
1990	142,84	196,75	117,91	176,56	91,31	170,45	102,00	160,41	104,82	168,49	113,35	167,38	94,48	132,42
1995	114,87	207,04	117,02	351,24	87,54	165,17	96,78	209,47	103,42	247,70	96,58	257,70	92,39	139,66
2000	105,54	197,35	110,15	307,61	90,46	112,24	89,32	203,69	96,18	259,85	89,19	287,66	97,89	129,14
2005	113,53	217,89	120,76	372,93	95,39	93,97	93,38	221,07	108,78	362,63	98,61	325,10	105,99	168,94

Fuente: Estadísticas históricas Unesco. UIS/Unesco Institute for Statistics. Cálculos propios.

Esta inestabilidad del tamaño de las cohortes de jóvenes en edad de estudiar educación superior introduce gran variabilidad al interior de los sistemas de educación superior de los países desarrollados, creando incertidumbre sobre la estabilidad futura del flujo de estudiantes que requieren sus sistemas de educación superior, así como del producto principal de estos, los recursos humanos altamente calificados que requieren sus economías para funcionar. Esta situación se percibe si examinamos en el largo plazo el comportamiento de indicadores del tamaño del sector en relación con la población; nuevamente, su variabilidad y fuerte expansión solo es posible explicarla considerando el acceso de estudiantes no tradicionales y, más recientemente, el flujo de estudiantes internacionales (véase cuadro 5.3).

Cuadro 5.3

Tamaño del sector de educación superior en los principales países receptores de estudiantes internacionales (estudiantes por 100 mil habitantes)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Alemania	1.323,47	1.562,44	1.995,51	2.579,06	2.641,11	2.495,28	2.748,62
Australia	2.016,43	2.202,90	2.342,08	2.838,19	5.326,18	4.408,39	5.023,73
Canadá	4.666,67	4.783,61	6.343,73	6.645,38	6.087,35	3.952,66	3.143,56
Francia	1.876,46	1.965,55	2.266,60	2.792,30	3.573,43	3.412,23	3.586,05
Nueva Zelanda	2.146,55	2.434,66	2.925,87	3.281,46	4.460,49	4.457,51	5.805,24
UK	1.251,46	1.413,48	1.780,54	2.057,75	3.124,08	3.437,38	3.797,48
USA	4.666,07	5.042,03	5.087,83	5.311,83	5.275,78	4.673,65	5.819,03

Fuente: UIS/Unesco Institute for Statistics. Estadísticas OECD. Cálculos propios.

Atendiendo a los datos mostrados, es notable el éxito de los países que concentran mayor proporción del flujo de estudiantes internacionales (EE.UU., Reino Unido y Australia), a los que habría que agregar Nueva Zelanda, naciones que hacen uso explícito de la política de atracción de estudiantes internacionales para mantener el tamaño de sus sistemas de educación superior, en contraste con el riesgo implicado por la

universities who were born in the country... There also has been an increase in the proportion of young people who have come to the Federal Republic as 'resettlers'. Added to these developments is the reunification of Germany" (Seidel, 1991, 290).

inestabilidad propia de estos flujos. Este riesgo es visible, especialmente en el caso de Canadá, nación que parece haber perdido terreno en la arena de la competencia internacional por este tipo de estudiantes, resultando afectada por una contracción importante en el tamaño de su sistema de educación superior, lo que puede estar indicando algo también en relación con la composición de los flujos migratorios previos.

Estas tendencias se acentúan en el tiempo, aumentando la dependencia en una porción creciente de estudiantes internacionales, para la conformación de las cohortes de estudiantes de los sistemas de educación superior en los países desarrollados. Especialmente, este es el caso para los países con menor población y más severos problemas de envejecimiento de la misma (cuadro 5.4).

Cuadro 5.4
**Estudiantes internacionales matriculados en los países desarrollados
(1999-2009)**

	EE.UU	IMR	R.U.	IMR	Canadá	IMR	Alemania	IMR	Francia	IMR	Australia	IMR	Nueva Zelanda	IMR
1999	451.935	3,28	232.540	11,17	32.466	2,66	178.195	...	130.952	6,51	117.485	13,89	6.900	4,12
2000	475.169	3,60	222.936	11,01	36.450	3,01	187.033	9,10	137.085	6,80	105.764	12,51	8.210	4,77
2001	475.168	3,50	225.722	10,92	42.711	...	199.132	...	147.402	7,25	120.987	13,93	11.069	6,23
2002	582.996	3,66	227.273	10,14	49.572	3,95	219.039	...	165.437	8,15	179.619	17,75	17.732	9,58
2003	586.316	3,53	255.233	11,16	59.067	...	240.619	...	221.567	10,46	188.160	18,70	26.359	13,48
2004	572.509	3,39	300.056	13,35	65.001	4,90	260.314	...	237.587	11,00	166.954	16,65	41.422	17,02
2005	590.158	3,42	318.399	13,92	69.126	...	259.797	11,45	236.518	10,81	177.034	17,28	40.774	16,99
2006	584.719	3,34	330.078	14,13	68.520	6,75	207.994	...	247.510	11,24	184.710	17,76	...	...
2007	595.874	3,36	351.470	14,88	92.881	...	206.875	...	246.612	11,32	211.526	19,52	33.047	13,62
2008	624.474	3,42	341.791	14,67	...	...	189.347	...	243.436	11,25	230.635	20,63	31.565	12,92
2009	660.581	3,46	368.968	15,28	...	...	197.895	...	249.143	11,47	257.637	21,47	38.351	14,58

Fuente: UIS/Unesco Institute for Statistics. Cálculos propios.

IMR: Inbound Mobility Rate, se refiere a la proporción que los estudiantes internacionales representan sobre el total de estudiantes matriculados en educación superior en el país receptor.

De los casos estudiados, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Alemania, Francia y Canadá revelan un aumento constante de la proporción que los estudiantes internacionales significan, sobre el total de estudiantes matriculados en sus sistemas de educación superior, lo cual en el contexto de envejecimiento de sus sociedades y reducción de las cohortes de la población con edad de estudiar en el sector, plantea una mayor dependencia

de estos en los estudiantes internacionales, para asegurar la viabilidad de sus sistemas de educación superior y, en especial, para el caso de ciertos cursos y programas, principalmente, aquellos en las áreas de las ingenierías y ciencias básicas, así como también algunas áreas de la salud, especialmente en el caso de Reino Unido (cuadro 5.5).

Cuadro 5.5
Distribución porcentual de estudiantes internacionales matriculados por área de conocimiento. Año 2004

	Agricultura	Educación	Ingenierías	Salud y asistencia en salud	Artes y humanidades	Ciencias básicas	Servicios	Ciencias sociales, administración y derecho	No especificado	Total
Australia	0,7	3,1	12,1	6,3	8,2	20,2	1,5	47,9		100
Canadá	1,1	2,2	12,5	5,6	9,6	14,3	1,2	27,3	26,1	100
Reino Unido	0,8	4,3	15,2	8,5	14,4	14,7	1,0	39,8	1,3	100
Estados Unidos	0,3	3,0	15,6	5,7	11,0	19,4	1,9	31,0	12,0	100

Nota: Los estudiantes internacionales son definidos por país de residencia. Canadá: los datos corresponden a 2002.
Fuente: OECD, Education at a Glance 2006, Table C3.5. Disponible: www.oecd.org/edu/eag2006.

La provisión internacional de educación superior ha adquirido gran importancia y crece todos los años. Una parte considerable de este flujo continúa constituyéndolo la migración internacional de estudiantes, orientada principalmente desde los países subdesarrollados hacia los países desarrollados (cuadro 5.6), con el fin estudiar en sus sistemas e instituciones de educación superior. De acuerdo con datos de Unesco, el número total de estudiantes internacionales entre 2000-2009 habría crecido al menos 75% (véase Coughlan, 2011). La región de Asia constituye el origen de la mayor porción de este flujo (54,8%), aspecto que está asociado con la importante inversión hecha desde décadas precedentes en la educación preuniversitaria de la población de estos países. China e India son a nivel mundial los países con mayor número de estudiantes en el extranjero. A pesar de la cantidad de estudiantes internacionales procedentes de estos países, el número inmenso de su población total incide en la existencia de bajas tasas de emigración. Sin embargo, regiones con un número absoluto más pequeños de estudiantes internacionales, tales como África, Centroamérica y el Caribe, debido al número reducido de su población, poseen tasas considerablemente más

elevadas de migración de sus estudiantes de educación superior, por lo que resultan relativamente más afectadas por los efectos potenciales de este fenómeno. El cuadro 5.6 destaca –entre otros aspectos– la importancia relativa de África en la migración de estudiantes para cursar estudios superiores, por encima, incluso, de regiones con mayor disponibilidad de recursos, significativamente Norteamérica y Europa.

Cuadro 5.6
Distribución de los estudiantes internacionales por región de origen y principales destinos. Año 2009

Región de origen	Principales países de destino							Total principales destinos
	Nueva Zelandia	Canadá	Alemania	Francia	Australia	Reino Unido	EE.UU.	
África	389	10.479	17.333	106.957	7.695	35.164	36.330	214.347
Norte de América, América Central y el Caribe	2.990	13.336	6.126	8.871	7.996	24.470	63.761	127.550
Suramérica	325	2.348	5.828	9.921	2.657	3.557	32.383	57.019
Asia	22.503	44.250	65.597	55.123	203.913	178.513	451.725	1.021.624
Europa	3.325	10.287	86.617	52.532	10.757	117.592	71.326	352.436
Oceanía	4.234	332	445	381	4.544	2.208	4.970	17.114
No especificado	4.584	11.816	15.949	15.358	20.075	7.464		75.246
Total estudiantes internacionales	38.351	92.881	197.895	249.143	257.637	368.968	660.581	1.865.456
Distribución porcentual								
África	1,0	11,3	8,8	42,9	3,0	9,5	5,5	11,5
Norte de América, América Central y el Caribe	7,8	14,4	3,1	3,6	3,1	6,6	9,7	6,8
Suramérica	0,8	2,5	2,9	4,0	1,0	1,0	4,9	3,1
Asia	58,7	47,6	33,1	22,1	79,1	48,4	68,4	54,8
Europa	8,7	11,1	43,8	21,1	4,2	31,9	10,8	18,9
Oceanía	11,0	0,4	0,2	0,2	1,8	0,6	0,8	0,9
No especificado	12,0	12,7	8,1	6,2	7,8	2,0	0,0	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UIS/Unesco Institute for Statistics. Cálculos propios.

Entre 1999-2004, la tasa de crecimiento en el número de estudiantes emigrantes por regiones fue mayor en los países del suroeste de Asia (100% de crecimiento durante estos años), África subsahariana (77,8%), países del

centro y este de Europa (58,3%), países árabes (57,9%), Suramérica (50%), Norteamérica (que extrañamente incluye en las estadísticas de Unesco, Centroamérica y el Caribe, 50%), Asia Central (16,7%), destacando como la región con menor crecimiento del flujo de estudiantes internacionales la Unión Europea (10%). (Bashir, 2007, 12ss.).

Para el año 2005 el valor de la comercialización directa de educación superior en el ámbito internacional habría alcanzado, aproximadamente, cerca de 28 mil millones de US\$, mostrando un aumento de más de 70% entre 1999-2005, de los cuales solamente Estados Unidos²⁴⁸ representa 14,1 mil millones. Reino Unido (6,0 mil millones) y Australia (5,5 mil millones) completan la lista de los principales países comercializadores de educación superior a nivel mundial (p. 12ss.). Estas cifras resultan más significativas si las comparamos con los 3,38 mil millones de US\$ que se asignaron ese mismo año, como ayuda internacional en educación. A pesar de que los estudios registran un crecimiento notable (casi dos veces y media) de la ayuda internacional en educación entre 1999-2004, la misma ocurre fundamentalmente a través de acuerdos bilaterales, orientándose, principalmente, a atraer estudiantes internacionales –fuerza de trabajo altamente calificada– hacia los países “donantes”²⁴⁹.

La importancia de este comercio internacional de educación superior crece, si se le compara además con el volumen de los fondos presupuestados para educación superior, incluso en países con grandes sistemas de educación superior. De acuerdo con cifras del valor de la importación de educación superior realizada por China (5,1 millardos de US\$) e India (3,1 millardos de US\$), estas sumas equivaldrían a 60% y 80%, respectivamente, del gasto público interno en educación superior de estos países²⁵⁰.

²⁴⁸ Para 2009 se estimaba habría adquirido un valor económico únicamente para Estados Unidos de 20 mil millones de US\$ (véase Caughlan, 2011).

²⁴⁹ “Significantly, however, ODA [Official Development Assistance] commitments for post-secondary education increased by 2.4 times between 1999 and 2004, mainly on account of bilateral donors. Bilateral donors accounted for 98 percent of the aid for post-secondary education in 2004 with France, Germany and Japan contributing almost 80 percent of the total in 2004. These three countries were primary responsible for the near doubling of ODA for higher education... The growth in bilateral aid for post-secondary education by these three major industrialized countries has financed increasing numbers of foreign students in higher education... For both France and Germany, this aid is closely correlated with the number of students from aid recipient countries studying in the respective donor country... In effect, this is a case of ‘tied aid’, where imports have to be purchased from the country providing the aid” (Bashir, 2007, 21-22).

²⁵⁰ “China’s imports represented about 60 percent, and India’s about 80 percent, of domestic public spending on higher education” (Bashir, 2007, 20).

Las altas tasas de escolaridad en los países desarrollados no solo revelan la significativa expansión de sus sistemas de educación superior, sino que también son una respuesta a la reducción de los grupos tradicionales de la población en edad de estudiar a este nivel y su creciente necesidad de fuerza de trabajo con elevada formación o altas calificaciones. Esta situación se hace visible, especialmente, en la medida en que el perfil de los estudiantes que acceden al sector se hace más diverso, incluyendo individuos que tradicionalmente no formaban parte de las cohortes de estudiantes que ingresaban al sector²⁵¹: grupos socialmente desaventajados y discriminados por varias razones, mujeres, estudiantes de bajos recursos económicos, minorías étnicas, estudiantes adultos, *inmigrantes*, etc.

Un estudio sobre la actualidad de los sistemas de educación superior en el mundo, particularmente sobre el mundo desarrollado, nos aporta el dato que entre 1998 y 2005, de los veinte (20) países de la OECD de los que se dispone información, la edad mediana de los estudiantes admitidos en programas de educación superior tipo A (de acuerdo con la definición del International Standard Classification of Education, ISCED, programas con una duración de al menos tres años, principalmente teóricos, y están orientados a obtener una formación avanzada en investigación) aumentó en la mitad de ellos, principalmente en Australia (de 19,5 a 20,9), Bélgica de 18,7 a 19,5, Islandia de 22,3 a 23,1. Para el último año, la edad promedio de ingreso a la educación superior habría subido además en Dinamarca (22,7) y Suecia (22,5). (Santiago y otros, 2008, vol. I, 47).

Estas características de la población autóctona de estudiantes de educación superior en los países desarrollados tiene implicaciones evidentes que deben considerarse al momento de definir las políticas de educación superior, pues fuerzan a la generación de una oferta más variada o diversa de programas de educación superior, adaptada a la variedad del perfil, intereses y estatus de los estudiantes no tradicionales²⁵², teniendo presente además los

²⁵¹ Un estudio comparado de los sistemas de educación superior en los países desarrollados –por lo que será usado frecuentemente en este capítulo– nos provee la definición de este tipo de “estudiantes no tradicionales”: ...“those who had not entered directly from secondary school, were not from the dominant social groups in terms of gender, socio-economic status or ethnic background, or were not studying in a full time, classroom based mode” (Schuetze y Slowey, citado en Santiago y otros, 2008, vol. I, 47).

²⁵² “In fact, it is already true that only 42.5% of U.S. college students fall into the traditional 18-21 year age range as more and more adults return to college during career transitions or periods of temporary unemployment” (Barrow, 1996, 449). “Japan is an aging society and simultaneously

requerimientos especiales de estos en términos de nuevas modalidades de estudio, necesidad de compartir el tiempo de estudio con responsabilidades laborales, familiares u otras, intensidad en el uso de recursos, nuevas metodologías y tecnologías especializadas para suplir brechas de formación, etc., condiciones particulares que inciden además en la eficacia y eficiencia internas del sector y de las instituciones de educación superior²⁵³.

A los fines de adaptar el sector de la educación superior a las distintas exigencias que plantea la nueva forma de sociedad y la creciente variedad del perfil de la población de estudiantes que debe atender, se modificó la oferta de educación superior para hacerla más adecuada y diversa en términos de programas, ambientes, metodologías de enseñanza y tiempo de graduación²⁵⁴ (para ver detalles de este proceso en los países desarrollados, consúltense Marginson y van der Wende, 2007; OECD y The World Bank, 2007, Santiago y otros, 2007).

A partir de mediados de los años ochenta, bajo la presión de estas tendencias, se va a producir el crecimiento importante del sector de educación superior, especialmente en los países desarrollados (véase Neave, 2001, cap. 1, 185ss.). Esta expansión está caracterizada significativamente por la emergencia de nuevos tipos de instituciones de educación superior, distintas a las universidades tradicionales, con una oferta de cursos o programas más variada, y métodos o modalidades de provisión más flexibles. La expansión y diversificación del sector de educación superior²⁵⁵ estuvo acompañada, además, en algunos países (particularmente en aquellos con mayor apremio fiscal o financiero) por la expansión del sector privado proveedor de educación superior, conjuntamente con la introducción de nuevos programas y modos de provisión. Por último, la expansión del sector se conectó con la descentralización, lo que tuvo expresión también en

faces a declining birth rate. In 1992, those aged 18 years exceeded 2 million. Since, this specific age group has declined" (Reiko, 2001, 286).

²⁵³ "...a problem for all advanced societies, but perhaps specially severe in the United States, is the decline in cultural levels, shared knowledge and literacy of students entering higher education" (Trow, 1999, 305).

²⁵⁴ "...diversity along with expansion in participation stand as two of the key developments at this level of studies over the past 20 years" (Whitman, 2003, 191-198).

²⁵⁵ "...the organisation of learning is increasingly adapting to include: the assessment of prior learning; a wider range of programmes; part-time learning; module-based curricula and credit systems; competence-oriented, student-centered organisation of studies; and the provision of non degree studies and continuing education" (Schuetze and Slowey, citado en Santiago y otros, 2008, vol. I, 46-47).

estrategias de desarrollo regional y local de las naciones. Sin embargo, las posibilidades de crecimiento interno del sector en los países desarrollados no son suficientes en la actualidad y deben ser complementadas por flujos de estudiantes provenientes del resto del mundo, lo que lleva a la globalización e internacionalización de los sistemas de educación superior²⁵⁶ y a nuevas formas de diferenciación de la provisión de educación superior, ya no solo a lo interno, salvando incluso un proceso de unificación –más formal que real– de los sistemas de educación superior en algunos países desarrollados (significativamente, en Australia y Reino Unido, entre otros), sino también una orientada más allá de las fronteras²⁵⁷ (educación internacional o transfronteriza, provisión de educación entre países, creciente comercialización internacional de la educación superior, globalización e internacionalización de la educación superior)²⁵⁸.

Aunque la provisión internacional de educación superior puede implicar distintos acuerdos básicos de provisión, principalmente ayuda para el desarrollo, asociaciones de cooperación y otros vínculos académicos (esencialmente, *not-for-profit partnerships*), en los últimos años ha aumentado la provisión por medios comerciales²⁵⁹. Recientes desarrollos en este sentido²⁶⁰ incluyen la provisión internacional de educación superior,

²⁵⁶ “Some institutions establish their own campuses in foreign nations and there are an increasing number in China, Southeast Asia (especially Malaysia and Singapore), India, the Netherlands and other nations of both Western and Eastern Europe, Mexico and other parts of Latin America, and a handful in Africa. Most are operated by US, UK and Australian providers, with some French and other European presence. A December 2003 survey found that Australian institutions offered 1,600 programmes abroad, 57% solely through offshore programmes and 16% in mixed mode including offshore centres” (Marginson y van der Wende, 2007, 41).

²⁵⁷ “Cross-border tertiary education refers to the movement of people, programmes, providers, curricula, projects, research and services in tertiary (or higher) education across national jurisdictional borders” (OECD y The World Bank, 2007, 11).

²⁵⁸ “Tertiary education has become increasingly international in the past decade as more and more students choose to study abroad, enroll in foreign educational programmes in their home country, or simply use the Internet to take courses offered by institutions in other countries. Students going abroad to study have traditionally constituted the most common form of cross-border higher education” (OECD y The World Bank, 2007, 47). Sin embargo, la educación transfronteriza no solo incluye la movilidad de estudiantes, sino también la movilidad de programas e instituciones a través de las fronteras de los Estados o países.

²⁵⁹ “But cross-border post-secondary education is also increasingly delivered for profit or through commercial partnerships. Trade has become a major and increasingly prevalent feature of cross-border higher education in the last decade, especially outside Europe” (OECD y The World Bank, 2007, 79).

²⁶⁰ “Education institutions are teaming up with information technology companies and other experts to design courses of instruction on a variety of subjects. Many of these are practical courses for

fomentando la movilidad global de las instituciones universitarias y sus programas, así como la aparición también de proveedores comerciales de educación superior más allá de las fronteras nacionales, no solo de manera que requiera la presencia física de los estudiantes, sino también virtual, a través de medios electrónicos y de la Internet²⁶¹. La diversificación actual del sector incluye no solo nuevos tipos de instituciones de educación superior que proveen educación de manera directa o tradicional, de manera más flexible (por ejemplo, programas orientados a estudiantes a tiempo parcial), y mayor énfasis vocacional, sino también la educación internacional o transfronteriza, corporaciones o “universidades corporatizadas”, universidades a distancia²⁶² (ejemplos, Arab Open University, African Virtual University), educación orientada a las necesidades del cliente, *vendor-led training*, educación a distancia y *e-learning*, entre otras (véanse Santiago y otros, 2008; Unesco, 2004).

El objetivo de diversificar las instituciones de educación superior busca –en términos generales– hacerlas más innovadoras, sensibles y responsables (*responsive*) a las necesidades de la sociedad, sobre todo con los fines relacionados con investigación e innovación, desarrollo de la fuerza laboral calificada, desarrollo regional e inclusión social, y posicionamiento nacional en el contexto de la economía global, funciones estas que –se asume– las

use on the job, some of which can be used as credits towards degrees. Large companies are also developing education and training courses to improve the skills of their employees and to keep them up to date on their latest products. Such services constitute a growing international business, supplementing the public education system” (OECD y The World Bank, 2007, 94).

²⁶¹ “Phoenix University has become the largest private university in the United States (owned and operated by the Apollo Group company) and is now present or delivering courses in Puerto Rico, the Netherlands, Mexico and Canada. Other Apollo companies are offering courses in Brazil, India and China. The Netherlands Business School (*Universiteit Nijenrode*) has recently opened a branch campus in Nigeria and Harvard is planning to develop two branch campus initiatives in Cyprus and the United Arab Emirates. Furthermore, Jinan University will be the first Chinese university to open a branch campus outside China and will do so in Thailand. Laureate Education (formerly Sylvan Learning Systems) has purchased whole or part of private higher education institutions in Chile, Mexico, Panama and Costa Rica and owns universities in Spain, Switzerland, and France. Dubai has developed a “Knowledge Village” in the Dubai Technology and Media Free Zone and to date the London School of Economics, India’s Manipal Academy of Higher Education and the University of Wollongong from Australia are offering courses through franchising agreements and branch campuses. The University of Westminster (United Kingdom) is the key foreign academic partner in the new private Kingdom University of Bahrain and plays a similar advisory/provision role with new institutions in Nigeria, Uzbekistan and Kazakhstan (OCDE y the World Bank, 2007, 22-23).

²⁶² Instituciones en las que estudiantes y profesores no están directa o permanentemente en contacto, aunque las mismas puedan estar o no localizadas en el mismo país y pertenecer al mismo sistema de educación superior (Unesco, 2004).

instituciones universitarias tradicionales encontraban mayores dificultades para atender (véase Santiago y otros, 2008, vol. I, 45ss.). Por ello, las políticas hacia el sector se orientan a fortalecer los vínculos externos de las instituciones de educación superior con los empleadores y el mercado de empleo en general, las regiones al interior de la nación y el resto del mundo desarrollado y subdesarrollado. Las políticas para el sector incorporan vínculos más efectivos con las industrias, incluyendo la participación de estos intereses sociales en el Gobierno universitario y en la gestión del sector, introduce medidas para promover y asegurar la calidad y, finalmente, amplían la internacionalización del sistema y de las instituciones de educación superior.

Estas nuevas formas de provisión también están asociadas con la exigencia de fondos públicos planteada por el mantenimiento de sistemas de educación superior con coberturas universales, principalmente por parte de los países desarrollados. Estas nuevas formas de provisión son vistas como formas más “costo-efectivas” para proveer educación a un gran número de estudiantes, lo que ha llevado a estos países a modificar el perfil de sus instituciones de educación superior²⁶³, convirtiendo incluso a sus instituciones públicas en proveedores privados (hacia el exterior) de educación transnacional²⁶⁴, con el propósito en parte de movilizar recursos adicionales para el financiamiento de estas instituciones, sus sistemas y sus programas de educación superior²⁶⁵.

La forma de expansión de los sistemas de educación superior en los países desarrollados plantea una tensión importante sobre los recursos fiscales asignados al funcionamiento del sector²⁶⁶. Es previsible que esta presión aumente, sobre todo a futuro, en la medida en que la mayoría de la población envejece y las necesidades sociales de estos grupos también

²⁶³ “There is no question that some institutions are increasingly looking for internationalisation activities as a way to generate alternative sources of income. Public institutions are caught in the squeeze of decreased public funding and increased operational costs, all taking place in an environment of increased accountability and growing competition” (OECD y The World Bank, 2007, 34).

²⁶⁴ “...public providers in their national context tend to operate as private entities abroad” (Marginson y van der Wende, 2007, 30).

²⁶⁵ “And financial dependence on foreign student fees in Australia, the United Kingdom and New Zealand has fostered enterprise university cultures and the growth of business functions” (Marginson y van der Wende, 2007, 40).

²⁶⁶ “...the expansion of tertiary education raised questions about the amount and direction of public expenditure for tertiary education” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 49).

aumenten, compitiendo por los mismos recursos presupuestarios. La presión sobre los presupuestos públicos asignados al sector no solo es creciente a medida que el número y, especialmente, la diversidad de los estudiantes locales aumenta, sino que también es mayor, a medida que surgen críticas y resulta más difícil legitimar al interior de esas sociedades²⁶⁷ el financiamiento –por parte del Estado– de la educación superior de grupos crecientes de estudiantes internacionales o extranjeros, por lo que existiría en estos países una presión pública, a favor de imponer costos o aranceles a la educación provista a estudiantes internacionales²⁶⁸; sin embargo, estas medidas deben balancearse con el deseo y la necesidad nacional de atraer este tipo de estudiantes, debido al potencial efecto desmotivante del establecimiento de aranceles elevados sobre la demanda de educación superior por parte de estudiantes provenientes del resto del mundo. Especialmente, este sería el caso de países con sistemas de educación superior menos competitivos internacionalmente, en tanto aumenta la competencia mundial por atraer una cantidad creciente de estudiantes internacionales²⁶⁹.

La expansión del sector de educación superior va a presionar, además, a favor de la adopción por parte de los gobiernos o Estados de los países

²⁶⁷ “The ageing of the population might have an indirect impact on the funding of higher education: in societies in which a large proportion of the population and the electorate are elderly, education and higher education may appear to be a lower priority in terms of social options than in the past. Funding for pensions, health care and other services associated with ageing is a challenge that might lead to financial settlements prejudicial to public expenditure on higher education” (OECD, 2008b, 53).

²⁶⁸ “As a matter of fact, several countries have actually made international education an explicit part of their socio-economic development strategies and charge full-fees to international students to generate trade benefits” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 278).

²⁶⁹ “Western European providers of higher education are making increasing use of English as a language of instruction, partly to attract more students from Asian nations. Within Asia, Malaysia and Singapore are growing providers of foreign education and China enrolls about 80,000 foreign students, some in English language programmes. Though this is marginal for a national system of this size it is likely that the development of research universities in China..., in conjunction with opportunities for graduates in that country, will enhance the attractiveness of China as a study destination. The Asian provider nations offer an English language education significantly cheaper than do the United States, the United Kingdom, Australia and New Zealand. In 2004-2005 there was a further drop of 1.3% in foreign students enrolled in the United States after a decline of 2.4% the previous year. The foreign enrolment in 2004-2005 was 565,039 students compared to a peak of 586,323 in 2002-2003. Asia remained much the largest source region. There were small increases in students from India, China, Korea and Japan but continued declines from Muslim Pakistan (14%), Indonesia (13%), Malaysia (5%) and also Thailand; and further declines from the Middle East, though enrolments from Turkey rose by 9%. Foreign students in the United States constituted just 3.5% of higher education students in 2003 but nevertheless this was 28% of the total global market in cross-border degrees” (Marginson y van der Wende, 2007, 40).

desarrollados, de estrategias de coordinación de políticas públicas intersectoriales. Particularmente está forzando la coordinación entre los sectores de educación superior, a los encargados de implantar políticas de inmigración, a las instituciones asociadas con el mercado laboral, además de las políticas tradicionalmente asociadas con el crecimiento económico y el desarrollo de la ciencia y la tecnología; en general, se acentúan las conexiones de la educación superior con el resto de los sectores y objetivos estratégicos de las naciones²⁷⁰.

De manera que la expansión del sector de educación superior, notable a partir de los años noventa, no es solo una expansión en términos de cantidad de estudiantes, sino que responde a un cambio profundo o permanente de la organización de las sociedades a nivel global, que exige una mayor diversidad y flexibilidad del sector, introduce nuevos fines o responsabilidades en el desempeño del mismo, enfatiza su papel dentro del desarrollo y crecimiento económico de las sociedades, amplía su ámbito de acción en términos geográficos y sociales, introduce nuevos actores e intereses –principalmente corporaciones– en la dirección del sector y de las instituciones de educación superior, remarca las conexiones de la política del sector con otros sectores institucionales y ámbitos de la acción pública; sobre todo, en el caso de los países desarrollados, resaltan particularmente las relaciones con el sector de las políticas migratorias, las políticas económicas y de promoción de la innovación o aplicaciones de la ciencia, y amplía el ámbito internacional de las actividades de sus sistemas nacionales de educación superior. En definitiva, se trata de un gran cambio social, no uno limitado a un ámbito sectorial.

²⁷⁰ “Tertiary education policy is increasingly important on national agendas. The widespread recognition that tertiary education is a major driver of economic competitiveness in an increasingly knowledge-driven global economy has made highquality tertiary education more important than ever before. “The scope and importance of tertiary education have changed significantly. Over 40 years ago tertiary education... These days, tertiary education is much more diversified and encompasses new types of tertiary education institutions (TEIs) such as polytechnics, university colleges, or technological institutes. These have been created for a number of reasons: to develop a closer relationship between tertiary education and the external world, including greater responsiveness to labour market needs; to enhance social and geographical access to tertiary education; to provide high-level occupational preparation in a more applied and less theoretical way; and to accommodate the growing diversity of qualifications and expectations of school graduates. “Substantial reforms are taking place in tertiary education systems mainly aimed at encouraging institutions to be more responsive to the needs of society and the economy. This has involved a reappraisal of the purposes of tertiary education and the setting by governments of new strategies for the future” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 23-24).

La expansión mundial de la educación superior, ocurrida principalmente a partir de los años noventa, va a estar asociada, en primer lugar, con el surgimiento de una nueva forma de organización de la producción y de la sociedad²⁷¹, en la que la ciencia y el conocimiento aplicados al proceso productivo han adquirido una dimensión e importancia considerables, ya que en esta “sociedad del conocimiento”²⁷² son mayores los requerimientos de generación y aplicación de tecnologías por parte de los individuos²⁷³. Algunos denominaron esta nueva forma de organización social y de la producción, “sociedad postindustrial”²⁷⁴, la cual tendría entre otras principales características distintivas: “la preponderancia de los servicios en detrimento de los productos, el auge de los puestos directivos y de las profesiones superiores, la decadencia del trabajo agrícola y del industrial, y la *creciente densidad de información que se requiere para ejercer la mayoría de los tipos de trabajo*” (Castells y Aoyama, 1994, 5. El énfasis es nuestro).

Al menos desde mediados de los años sesenta (véase Post y otros, 2004) ha existido conciencia de la importancia de la inversión en educación superior y sus efectos en el logro y mantenimiento de ventajas internacionales por parte de las economías de los países desarrollados. Luego de una fase de escepticismo acerca de los resultados de la inversión en el sector de educación superior, asociada con la disminución del ritmo de crecimiento económico mundial durante los años setenta, a partir de mediados de los años ochenta se inicia una fase de cambios al interior del sector de educación superior en

²⁷¹ “The size and shape of modern tertiary education is rooted in its relationship to labour markets” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 189).

²⁷² “One where ‘the production, diffusion and use of technology and information are key to economic activity and sustainable growth’” (véase St. George, 2006, 590). En esta sociedad se hace necesario invertir en educación y, principalmente, en actividades que contribuyan a generar y aplicar conocimientos: educación superior, investigación y desarrollo, ciencias básicas y aplicadas, ingenierías, infraestructura y equipos al servicio de estas actividades, etc.

²⁷³ El surgimiento de la sociedad del conocimiento ha hecho a la educación superior [de calidad] más importante que nunca: “The imperative for countries is to rise higher-level employment skills, to sustain a globally competitive research base and to improve knowledge dissemination to the benefit of society” (Santiago y otros, 2008, vol. I, int., 23).

²⁷⁴ Los trabajos pioneros en sociología se deben a Daniel Bell, 1973, y Alain Touraine, 1969. Un resumen de las principales ideas asociadas con el auge de la sociedad postindustrial, incluiría: i) La productividad económica de las sociedades se basa principalmente en la creación y adaptación de los conocimientos; 2) la producción y el empleo se concentran principalmente en el sector de servicios; 3) la “nueva economía” aumentará la importancia de las profesiones y oficios que utilicen una gran densidad de información y conocimientos.

los países desarrollados, que va a condicionar –como veremos– la fase de expansión mundial del sector a partir de los años noventa.

El impacto que sobre la expansión de los sistemas de educación superior tiene la generación, difusión y aplicación de conocimientos en el área de la producción,²⁷⁵ ha sido estudiado previamente para explicar el crecimiento del sector a inicios y mediados del siglo xx (véase Goldin y Katz, 1999). La novedad de la actual fase de expansión de la educación superior no es tanto su aplicación, sino su alcance, que podríamos decir incluye a toda la sociedad, también la “global”; esto es, incluye también a grupos de estudiantes no tradicionales y muy diversos sectores de la población, también del resto del mundo. En todo el mundo, especialmente en los países más ricos e industrializados, existe presión a favor de que los individuos vuelvan frecuentemente a las universidades y otras instituciones de educación superior para actualizar sus conocimientos y habilidades, adaptándolos a las nuevas exigencias de la producción y el mercado de empleo,²⁷⁶ que adquieren igualmente una dimensión global.

El desarrollo de la productividad y la competitividad internacional de los países industrializados, en el marco de economías abiertas a los intercambios comerciales con el resto del mundo, dependen ahora en una magnitud creciente del desarrollo tecnológico y de la disponibilidad de fuerza de trabajo altamente calificada para poder usarla de manera más efectiva y eficiente²⁷⁷. La importancia de la educación superior en la preparación de esta fuerza laboral es grande, de manera que la educación superior adquiere un papel relevante en la generación de la competitividad internacional de las economías nacionales en el marco de la economía mundial.

²⁷⁵ “For example, a 1991 report by the US Department of Labor’s (p. xv) Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS) concludes that good jobs will increasingly depend on people who can put knowledge to work, rather than on people who put machinery to work” (citado en Barrow, 1996, 449).

²⁷⁶ “It also requires a new conception of universal access – a change from my original conception of higher and higher levels of enrolment in colleges and universities by traditional college age, to one of access as participation in lifelong learning in homes and workplaces. People of all ages and occupations can now be involved in more or less formal instruction, training and education through computers and the Internet” (Trow, 1999, 307-308).

²⁷⁷ “...a work by the OECD using a rich data set shows that ‘the improvement in human capital has been one of the key factors behind the growth process of the past decades in all OECD countries...’ “For OECD countries as a whole, the implication is that each extra year of full time education (corresponding to a rise in human capital by about 10%), is associated with an increase in output per capita of about 6%” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 39-40).

La importancia de la educación superior resalta en el cumplimiento de sus principales misiones, entendidas en términos de la generación de las bases tecnológicas o científicas de la nueva economía y organización de la sociedad. Esto se hace, fundamentalmente, a través de las actividades que el sector realiza a favor de la generación, aplicación, difusión y conservación del conocimiento, y la formación de recursos humanos altamente calificados.

Las tasas de participación en educación superior se han expandido considerablemente a nivel mundial, incluyendo grupos de estudiantes no tradicionales, y las instituciones de educación superior han asumido un mayor rango de actividades de formación profesional, también a nivel vocacional, transitando a una educación más aplicada que lo que solía ser, ofreciendo una gran cantidad de cursos a nivel universitario, no solo con el fin de proveer de un grado, sino ofreciendo también innumerables cursos cortos, vocacionales, preuniversitarios y de extensión.

Las universidades no solo se dedican a las funciones tradicionales de enseñanza e investigación, sino que dedican una porción creciente de su tiempo a comercializar sus productos y proveer servicios de asistencia y asesoría, tanto al sector público como al privado (Häyrinen y Peltola, 2006).

Por último, en las últimas décadas la diversificación de los sistemas de educación superior en el mundo se ha ampliado aun más, especialmente en los países desarrollados, surgiendo un conjunto de proveedores privados (principalmente con fines de lucro²⁷⁸) que exportan servicios de educación superior, principalmente a los países subdesarrollados. Aunque pudiera haber habido previamente una dimensión internacional en la educación superior, esta se ha hecho más importante debido a los requerimientos de una fuerza de trabajo calificada de origen extranjero o internacional y las exigencias financieras planteadas por el mantenimiento de sistemas universales de educación superior en el mundo desarrollado. Tal situación define el proceso de globalización de la educación superior que viene descrito por la importancia creciente de los flujos internacionales de educación superior,

²⁷⁸ Si bien todas las formas de educación superior transfronteriza incluyen, además, “ayuda al desarrollo” y asociaciones con instituciones de educación superior “sin fines de lucro”, la actividad comercial en educación superior es creciente, sobre todo a partir de los años noventa y, especialmente, fuera de los países desarrollados (véase OECD y The World Bank, 2007).

los cuales incluyen un amplio rango de actividades educativas que cruzan las fronteras nacionales, tales como migración e intercambios de estudiantes y docentes, el movimiento internacional de instituciones y programas o carreras, establecimiento de instituciones en el exterior, o la creación de redes y convenios de cooperación internacionales, etc.

Para dar respuesta al crecimiento de la competencia internacional, causada a su vez por la emergencia de nuevos países industrializados, especialmente en Asia, la economía estadounidense, por ejemplo, orientó su crecimiento fundamentalmente hacia el desarrollo de las industrias de la información, los servicios y las nuevas tecnologías, áreas en las cuales funcionarios gubernamentales y empresarios apostaron por mantener las ventajas competitivas de la economía estadounidense sobre el resto del mundo. Sin embargo, la posibilidad de mantener esta posición depende de manera determinante de la capacidad para crear y mantener una numerosa fuerza de trabajo altamente calificada²⁷⁹ y flexible²⁸⁰, sobre todo en las áreas de las ciencias básicas y las ingenierías²⁸¹, que encuentran problemas para ser provista exclusivamente a través de medios locales²⁸².

Bajo el influjo de estas exigencias, el sector de educación superior se orienta mayormente a formar una fuerza de trabajo flexible no solo en referencia a su disposición a emigrar, sino también en términos de tiempo²⁸³, y con capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes aplicando

²⁷⁹ "Labor market projections by the U.S. Department of Labor, private foundations, and various think-thanks all agree that by the year 2000, nearly two-thirds of the new jobs created in the United States will require some level of postsecondary education. Approximately one-third of the new jobs created will require at least a baccalaureate degree" (citado en Barrow, 1996, 448).

²⁸⁰ "Thus, flexible specialists must have the ability to adapt general skills to a constantly changing and uncertain business or work environment" (Barrow, 1996, 449).

²⁸¹ "...international graduate students are relatively concentrated in such fields as science and engineering. In a number of highly ranked engineering schools, international students account for nearly 80 percent of doctoral students". Consúltase el trabajo de Chellaraj, Maskus y Matto, "Skilled immigrants, higher education, and U.S. innovation," en Özden y Schiff (2006, 245-259).

²⁸² "Specifically, the view is widely held that bringing in foreign-trained doctors, engineers, managers and scientists helps relieve domestic shortages of such skills, thereby promoting continued U.S. leadership in innovation and technology" (Chellaraj, Maskus y Matto, en Özden y Schiff, 2006, 245).

²⁸³ La reducción de la duración de los cursos al interior de las instituciones de educación superior en los países desarrollados obedecería a la necesidad de fuerza de trabajo calificada en un contexto de escasez, y a disminuir las presiones sobre los presupuestos asignados al sector: "The admission of cohorts twice the normal size to higher education in Germany as a result of shortening general secondary education in the *Gymnasium* from nine years to eight between 2007 and 2014 in a majority of *Länder*" (OECD, 2008b, 53).

los conocimientos que posee. Esta fuerza de trabajo flexible debe poseer al menos tres atributos: versatilidad, para aplicar sus habilidades en una más amplia cantidad de situaciones, problemas y procesos de producción; debe estar dispuesta a trasladarse, cambiar de empleo y de ubicación en el desarrollo de su trabajo u oficio. Se acepta ahora la posibilidad de que el individuo tenga que cambiar de carrera, y no solo de trabajo, al menos unas cuatro o cinco veces a lo largo de su vida laboral, así como también que esté dispuesto a radicarse en otras partes, notablemente, también en otros países; por último, debe adquirir un compromiso con su educación continua, a lo largo de toda la vida, para recalificarse de manera permanente, dando respuestas a las necesidades planteadas por la producción y el mercado de empleo²⁸⁴.

El mercado de empleo de los profesionales no se limita hoy día a las fronteras nacionales, sino que es un mercado global²⁸⁵, y la formación de la fuerza de trabajo profesional o altamente calificada se convierte al mismo tiempo en una preocupación global, que involucra a países inicialmente muy diferentes, en términos de su desarrollo relativo, origen étnico, estructura social, cultura, instituciones políticas, etc. Esta situación plantea preocupaciones acerca de la calidad de los sistemas de educación superior en el mundo y su idoneidad para formar el recurso humano profesional que se requiere. Esta preocupación se traduce a nivel institucional, entre otras consecuencias, en presiones a favor de la implantación de políticas similares de reforma y adaptación de los sistemas nacionales de educación superior, tendentes a suplir las deficiencias de recursos humanos altamente calificados, que ya no son —o no pueden ser atendidas— exclusivamente al interno de las naciones, y en la creciente integración a nivel regional y global de los sistemas de educación superior,

²⁸⁴ Refiriéndose a las reformas de la educación superior en Japón: "Industry has started calling for a new more highly trained and skilled workforce with graduates possessing the characteristics of autonomy, persuasiveness, creativity, and a spirit of challenge... Education in Japan has served the needs of industry... It can be said that the efficient education of Japan's workforce was responsible for the so-called 'Japanese Economic Miracle'... due to the changing landscape of corporate Japan in the global economy, its industry is calling for a new type of graduate: one is better educated, more autonomous, more creative, more influential, more international, and one possessing a spirit of challenge" (Doyon, 2001, 447-448).

²⁸⁵ Ya se reconocía a inicios de los años noventa: "An aspect that is acquiring more importance is the incipient de-nationalisation, or 'Europeanisation', of the labour market" (Seidel, 1991, 292).

a fin de crear espacios comunes, globales, móviles, interrelacionados o interdependientes de educación superior.

¿UNA POLÍTICA COMÚN PARA LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS?

En la historia contemporánea se distinguen claramente tres períodos en la implantación de políticas orientadas al sector de educación superior: 1) entre los años cincuenta hasta el principio de los años setenta, marcada por la ideología de la expansión, democratización, participación, ampliación del acceso, y optimismo en el desarrollo económico y en la capacidad del Gobierno para guiar la expansión de la educación superior; 2) Los años setenta, más entrado el período, caracterizados por las políticas de austeridad económica y la adopción de reformas estructurales, con una visión más pesimista de la educación superior y del papel de guía del Gobierno; 3) el período que se inicia en los años ochenta, caracterizado por políticas que persiguen adaptar la educación superior a los nuevos requerimientos del sistema económico (Grupo Especial-Unesco, 2000; Johnstone²⁸⁶ y otros, 1998; Barrow, 1996; Capano, 1996; Altbach, 1991; Fulton, 1991; Lorey, 1992; Seidel, 1991; Windolf, 1992).

Las medidas de reforma impulsadas en la educación superior de los países, durante la primera mitad del siglo xx y hasta los años setenta, se orientaron —en términos generales— al logro de la autonomía universitaria y la inclusión de la representación estudiantil en los órganos de Gobierno de las instituciones; la educación pública y gratuita, la expansión de la cobertura del sistema, extensible en algunos casos al acceso irrestricto a la educación a este nivel; la limitación de la autonomía de facultades dedicadas principalmente a la formación de profesiones liberales, y el fortalecimiento

²⁸⁶ “Some institutions establish their own campuses in foreign nations and there are an increasing number in China, Southeast Asia (especially Malaysia and Singapore), India, the Netherlands and other nations of both Western and Eastern Europe, Mexico and other parts of Latin America, and a handful in Africa. Most are operated by US, UK and Australian providers, with some French and other European presence. A December 2003 survey found that Australian institutions offered 1,600 programmes abroad, 57% solely through offshore programmes and 16% in mixed mode including offshore centres” (Marginson y van der Wende, 2007, 41).

de la autoridad central o rectoría; la disminución del poder de las cátedras y adopción de la estructura departamental. El objetivo más débil de estas reformas, especialmente en los sistemas de educación superior de los países subdesarrollados, lo constituyó siempre el fomento de la actividad de investigación al interior del mismo²⁸⁷.

A mediados de los años setenta el crecimiento de la matrícula de educación superior se paralizó en Europa, bajo el influjo del deterioro de las condiciones económicas y el predominio al nivel político de visiones conservadoras sobre la utilidad de esta expansión; en el mediano plazo esta situación estaría asociada con variables demográficas, sin embargo, en los años ochenta esta disminución se compensó, principalmente, gracias al incremento de la participación de estudiantes mujeres²⁸⁸ (véase cuadro 5.7, donde se muestra el aumento notable de la tasa de escolaridad femenina entre los años setenta y ochenta) y de otros estudiantes no tradicionales, tales como individuos pertenecientes a minorías étnicas y grupos sociales previamente no incluidos, inmigrantes o hijos de inmigrantes, etc. (Neave, 2001; Sporn, 1999; Goedegeburre y van Vught, 1994; Altbach, 1991; Seidel, 1991).

Cuadro 5.7
Tasa bruta de escolaridad femenina en educación superior

País	Años	
	1965	1995
Alemania	4	41
Australia	10	74
Canadá	20	98
Francia	12	57
Nueva Zelanda	11	61
Reino Unido	7	52
Estados Unidos	31	92

Fuente: Grupo Especial-Unesco (2000), Apéndice estadístico.

²⁸⁷ “Con algunas excepciones... los centros de investigación tendieron a constituirse como islas o pequeños archipiélagos en un conjunto de instituciones que continuaron básicamente dirigidas a la enseñanza” (Kent, 2002, 18).

²⁸⁸ “A large fraction of the new students in U.S. universities in the 1970s and 1980s were women, many above thirty years of age” (Carnoy, 2000, 99-100).

A partir de la siguiente década ya es visible un nuevo interés en los sistemas de educación superior, especialmente en los países industrializados y sobre todo en Estados Unidos²⁸⁹. Este interés estuvo influido por una serie de situaciones y cambios a nivel tecnológico, económico, social, poblacional, e incluso político. Tales cambios pueden ser descritos en los siguientes términos: auge del crecimiento económico en los países desarrollados, incremento en la demanda y expectativas de la población sobre el sector de educación superior, articulación efectiva entre la educación superior y otros sectores, cambios en las prioridades del mercado laboral e intereses de grupos sociales (Neave, 2001; Altbach, 1991; Fulton, 1991; Meek y otros, 1991; Seidel, 1991).

El punto de inflexión que marca el inicio de los cambios al interior del sector de educación superior, revela la influencia notable de las nuevas tendencias que caracterizaron el crecimiento económico mundial desde mediados de los años ochenta. Durante estos años se hizo patente la escasez de recursos humanos altamente calificados para apoyar el fuerte crecimiento de las economías nacionales, particularmente en los países industrializados, caracterizado por la demanda elevada de recursos humanos de este tipo, planteada por los sectores de las nuevas tecnologías²⁹⁰.

Para este momento se constata un importante cambio en la manera como se concibe la educación superior, principalmente en los países desarrollados. Este cambio estaba justificado, en principio, por cambios, a su vez, en las tendencias demográficas al interior de estos países²⁹¹, así

²⁸⁹ "In so-called 'market driven' systems of higher education (such as in the United States, and for somewhat different reasons, the United Kingdom), governments are assuming a more prominent role in helping to shape the goals and functions of higher education" (Meek y otros, 1991, 452).

²⁹⁰ Incluso en recesión, las empresas en Reino Unido habrían mostrado preocupación por la escasez de recursos humanos altamente calificados: "The worst year was 1982/3, at the bottom of the recession which affected Britain particularly severely; but the economic boom of the last few years [se refiere a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa] has been particularly good news for graduates, and despite the present recession there are still serious worries among major employers about both specific and general shortages [de fuerza de trabajo con educación superior]". (Fulton, 1991, 594).

²⁹¹ "Government consultation papers in 1978 and 1979...pointed to the inescapable implications of a constant rate of entry and falling pool of eighteen year olds (The demographic pattern in the UK shows at first a gentle decline from the peak year of 1983 – a 12 per cent drop by the end of the decade – followed by a precipitous fall a further 25 per cent over the next five years). Higher education was offered a choice of four alternative strategies *for, essentially, contracting the system*; and a possible fifth option which would involve recruiting 'new' students – adults working-class children, it was suggested – *to fill the places which would be left vacant by the traditional clientele*" (Fulton, 1991, 595. Cursivas mías). En relación con las reformas en Japón a comienzos de los años ochenta:

como por presiones asociadas con el costo fiscal de la expansión del sector. A comienzos de la década de los ochenta, las previsiones de las agencias nacionales de una gran disminución en la matrícula y en los egresados del sector de educación superior, preocuparon a los grupos de intereses, especialmente empresariales, quienes presionaron a favor de la adopción de cambios que ampliaran el acceso y la oferta de recursos humanos egresados de la educación superior^{292,293}.

Lo que va a caracterizar las políticas promovidas a partir de mediados de los años ochenta es el interés de revisar el modelo planteado por las reformas promovidas durante la primera mitad del siglo xx (véanse Bialecki, 2001; Neave, 2001; Sporn, 1999. Véase, también Buchbinder y Rajagopal, 1996 para el caso de Canadá. Para evaluar el discurso de los políticos: Marga, 1999, ministro del Gobierno rumano; Howarth, 1991, ministro del Gobierno inglés). Los cambios propuestos hacen referencia a los problemas que se habrían generado con ellas, así como a la aparición de nuevos procesos en el entorno económico y social en el cual funcionan las instituciones de educación superior, promoviendo la creación de instituciones de educación superior gestionadas con base en criterios “empresariales”, proveyendo una educación más orientada a atender las necesidades del mercado laboral y las

“More recently, at the higher educational level, a declining 18-year-old population has galvanized universities into taking the necessary actions into making reforms” (Doyon, 2001, 444).

²⁹² “...it began to dawn on graduate recruiters that the DES [Department of Education and Science] was now planning for a thirty-five per cent reduction in graduate output over the next ten years. Already there were shortages of graduates with specific backgrounds in some branches of engineering and information technology; the consequences of a general decline on this scale were too serious to contemplate. A new organization, the Council for Industry and Higher Education, consisting mainly of leading industrialists, was set up to lobby for a change in government policy, no doubt helped by informal pressures of various kinds” (Fulton, 1991, 598).

²⁹³ “In 1979, a report from a Business Group, the Japan Committee for Economic Development (CED), pressed for ‘greater creativity, diversity, and internationalization in education’ (Doyon, 2001, 452).

“...the expected decline of the 18-year-olds will immensely affect the future of some private colleges and universities in Japan. In the light of the changing demographic pattern, the University Council made a comprehensive strategic plan for national colleges and universities for a decade from 1991 to 2000...

“Put differently, the demographic shift implies and advent of the most aged society in the world. Enrolments of adult students in both national and private institutions, including part-time students, is gradually increasing (*sic*)... It seem unlikely that the decline of young students if colleges and universities are not able to reorient themselves to promote lifelong learning.

“... It is improbable that Japan’s universities will be able to survive without participating more extensively in the international higher education community” (Kitamura, 1997, 147).

empresas, un cambio en el balance (público-privado) de las fuentes presupuestarias y mayor énfasis en el recurso a actividades de comercialización al interno²⁹⁴.

La dirección de la nueva política promovida desde finales del siglo xx consiste —básicamente— en alcanzar la ampliación del acceso a la educación superior, sin que ello implique un incremento proporcional de los costos de financiamiento del mismo. Es decir, elevar las tasas de uso de los recursos o eficiencia al interior del sector, lo que se piensa puede lograrse, además, promoviendo principalmente la gestión descentralizada del sistema y las instituciones de educación superior, y ejerciendo una mayor evaluación y control de su desempeño²⁹⁵.

Uno de los factores que ha presionado más a favor de la adopción de cambios al interior del sistema de educación superior, entre los países miembro de la OECD, es la preocupación por el incremento de la presión financiera que implica la expansión de la cobertura de sus sistemas de educación superior (véanse Santiago y otros, 2007; OECD, 2003; Johnstone y otros, 1998). Aun cuando la fuente de financiamiento de los mismos continúa siendo principalmente pública, estos países ensayan crecientemente el incremento en el uso de fuentes de financiamiento provenientes del sector privado²⁹⁶. En la mayoría de los casos existe una tendencia a favor de mayor focalización de los recursos, financiamiento basado en el desempeño de las instituciones de educación superior, el uso de procedimientos competitivos para la asignación presupuestaria y el incremento de la proporción del gasto financiado a través de fondos particulares o privados.

Particularmente, los países con más restricciones presupuestarias se han visto obligados a adoptar una serie de medidas destinadas a modificar la composición de las fuentes de financiamiento del sector, estableciendo aranceles

²⁹⁴ “The general trend in Europe has been one favouring an increased market orientation of colleges and universities... Claims for more management capacity, professional tools, strategic planning, and entrepreneurial behaviour have been among the most discussed areas of improvement at many European universities” (Sporn, 1999, 26).

²⁹⁵ “En su forma más coherente y desarrollada, el nuevo modelo asocia el financiamiento con indicadores de desempeño, implica una definición previa y externa a las propias universidades de las funciones sociales que ellas deben desempeñar y promueve su autonomía administrativa” (Kent, 2002, 25).

²⁹⁶ “De los ocho países de la OECD de los cuales se tiene datos disponibles, en siete de ellos los gastos de origen privado para la educación terciaria han crecido en mayor proporción que los gastos públicos (salvo en Francia). En Canadá, Italia, Holanda y Suiza los presupuestos públicos han disminuido en términos reales” (citado en Banco Mundial, 2003, 78).

y elevando la participación del sector privado y los hogares particulares en el financiamiento de las instituciones de educación superior²⁹⁷. Estas medidas en algunos casos han estado acompañadas por el otorgamiento de mayor autonomía de gestión a las instituciones educativas y la implantación de sistemas de evaluación y control de la calidad de la educación superior.

El cuadro 5.8 muestra la variación del gasto público en instituciones de educación superior (IES) para un grupo de países seleccionados, mayormente países desarrollados. En este se refleja la disminución de la porción del gasto público ocurrida en varios de ellos, especialmente los que están presentando mayores problemas financieros por parte del Estado, significativamente, Australia, Reino Unido, Italia, Nueva Zelanda, Portugal, República Eslovaca. Este cambio en la composición se produce sin afectar los niveles de financiamiento público del sector (véase lado derecho del cuadro); en la mayoría de los casos su magnitud se mantuvo o creció, lo que permite inferir que ha ocurrido más bien un incremento superior de las fuentes privadas de financiamiento del sector.

Las medidas adoptadas han estado guiadas por la introducción en estos países de mecanismos de mercado al interior de la estructura de gestión del sector. Tales mecanismos de mercado consisten principalmente en generar ingresos comerciales con los activos institucionales, movilizar recursos adicionales de los estudiantes y sus familias²⁹⁸, y estimular donaciones de terceros²⁹⁹. En algunos casos se ha introducido el cobro de matrículas o la elevación de las mismas, por lo general en combinación con un sistema de créditos educativos. Estas medidas han estado acompañadas igualmente por el fomento de las instituciones educativas privadas³⁰⁰. Sin embargo, el

²⁹⁷ “Reform of public financing of universities during the early eighties in the UK, Australia and New Zealand provided the initial impetus for the increase in foreign students in these countries, as universities systematically pursued revenue diversification” (Bashir, 2007, 47).

²⁹⁸ “The relative proportion of expenditures on TEIs [Tertiary Educational Institutions] by private sources –i.e. households and other entities– increased from 1995 to 2004 in 16 of the 20 countries for which data are available (the four exceptions are the Czech Republic, Ireland, Japan and Spain). Countries in which the increase has been more significant include Australia (from 35 to 53%), Chile (75 to 85%), Italy (17 to 31%), Mexico (23 to 31%), Portugal (4 to 14%), the Slovak Republic (5 to 19%), and the United Kingdom (20 to 30%)”. (Santiago y otros, 2008, vol. I, 48).

²⁹⁹ Para el período 1995-1996, el sector de educación superior en EE.UU. recabó 14,25 mil millones de US\$ en donaciones, de los cuales 8 de los 20 mayores beneficiarios fueron universidades públicas (Johnstone y otros, 1998, 17).

³⁰⁰ “In most, thought not all, nations, government remain the principal financier and the national public sector the main provider, though the role of the private sector is growing” (Marginson y van der Wende, 2007, 15).

Cuadro 5.8
Composición del gasto en educación superior en países seleccionados. Años 1995-2005

	Proporción del gasto público en IES (porcentajes)							Índice de variación del gasto público en IES (2000=100)						
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Australia	64,8	51,0	51,3	48,7	48,0	47,2	47,8	115	100	103	105	107	111	115
Austria	96,1	96,3	94,6	91,6	92,7	93,7	92,9	97	100	112	103	109	119	129
Bélgica	..	91,5	89,5	86,1	86,7	90,4	90,6	..	100	99	98	97	99	101
Canadá	56,6	61,0	58,6	56,4	..	55,1	..	69	100	102	98	..	105	..
República Checa	71,5	85,4	85,3	87,5	83,3	84,7	81,2	86	100	108	122	138	145	147
Dinamarca	99,4	97,6	97,8	97,9	96,7	96,7	96,7	93	100	117	123	113	120	115
Finlandia	97,8	97,2	96,5	96,3	96,4	96,3	96,1	91	100	100	104	108	114	114
Francia	85,3	84,4	83,8	83,8	83,8	83,8	83,6	93	100	101	03	104	105	106
Alemania	89,2	88,2	..	..	..	..	85,3	96	100	..	..	..	..	102
Grecia	..	99,7	99,6	99,6	97,9	97,9	96,7	63	100	136	154	194	196	228
Hungría	80,3	76,7	77,6	78,7	78,5	79,0	78,5	78	100	109	124	140	122	129
Islandia	..	94,9	95,0	95,6	88,7	90,9	91,2	..	100	105	127	133	153	170
Irlanda	69,7	79,2	84,7	85,8	83,8	82,6	84,0	50	100	100	103	98	102	109
Italia	82,9	77,5	77,8	78,6	72,1	69,4	69,6	85	100	107	111	100	101	100
Japón	35,1	38,5	36,3	35,3	36,6	36,6	33,7	80	100	94	94	101	102	93
Corea	..	23,3	15,9	14,9	23,2	21,0	24,3	..	100	74	68	127	109	136
México	77,4	79,4	70,4	71,0	69,1	68,9	69,0	75	100	84	119	113	113	119
Holanda	80,6	78,2	78,2	78,8	78,6	77,6	77,6	97	100	103	105	105	107	110
Nueva Zelanda	..	..	..	62,5	61,5	60,8	59,7	105	100	105	111	116	112	118

Cuadro 5.8 (continuación)
Composición del gasto en educación superior en países seleccionados. Años 1995-2005

	Proporción del gasto público en IES (porcentajes)							Índice de variación del gasto público en IES (2000=100)						
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Noruega	93,7	96,3	..	96,3	96,7	..	..	107	100	105	117	122	124	117
Polonia	..	66,6	66,9	69,7	69,0	72,9	74,0	89	100	117	148	151	180	193
Portugal	96,5	92,5	92,3	91,3	91,5	86,0	68,1	76	100	107	99	109	89	101
República Eslovaca	95,4	91,2	93,3	85,2	86,2	81,3	77,3	85	100	109	111	126	150	127
España	74,4	74,4	75,5	76,3	76,9	75,9	77,9	72	100	107	111	117	119	119
Suecia	93,6	91,3	91,0	90,0	89,0	88,4	88,2	84	100	102	107	111	113	111
Suiza	..	..	..	..	..	..	..	74	100	112	124	131	131	133
Turquía	96,3	95,4	94,6	90,1	95,2	90,0	..	56	100	95	106	113	106	..
Reino Unido	80,0	67,7	71,0	72,0	70,2	69,6	66,9	116	100	113	123	122	123	148
Estados Unidos	37,4	31,1	38,1	39,5	38,3	35,4	34,7	85	100	110	119	130	131	132
OECD promedio	78,7	77,1	77,5	77,0	76,0	74,9	73,0	86	100	107	115	121	124	128
Brasil	..	..	..	..	..	..	..	78,1	100	100	102	109	101	118
Chile	25,1	19,5	..	19,3	17,0	15,5	15,9	78,3	100	..	112	102	99	92
Federación Rusa	..	..	..	..	..	..	..	..	100	120	143	171	175	228

Fuente: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-05604-1-© OECD 2009.

Education - Expenditure on education - Public and private expenditure in tertiary education. Table: Trends in relative proportions of public expenditure on educational institutions for tertiary education.

fomento de instituciones privadas es un mecanismo usado principalmente en los países subdesarrollados, a la vista de la menor calidad de la educación que *en términos generales* se provee en estas instituciones (véanse Santiago y otros, 2007; OECD, 2003; Ziguras, 2003). La privatización del sector es también una vía usada por los sistemas e instituciones de educación superior de los países desarrollados para penetrar los mercados de educación superior, principalmente de Asia³⁰¹, dada la apertura relativa de este sector a los valores occidentales y del mercado³⁰². Así, esta región contrasta significativamente con el patrón de provisión de educación superior predominante en los países desarrollados de Occidente, incluyendo a Estados Unidos (véase cuadro 5.9).

La mayoría de las instituciones –90% de las instituciones no universitarias y 78% de las universidades– y la matrícula de educación superior (80%) en Japón son privadas (Asonuma, 2002); Corea se hallaría en una situación similar. En China se habría generado una tendencia caracterizada por la expansión de instituciones de educación superior privadas, cuyo número habría crecido desde 20 en 1997 hasta 226 en 2004 (véase Santiago y otros, 2008, vol. I, 78).

Otra serie de medidas adoptadas están orientadas hacia un mayor control o evaluación de la gestión al interior de las instituciones de educación superior, a lograr una mayor y mejor conexión entre la formación otorgada, las demandas de empresas y el mercado laboral. En particular, las medidas implantadas consisten en vincular la asignación de recursos financieros con los indicadores de desempeño o resultados de las instituciones de educación superior, otorgándoles mayor autonomía en la gestión del presupuesto, pero evaluando el impacto del uso de los fondos públicos, en términos incluso de su adecuación a las políticas de desarrollo nacionales.

La definición de la política de educación superior en los países desarrollados ha estado presionada por las exigencias de la globalización económica y, en particular, por el objetivo de mejorar la calidad y aumentar la

³⁰¹ Por ejemplo, Malasia –y no es el único caso– “increased its tertiary GER [Gross Enrolment Rate] from 7.2 percent in the early nineties to 22 percent in 1999... This was done through a massive expansion of the private sector, with a large number of twinning and franchise arrangements with British and Australian universities since the late eighties” (Bashir, 2007, 41).

³⁰² “Particularly in developing and emerging economies, in light of limited domestic capacity and finance, a decision to introduce the private sector typically involves accepting foreign participation” (OECD y The World Bank, 2007, 161).

Cuadro 5.9

Estudiantes de educación superior matriculados en instituciones públicas y privadas y en programas a tiempo completo o tiempo parcial. Porcentaje de estudiantes por tipo de institución y modalidad de estudios

País	Año del registro	Educación superior (tipo A) y programas orientados a la investigación						Total educación superior			Modalidad de estudios			
		Tipo de institución			Tipo de institución			Tipo de institución			Educación superior (tipo B)		Educación superior (tipo A) y programas avanzados	
		Público (1)	Mixto (2)	Privado (3)	Público (4)	Mixto (5)	Privado (6)	Público (7)	Mixto (8)	Privado (9)	Tiempo completo (10)	Tiempo parcial (11)	Tiempo completo (12)	Tiempo parcial (13)
China	2002/03	...	...	...	...	...	...	...	...	...	58,5	41,5	75,3	24,7
India	2002/03	...	...	...	...	...	...	99,4	0,6	...	100,0	...	84,1	15,9
	1995/96	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	...	87,9	12,1
Indonesia	2002/03	57,7	...	42,3	32,4	...	67,6	39,0	...	61,0	100,0	...	100,0	...
	1995/96	50,5	...	49,5	40,9	...	59,1	42,9	...	57,1	100,0	...	100,0	...
Malasia	2002	59,3	...	40,7	77,2	...	22,8	68,2	...	31,8	99,0	1,0	94,5	5,5
	1995	...	...	...	...	...	...	66,4	...	33,6	67,9	32,1	29,1	70,9
	1993	63,3	0,8	35,9	...	...	...	63,0	0,3	36,7	...	...	...	...
Filipinas	2002/03	36,2	...	63,8	33,3	...	66,7	33,6	...	66,4	100,0	...	100,0	...
	1995/96	...	...	...	...	...	...	24,2	...	75,8	...	...	...	...
Federación Rusa	2002/03	96,0	...	4,0	88,2	...	11,8	90,2	...	9,8	68,7	31,3	...	...
	1995/96	99,6	...	0,4	95,3	...	4,7	96,7	...	3,3	68,5	31,5	...	...
Tailandia	2003/04	57,8	...	42,2	86,4	...	13,6	81,5	...	18,5	...	...	...	...
	1995/96	...	...	...	...	...	...	77,7	...	22,3	...	...	...	...
Países de la OECD														
Australia	2003	98,5	1,5	...	99,8	...	0,2	99,8	0,2	...	33,7	66,3	65,5	34,5

Cuadro 5.9 (continuación)

Estudiantes de educación superior matriculados en instituciones públicas y privadas y en programas a tiempo completo o tiempo parcial. Porcentaje de estudiantes por tipo de institución y modalidad de estudios

País	Año del registro	Educación superior (tipo A) y programas orientados a la investigación						Total educación superior			Modalidad de estudios			
		Tipo de institución			Tipo de institución			Tipo de institución			Educación superior (tipo B)		Educación superior (tipo A) y programas avanzados	
		Público (1)	Mixto (2)	Privado (3)	Público (4)	Mixto (5)	Privado (6)	Público (7)	Mixto (8)	Privado (9)	Tiempo completo (10)	Tiempo parcial (11)	Tiempo completo (12)	Tiempo parcial (13)
Austria	2003	64,9	35,1	...	91,5	8,5	...	88,4	11,6	...	62,5	37,5	100,0	...
Bélgica	2003	46,6	53,4	...	41,9	58,1	...	44,9	55,2	...	70,4	29,7	95,4	4,6
República Checa	2003	67,8	31,2	1,0	95,8	...	4,2	93,0	3,2	3,8	97,1	2,9	96,6	3,4
Dinamarca	2003	99,8	0,2	a	99,3	0,7	...	99,4	0,6	...	100,0	...	100,0	...
Finlandia	2003	83,4	16,6	a	89,4	10,6	...	89,4	10,6	...	100,0	...	57,0	43,0
Francia	2003	72,4	8,5	19,1	87,6	0,8	11,7	83,9	2,6	13,5	100,0	...	100,0	...
Alemania	2003	64,8	35,2	x(2)	100,0	...	...	94,7	5,3	x(8)	83,4	16,6	100,0	...
Grecia	2003	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	100,0	...
Hungría	2003	65,4	34,6	...	85,8	14,2	...	85,0	15,0	...	83,1	16,9	52,8	47,2
Islandia	2003	58,6	41,4	...	87,8	11,9	0,4	86,2	13,5	0,3	48,0	52,0	73,9	26,1
Irlanda	2003	94,1	...	5,9	93,6	...	6,4	93,8	...	6,2	60,3	39,8	84,1	15,8
Italia	2003	84,4	...	15,6	93,6	...	6,4	93,5	...	6,5	100,0	...	100,0	...
Japón	2003	9,3	...	90,7	27,4	...	72,6	23,0	...	77,0	97,1	2,9	90,5	9,5
República de Corea	2003	14,7	...	85,3	22,6	...	77,4	19,2	...	80,8	100,0	...	100,0	...
Luxemburgo	2003	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	100,0	...
México	2003	95,7	...	4,3	65,9	...	34,1	66,8	...	33,2	100,0	...	100,0	...

Cuadro 5.9 (continuación)

Estudiantes de educación superior matriculados en instituciones públicas y privadas y en programas a tiempo completo o tiempo parcial. Porcentaje de estudiantes por tipo de institución y modalidad de estudios

País	Año del registro	Educación superior (tipo A) y programas orientados a la investigación						Total educación superior			Modalidad de estudios			
		Tipo de institución			Tipo de institución			Tipo de institución			Educación superior (tipo B)		Educación superior (tipo A) y programas avanzados	
		Público (1)	Mixto (2)	Privado (3)	Público (4)	Mixto (5)	Privado (6)	Público (7)	Mixto (8)	Privado (9)	Tiempo completo (10)	Tiempo parcial (11)	Tiempo completo (12)	Tiempo parcial (13)
Holanda	2003	...	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	49,1	50,9	81,5	18,5
Nueva Zelanda	2003	77,8	22,1	...	98,4	1,5	0,1	93,1	6,9	0,1	52,4	48,8	56,1	43,9
Noruega	2003	78,3	21,7	...	85,0	15,0	...	84,8	15,2	x(8)	87,0	13,0	67,3	32,7
Polonia	2003	82,4	0,4	17,2	71,6	...	28,4	71,7	...	28,3	100,0	...	57,7	42,3
Portugal	2003	43,5	...	56,5	72,9	...	27,1	72,5	...	27,5	...	...	...	...
Eslovaquia	2003	89,9	10,1	...	99,6	...	0,4	99,2	0,4	0,4	56,7	43,3	68,2	31,8
España	2003	76,4	16,3	7,3	88,0	...	12,0	86,4	2,2	11,4	99,4	0,6	89,5	10,5
Suecia	2003	66,3	0,9	32,8	93,6	6,4	...	92,7	6,2	1,2	92,3	7,7	51,2	48,8
Suiza	2003	32,6	38,1	29,3	90,2	6,9	2,9	78,3	13,3	8,3	25,2	74,8	90,4	9,6
Turquía	2003	98,6	...	1,4	95,8	...	4,2	96,7	...	3,3	100,0	...	100,0	...
Reino Unido	2003	...	100,0	...	...	100,0	...	...	100,0	...	...	...	73,8	26,2
Estados Unidos	2003	88,9	...	11,1	73,1	...	26,9	76,8	...	23,2	45,7	54,3	64,2	35,8
Promedio	2003	67,5	19,5	13,1	77,6	11,5	10,9	76,3	12,7	12,0	80,8	22,6	83,3	17,3

Fuente: OECD/Unesco WEI. *World Education Indicators 2007*.

dotación de sus recursos humanos, en un intento por obtener una ventaja en la creciente dinámica de la competencia comercial global. Para ello, se tomaron iniciativas tendentes a ampliar las tasas de participación de la población en educación terciaria o superior, así como incrementar los niveles de aprendizaje a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*). Las principales tendencias a favor de la moderna universidad de masas (*modern mass university*) están directamente relacionadas con el proceso de globalización y las necesidades de la economía y el mercado laboral no solo en el ámbito nacional, sino también internacional (véanse, entre otros, OECD, 2008b; Santiago y otros, 2008; Bashir, 2007; Marginson y van der Wende, 2007; van Vught y otros, 2002; Reiko, 2001; Sporn, 2003, 1999).

Adicionalmente, el rápido ritmo de los avances científicos produce la obsolescencia de los conocimientos adquiridos durante los estudios, lo que ha contribuido a plantear la necesidad de proveer mayor o más frecuente formación profesional a la población, proveyéndoles con una base de preparación más amplia a lo largo de toda la vida³⁰³. Al mismo tiempo, las universidades son sensibilizadas hacia la preparación de cursos orientados a atender las necesidades de las empresas, para lo que han, incluso, desarrollado –muchas veces en sociedad con las instituciones de educación superior– formas propias de entrenamiento continuo adaptadas a sus necesidades.

La consecuencia de esta tendencia es la creciente cooperación entre la industria y la universidad, de manera que las funciones tradicionales de la universidad, significativamente docencia e investigación, son crecientemente influenciadas por las necesidades de la industria y demás sectores económicos³⁰⁴. En algunos casos se alcanza a hablar de una nueva función agregada a las tradicionales de la educación superior, la “mercadización” o comercialización de la educación superior.

En opinión de Carnoy (1999), los cambios introducidos en el sector se orientan a la implantación de tres tipos diferentes de políticas: i) las políticas que se promueven persiguen responder –en primer lugar– a las necesidades

³⁰³ “Rapid technological change... and international competition increase the value and importance of a well-educated citizenry and workforce to every country” (Trow, 1999, 307).

³⁰⁴ “In some countries like Sweden, representatives of industry have been added to the governing councils of higher education institutions. In the United States, formal contractual arrangements have been made between universities and major corporations to share research results. In many industrialized nations, corporations are providing an ever growing number of focused educational programs for their employees, sometimes with the assistance of universities” (Altbach, 1991, 305).

de formación de los recursos humanos, por parte de la nueva economía de la información o del conocimiento; ii) un segundo tipo de reformas promueve la mayor eficiencia interna para responder a las exigencias financieras, planteadas por la necesaria expansión de los sistemas de educación superior; iii) y un tercer tipo de políticas se orienta a promover la expansión en el sector educativo³⁰⁵ y, aunque sin plantearse directamente, contribuye a promover objetivos de equidad. Es el caso, por ejemplo, del incremento del acceso de las mujeres a la educación superior, como también de minorías étnicas, grupos regionales y otros sectores sociales anteriormente excluidos del acceso al mismo.

El primer grupo de reformas promueve una relación más fuerte entre los sectores económicos más importantes y los contenidos que se imparten en el sector educativo, así como una mayor relación entre los conocimientos y habilidades que proveen las instituciones de educación superior y las necesidades de empresas y sectores productivos, particularmente aquellos más conectados con el comercio internacional³⁰⁶.

Ha crecido la demanda de la industria sobre las universidades, lo que se traduce, por ejemplo, en una mayor influencia de aquella en el diseño de los cursos y, principalmente, en la exigencia de una mayor flexibilidad en el desarrollo de estos, para poder adaptarse a los cambios rápidos en la economía mundial y el mercado laboral, que terminan por incidir también en la exigencia de una mayor unidad entre la enseñanza, la investigación y el sector productivo³⁰⁷. En este sentido, las reformas apuntan a generar un

³⁰⁵ Estos cambios de políticas al interior del sector están claramente enunciados en el siguiente párrafo derivado de la reunión de los ministros de Educación de los países de la OCDE: "El factor humano es fundamental para la actividad económica, la competitividad y la prosperidad, ya sea que se manifieste como conocimiento y habilidades o en la forma menos tangible de flexibilidad, apertura a la innovación y cultura empresarial... Los patrones de empleo y los procesos del mundo laboral evolucionan rápidamente. Juntos, estos cambios ejercen un impacto profundo sobre la topografía de los conocimientos y habilidades relevantes de individuos, jóvenes y viejos, hombres y mujeres, para participar en la vida económica" (citado en Carnoy, 1999, 37. Traducción libre).

³⁰⁶ A comienzos de los años noventa, las compañías japonesas "who were no longer able to bear the cost of education and research by themselves, demanded that the government assume more of the burden for these expenses. They also began to have higher expectations in regards to the educational and research functions of national universities. The research function of universities, which was now considered to be a pillar of economic development, could alleviate the severe economic conditions, and was though necessary to cope with the development of the future knowledge-based economy" (Asonuma, 2002, 118).

³⁰⁷ "...emphasis on the unity of teaching and research in the universities implies that study courses should reflect both the orderly development of science as well as the short-term demands from the labour market" (Seidel, 1991, 292).

sistema de formación y aplicación del conocimiento, en el cual las universidades no son el único actor, y en donde se establecen canales de comunicación entre estas, el sector productivo y agencias gubernamentales, con el interés principal de facilitar y disminuir el tiempo que lleva la aplicación de un descubrimiento³⁰⁸.

En Estados Unidos, el proceso de ajustar el desempeño y resultados de las instituciones de educación superior a las necesidades de la nueva economía global ha implicado, en primer lugar, el estrechamiento de las relaciones entre los sectores privado y educación superior³⁰⁹, con el fin —entre otros— de promover la generación de ventajas comparativas internacionales, a favor de las empresas y el sector productivo estadounidense, a través fundamentalmente de la capacitación de recursos humanos en las áreas de ciencias básicas y tecnologías, así como en investigación y ciencias aplicadas. Las funciones centrales de las instituciones de educación superior serían definidas en términos fuertemente vinculados con la atención de las necesidades de las empresas y la nueva economía global³¹⁰.

Un segundo grupo de políticas promueve el incremento de los niveles de eficiencia y efectividad al interior de las instituciones³¹¹ y la adopción de medidas dirigidas a mejorar la calidad de los procesos al interior del sector, al tiempo que el gasto se mantiene constante o incluso decrece; incluye,

³⁰⁸ “...from the President’s Council of Advisors on Science and Technology (PCAST)...

“The pressure of international competition has introduced a critical time dimension into the system. The issue is not simply how much new knowledge is being generated but also how fast it is being translated into economically and socially beneficial products and processes” (citado en Barrow, 1996, 450).

³⁰⁹ “American corporations launched a massive business mobilization across a broad front to provide a cohesive voice to its demands and to reverse a sense of waning political power...Sheila Slaughter identifies numerous organizations created during this period specifically to promote a new strategic alliance between business, government and higher education. Slaughter documents how such organizations have argued convincingly that higher education policy should be linked explicitly to the goal of regaining a competitive advantage for American business mainly by promoting ‘advanced applied technology, technology transfer, and the training of a competitive scientific and professional labor force’” (citado en Barrow, 1996, 451).

³¹⁰ “Teaching – the education of a new workforce with increasingly symbolic and interdisciplinary skills.

“Research – to provide research, development, information, and technical assistance to government and industry, rather than for its own sake.

“Service – defined as participation in public-private partnerships with industry and government agencies” (citado en Barrow, 1996, 451).

³¹¹ “The aim is to produce high achievement with approximately the same set of physical assets” (Carnoy, 1999, 40).

además, medidas, tales como mejoras en la gestión de los recursos del sector, reformas en los mecanismos de selección y calidad de los docentes, privatización³¹², cambios en la composición (balance público-privado) del financiamiento a la educación superior, aumento en las tasas de uso u ocupación de los recursos del sector³¹³, reducción del costo por estudiante, usando, entre otros medios, el incremento del tamaño de los cursos o clases. Este grupo de reformas incluye la descentralización y dotación de autonomía a las instituciones de educación superior³¹⁴, la introducción de mecanismos competitivos de asignación de los fondos³¹⁵ y la implantación de sistemas de monitoreo y control³¹⁶.

Finalmente, un tercer grupo de medidas, no intencionalmente dirigidas a incrementar la equidad al interior de la educación superior, pero presionadas, principalmente, por la alta demanda de personal calificado y la subsecuente necesidad de expandir la matrícula en educación superior, ha tenido un importante impacto sobre la misma. Nos referimos a la expansión de la matrícula o cobertura del sector más allá de las cotas tradicionales, típicas de los sistemas de educación superior concentrados previamente en formar élites —es el caso típico de Reino Unido—, ahora caracterizados por un acceso universal, y el incremento del acceso de jóvenes trabajadores provenientes de sectores socioeconómicos de bajos ingresos, mujeres, estudiantes provenientes de regiones y grupos étnicos tradicionalmente postergados,

³¹² “The principal argument for privatizing higher levels of education is that many countries simply will not be able to finance the expansion of secondary and higher education with public funds, given future increases in demand” (Carnoy, 1999, 43).

³¹³ “...in many countries, public university education costs are heavily weighted towards non-teaching and non-research expenditures, such as student subsidies and administrative costs. Classroom space is often underutilized and many faculties operate with small numbers of students and dis-economies of scale” (Carnoy, 1999, 42).

³¹⁴ “...on the assumption that increased flexibility and control allows for a better fit between educational methods and the clientele served, as well as greater accountability for educational results” (Carnoy, 1999, 38).

³¹⁵ Refiriéndose a los cambios al interior del sector en Japón: “The second trend of the 1990s was the intensification of competition for funding. This was accomplished by changing the ways allocation were distributed to institutions” (Asonuma, 2002, 119).

³¹⁶ “The point of providing such standards (established by a central authority is to give clear signals of academic expectations to schools and to parents in the hope that high standards will raise parent demands and school performance” (Carnoy, 1999, 39). También, “El tema de la evaluación no es una peculiaridad de las agencias de los países latinoamericanos. En la mayoría de los países de Europa occidental...[diversos aspectos] concurren para que la evaluación se consolidara como el tema central de las políticas gubernamentales” (Kent, 2002a, 93).

discapacitados y, de manera más relevante, estudiantes internacionales, todos estudiantes no tradicionales³¹⁷.

El crecimiento explosivo de la matrícula mundial de educación superior durante las últimas tres o cuatro décadas, contribuyó a “maquillar” los cambios demográficos ocurridos en las sociedades de los países desarrollados a partir de los años noventa; por otra parte, las restricciones presupuestarias que plantea al Estado y las sociedades en general, el financiamiento de esta expansión, las presiones a favor de la privatización y la comercialización creciente de los productos del sistema de educación superior, completan el cuadro de las fuerzas que actúan a favor del cambio en el sector de la educación superior en los países desarrollados.

Los principales cambios adoptados en la política de educación superior a partir de finales de la década de los ochenta, compendian principalmente los siguientes aspectos:

- i) Reorganización integral del sector a los fines de aprovechar mejor los recursos disponibles; en particular, a través de la eliminación –más formal que real– de la naturaleza binaria del mismo, reduciendo las diferencias entre las universidades y el resto de las instituciones no universitarias de educación superior –institutos y colegios–, originalmente bajo control de gobiernos locales y que mantienen programas más diversos de educación superior, orientados a las necesidades regionales y locales, así como también atienden principalmente a estudiantes no tradicionales, quienes adelantan estudios en su mayoría a tiempo parcial. Los cambios principales tienden a otorgar autonomía creciente a las instituciones del sector en la gestión interna, la administración de sus bienes, contratación y despido de su personal y el control de sus propias finanzas.
- ii) Cambios en los métodos de financiamiento, los cuales se orientaban principalmente a mejorar la asignación de recursos financieros a lo

³¹⁷ “To reach the lowest-income groups ... especially the large number of youth and adults who presently do not have access... To reach certain groups, such as women and rural populations... including special multicultural and bilingual programs aimed at language minorities” (Carnoy, 1999, 45). En América Latina, la expansión reciente del sistema de educación superior alcanza 62%; en opinión de Claudio Rama, “...tal proceso expresa una creciente masificación de la educación superior que se manifiesta en cambios en el perfil social del estudiantado: feminización, estudiantes del interior de los países, estudiantes como clientes, estudiantes de corto tiempo, estudiantes profesionales, estudiantes trabajadores, estudiantes indígenas, diversidad racial, estudiantes con discapacidades, junto a los tradicionales estudiantes blancos, urbanos y de familias de altos ingresos” (véase Iesalc-Unesco, 2006, 15).

interno del sector, entre las universidades y las instituciones no universitarias, así como entre, principalmente, las actividades de enseñanza e investigación, buscando elevar la eficiencia interna del sector. Este objetivo comprende igualmente la transferencia de un mayor peso en el financiamiento de la educación superior, a los estudiantes y sus familias, así como en elevar la competencia por financiamiento al interior del sector y entre las instituciones de educación superior.

- iii) La abolición de los derechos de estabilidad del personal, sobre todo el académico, con el objetivo de disminuir los costos de provisión de educación superior (véase Buchbinder y Rajagopal, 1996).
- iv) Y presiones para instituir estilos “gerenciales” de dirección o Gobierno, normalmente usados en el sector privado o empresarial, a lo interno de las instituciones de educación superior.
- v) Un elemento asociado con estas acciones es el desarrollo de un sistema de evaluación para definir normas o estándares de calidad y rendimiento internos, así como para establecer bases más racionales para la asignación de recursos al sector.

Aunque las tendencias de reforma de los sistemas de educación superior prevaleciente en los países, revelan que el Estado conserva un papel central en la definición de los fines y objetivos más generales de la educación superior—este sería el caso de Asia y la Unión Europea—, está guiado significativamente por los propósitos de generar o mantener ventajas comerciales de la economía nacional en el mercado internacional, así como por el propósito de obtener mayor provecho de los fondos públicos asignados al financiamiento de la educación superior³¹⁸. Con las políticas de reforma adoptadas, en general, el papel de los gobiernos se restringe a delimitar las condiciones generales, el marco de políticas institucionales, dentro del cual las instituciones de educación superior deben operar, buscando, en primer lugar, proveerles de un mayor margen de maniobra o flexibilidad institucional, por lo que se ha dado en llamar a los sistemas de educación superior resultantes, sistemas autorregulados o de control gubernamental remoto, o dirigidos a distancia (*self-regulating systems* o *remote government control*). De esta manera, las reformas adoptadas se orientan a hacer a las

³¹⁸ “...the government role is confined more to setting the boundary conditions within which the higher education system is to operate, leaving more room to maneuver at the institutional level” (Meek y otros, 1991, 452).

instituciones de educación superior más responsables ante la sociedad y el Gobierno (*institutional accountability*).

Durante los años noventa —aun más que en los años anteriores— la política hacia el sector se orientó a producir cambios profundos al interior de las instituciones y del sistema de educación superior, sobre todo en los países industrializados. Las medidas adoptadas buscaban limitar la expansión del gasto, disminuyendo el tamaño de algunos programas, diversificando las fuentes de financiamiento, promoviendo la generación de recursos propios, a través del mercadeo de los productos de las actividades académicas, y buscando elevar la eficiencia en el uso de los recursos asignados al sector (hacer más con lo mismo), creando cuasimercados al interior del sector de educación superior, definiendo precios y promoviendo la competencia por fondos públicos entre las instituciones de educación superior³¹⁹.

A finales de los años ochenta, las reformas de la educación superior en Japón, se planteaban —por ejemplo— entre sus principalmente objetivos: avanzar hacia la sociedad del aprendizaje durante toda la vida (*lifelong learning society*), elevar la investigación científica de calidad mundial producida nacionalmente y aumentar la porción de estudiantes de educación superior³²⁰. El primer objetivo es asumido también como un medio de diversificación del sector y una estrategia para generar ingresos propios³²¹.

Entre las líneas de reforma del sector destaca la reestructuración de las universidades y el desarrollo de capacidades públicas para la regulación y control de las actividades normalmente desarrolladas por las instituciones de educación superior. Las necesidades fiscales presionaron sobre la posibilidad de continuar financiando amplias y muy diversas estructuras existentes en las instituciones de educación superior durante los años

³¹⁹ “More and more university administrators are adopting reform strategies designed to simultaneously slow expenditure growth in real terms, while reallocating resources into programs and research areas that will make it possible to rebuild business and government support for higher education. The apparently contradictory imperative that higher institutions “do more with less” is catalyzing a wave strategic planning, restructuring, and reallocation in U.S. higher education” (Barrow, 1996, 453).

³²⁰ “With the demographic decrease in the 18-year-old population, an expansion of leisure time, and the need for adults to continuously upgrade their professional skills in a more internationally competitive and information-oriented society, the Monbushô [el Ministerio de Educación japonés] is calling on universities to open their doors to population of “older” adults” (Doyon, 2001, 456).

³²¹ Estos fines se desprenden de las conclusiones del informe del “Ad Hoc Council on Education Reform (AHCE, Rinkyôshin)”, presentado en 1987, en el cual se reconocía entre los objetivos de reforma del sector: “A development of “lifelong learning”, which would (a) increase revenue for universities, and (b) provide a wider array of career opportunities for its participants” (Doyon, 2001, 454).

ochenta. De acuerdo con la opinión transmitida por funcionarios gubernamentales y voceros de los sectores empresariales, las universidades y demás instituciones de educación superior habían crecido excesivamente y sus funciones centrales se habían diversificado mucho, ocasionando en algunos casos la distracción de su misión central y el descuido de sus fortalezas institucionales³²².

Al interior de las universidades e instituciones de educación superior surge la tendencia a forzar su especialización y la concentración de sus capacidades³²³. En Inglaterra, bajo la administración Thatcher, el órgano nacional asesor (National Advisory Body) con competencias para actuar como órgano planificador en las universidades públicas, orientaba los recursos principalmente hacia las carreras de ciencia, tecnología e ingenierías en detrimento de las artes, humanidades y las ciencias sociales (Torres y Schugurensky, 2002, 441).

Este proceso ocasionó la creciente especialización y diversificación de las instituciones de educación superior y la desaparición de la universidad tradicional, en la cual el proceso de enseñanza e investigación se decidía, fundamentalmente, en su interior; “autónoma” o autárquicamente generado³²⁴. El sistema de educación superior se estratificó, proliferando instituciones de educación superior para atender funciones (investigación, entrenamiento, certificación) y clientes distintos (la empresas, el sector oficial, estudiantes no tradicionales, etc.), como una vía para encarar, además, las necesidades

³²² “...many colleges and universities have drifted away from their fundamental missions, because the multiversity strategy of response by addition allows divergent goals and objectives to be added incrementally to an institution’s mission over time. Thus, a common theme in strategic master plans and restructuring proposals is the idea that individual institutions must sharpen their mission by concentrating on specialized areas of institutional strength or on areas of high market demand” (Barrow, 1996, 453).

³²³ “The American Council on Education estimates that up to-thirds of U.S. public research universities have made substantial programs cuts since 1991 and further reductions are continuing in many states... Similarly, an internal survey conducted by the Association of American Universities finds that nearly sixty percent of its members are consolidating, eliminating, or reducing academic departments” (Barrow, 1996, 454).

³²⁴ “The classical university, in the sense which Humboldt described it at the beginning of the 19th century, no longer exists. The technical university, which proliferated in the late 19th century, also no longer exists. Elements of both types of institutions can be found within the institutions which have grown out of either tradition. This development was inevitable, and has been accompanied by the establishment of new types of institutions (e.g., specialized colleges in Germany, polytechnics in the United Kingdom, ‘instituts universitaires de technologie’ in France). The ‘traditional’ university has lost both its ‘classical’ mission and its monopolist position” (Seidel, 1991, 290).

del sector productivo, la diferenciación del perfil de los estudiantes y los elevados costos de la educación superior.

Se hizo crecientemente notable la participación del sector privado³²⁵ en las universidades públicas, lo que contribuyó a diluir la división entre los sectores público y privado al interior de las instituciones y de toda la educación superior; esta tendencia se percibe también en el crecimiento del financiamiento e interés estatal en las instituciones privadas (es interesante el caso japonés; véase Asonuma, 2002). Destaca, igualmente, una creciente presencia de la racionalidad corporativa en los asuntos universitarios, lo cual llevaría también a una creciente profesionalización de la gerencia universitaria. Esta tendencia incluye el aumento de la presencia de los valores y las fuerzas del mercado en la Academia, de acuerdo con los cuales el personal –no solo el personal directivo– de las universidades debe incorporar un enfoque empresarial y, junto con el resto de las instituciones académicas, competir cada vez en mayor medida por financiamientos, becas, contratos y estudiantes (no solo a nivel nacional).

El sector de educación superior empezó a estar caracterizado por la aparición de tres tendencias principales: la corporatización, que hace referencia a la administración de las instituciones de educación superior como negocios privados o corporaciones; la privatización, que normalmente refiere a la reducción de los subsidios a la educación superior, mientras otros sectores no estatales se hacen más prominentes o notables en el financiamiento del sector de educación superior; y la “mercadización”, que se refiere a la adopción de principios, prácticas y mecanismos de mercado en las instituciones de educación superior (Mok, 2000).

La manifestación directa de estas tendencias es la participación creciente del sector privado en el financiamiento de la educación superior y, especialmente, en el financiamiento de la investigación universitaria, al tiempo que se produjo un incremento en el aporte directo de los estudiantes

³²⁵ “...en casi todos los países se ha puesto énfasis en el papel del sector privado en la educación superior. Esta tendencia se manifiesta de manera muy directa en el financiamiento y muchas veces incluso en la dirección de la investigación. En muchos países las instituciones académicas privadas han crecido. Asimismo se ha insistido en que los estudiantes paguen una proporción creciente de los costos educativos, a menudo mediante programas de crédito estudiantil. Los gobiernos han intentado limitar sus gastos en educación postsecundaria sin dejar de reconocer que las funciones de las universidades son primordiales” (citado en Kent, 2002, 122).

y sus familias al financiamiento del costo de la educación superior a través del cobro de aranceles, generalmente apoyado en programas de créditos y subsidios. Aun cuando predominantemente el sector se financia a través de fondos públicos, existe una creciente disposición a aumentar la participación del sector privado en el financiamiento de la provisión de la educación superior. El incremento en las fuentes privadas de financiamiento se mantiene limitado –sin embargo– debido a la existencia de evidencia a favor de su efecto sobre la disminución de la tasa de acceso a la educación superior, sobre todo en el caso de estudiantes con desventajas sociales, por lo que requieren del complemento de programas de subsidio o apoyo financiero a este tipo de estudiantes (véase Santiago y otros, 2008, vol. I, 182; véanse también, OECD, 2003; Jonhstone y otros, 1998).

Sin embargo, las medidas de reforma propuestas al sector de educación superior en los países desarrollados, no se limitan a estos, sino que pronto se extienden también a los países subdesarrollados, especialmente a aquellos que están más integrados a la economía global, entre otros, México, Brasil, Chile, China, India, Sudáfrica, etc. Tales medidas son presentadas inicialmente como elementos puramente técnicos, distintos de factores políticos, aun cuando es claro que poseen implicaciones sobre la distribución social del poder entre el Estado y grupos al interior de la sociedad, entre aquel y las instituciones particulares de educación superior, y al interior del sector, entre estas³²⁶, así como –deseamos destacar– a nivel internacional, entre los diferentes Estados y naciones.

Las nuevas reformas pretenden poseer un carácter principalmente instrumental y destacan entre las medidas básicas impulsadas, también para los países subdesarrollados:

1. Cobro de servicios como forma de captación de ahorro privado para complementar las necesidades de financiamiento del sistema.
2. Limitación de la matrícula en el sector público.
3. Implantación de mecanismos de evaluación de la calidad de la educación y de la producción científica.
4. Asociación del financiamiento con la definición de metas, con alguna forma de evaluación de desempeño o con ambas.

³²⁶ “Este tipo de reformas tiene carácter claramente instrumental. Se trata de crear mecanismos y organizaciones dotados de eficacia para enfrentar los problemas asociados con la expansión y la multiplicación de las funciones del sistema de educación superior” (Kent, 2002a, 25).

5. Descentralización del sistema con simplificación de los controles burocráticos y concesión de mayor autonomía administrativa de las instituciones (Kent, 2002a, 26).

Los grandes objetivos del sector de educación superior para los países subdesarrollados –al menos para la región latinoamericana– fueron establecidos en términos similares a los de los países desarrollados:

Administrar la expansión ahora significaba reestructurar los sistemas para ampliar su cobertura, diferenciar la oferta de formación superior para atender a una clientela extremadamente heterogénea y recuperar los niveles de calidad que se habían deteriorado en la transición de un sistema de educación de élite a uno de masas (Kent, 2002a, 56).

Sobre la educación a distancia, resulta significativo que en los países subdesarrollados: “Toda la cuestión de la educación a distancia, que podría transformarse en un campo privilegiado para la expansión de la oferta en el sector público, de oportunidades de formación y calificación para la población en general, no constituyó una prioridad de la política gubernamental en ningún país” (Kent, 2002a, 28).

Incluso, las iniciativas existentes se habrían paralizado. Esta situación contrasta con la existente entre los nuevos proveedores de educación a través de las fronteras:

El sector privado se muestra particularmente interesado en la compra de programas de ese tipo, que por lo general dan derecho a diplomas otorgados por instituciones de países desarrollados. Hay, por lo tanto, el peligro de que este tipo de iniciativa transforme América Latina en simple consumidor de paquetes educativos elaborados en otra parte (Kent, 2002a, 28-29).

GLOBALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL MERCADO GLOBAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La globalización y la internacionalización de la educación superior son fenómenos de creciente importancia en la formulación de las políticas de educación superior. Aunque relacionados, ambos fenómenos merecen ser distinguidos, para una mejor comprensión de las tendencias que caracterizan

actualmente la educación superior en el mundo³²⁷. En términos generales, la globalización promueve la integración y convergencia de los sistemas de educación superior en el ámbito internacional o global; la internacionalización busca una mayor interconexión entre las instituciones, programas o sistemas de educación superior entre dos naciones, o un grupo limitado de naciones, o al interior de una región. Sin embargo, como reconocen Marginson y van der Wende, el mantenimiento prolongado de relaciones de internacionalización entre naciones puede llevar a un proceso de convergencia mayor³²⁸.

Por globalización entendemos, principalmente, los procesos originados más allá de las fronteras nacionales, relacionados con la creciente convergencia e interdependencia de las economías de los países, favorecidas por la liberalización y expansión de sus mercados³²⁹ y con el creciente intercambio de bienes, personas, cultura, ideas, valores, conocimientos, tecnología, etc., que ocurre entre los países a un nivel crecientemente mundial. Si bien es un fenómeno guiado inicialmente, de manera determinante, por factores económicos³³⁰, en la actualidad se extiende –sin embargo– más allá del ámbito económico, abarcando otras áreas de la actividad social, incluyendo la educación superior³³¹.

La internacionalización de la educación superior consiste, en cambio, en la respuesta institucional –en el ámbito de la educación superior– de las naciones al proceso de globalización; en particular, implica cualquier esfuerzo sistemático y sostenido, por parte de los sistemas de educación superior de las naciones, de dar respuestas a las demandas y retos planteados por la globalización³³², especialmente las relacionadas con la organización y regulación

³²⁷ “Globalisation and internationalisation in higher education are potentially conflicting, while at the same time interactive and mutually generative” (Marginson y van der Wende, 2007, 13).

³²⁸ “Europeanisation in higher education, which began in internationalisation and continues to be sustained by it, has led to a form of globalisation on regional scale with consequences yet to be fully manifest. Trends to internationalisation and to globalisation continually reinforce each other” (Marginson y van der Wende, 2007, 12).

³²⁹ “The widening, deepening and speeding up of world wide interconnectedness” (Held, citado en Marginson y van der Wende, 2007, 5).

³³⁰ “...many theorists treat it as primarily or entirely an economic/technological or political-economic phenomenon” (Fiona, Marginson y Woock, 2000, 6).

³³¹ “Education is one of the sectors impacted by globalization and the growth in cross-border education is seen as one of the direct results of globalization” (OECD y The World Bank, 2007, 23).

³³² En relación con Australia, una investigación entre miembros de la comunidad universitaria concluye: “Globalization in education is seen as desirable, and international education as one of its

de los sistemas nacionales, la mejora de las capacidades de investigación e innovación y la ampliación del mercado de empleo profesional de las naciones (véanse Santiago y otros, 2008; Marginson y van der Wende, 2007; OECD y The World Bank, 2007; Marginson, 2006; Kim, 2005; Teichler, 2004; Unesco, 2004; Meek, 2003; Arimoto, 2002; Kent, 2002; Horie, 2002; van Vught y otros, 2002; van der Wende, 2001; Callan, 2000; Fiona y otros, 2000; Dale, 1999; Marginson, 1999).

El fenómeno de la globalización apunta a fuerzas o factores de naturaleza socioeconómica que presionan desde el exterior sobre el comportamiento de individuos, sociedades, países e instituciones³³³. La internacionalización sería la forma específica como responden las instituciones de un país, o más bien grupo de países³³⁴, a estas presiones externas de la globalización. La adopción de una estrategia de internacionalización implica el rechazo a ser sujeto pasivo de la acción de fuerzas globalizadoras³³⁵ y revela, al contrario, la intención de moldearlas. Específicamente, tiene que ver con la adopción de propósitos internacionales, regionales, interculturales o de una dimensión internacional dentro de lo que son los propósitos, fines y funciones centrales de los sistemas de educación nacionales³³⁶.

manifestations... the role of manager-leaders is to 'internationalise' their universities, faculties or schools/departments... All too often, 'internationalization' is measured by the number of fee-paying international students... In the market, the drive for revenue translates an external policy impulse into an inner institutional force. 'Internationalization' thus becomes the work of autonomous agents in their own interests" (Fiona, Marginson y Woock, 2000, 5).

³³³ "According to Altbach... 'globalisation refers to trends in higher education that have cross-national implications', such as students markets, internet-based technologies, the global knowledge economy and massification of higher education, while internationalisation 'refers to the specific policies and initiatives of countries and individual academic institutions or systems to deal with global trends', such as international student recruitment. However, for most practical purposes, it is impossible to keep the two phenomena entirely separate conceptually" (citado en Meek, 2003, 4).

³³⁴ " 'Internationalisation' refers more to the process of increasing cooperation between states or to activities across state borders, and rather reflects a world order in which nation states (still) play a central role" (citado en van der Wende, 2001, 251). También, "Internationalization is about bi-lateral or multilateral relations between individual nations: it presupposes the nation-state as the essential unit" (Marginson, 1999, 19). Horie nos lo plantea en términos del proceso en Japón: "Ebouchi (1989) focused on the characteristics of 'kokusaika' a Japanese word for internationalization, and pointed out that definitions of 'kokusaika' in Japanese dictionaries generally mean a process of 'self-change' or 'self-reform'. For Japanese people, kokusaika implies that we change something about ourselves due to international influences" (Horie, 2002, 65).

³³⁵ "Not all universities are (particularly) international, but all are subject to the same processes of globalization –partly as objects, victims even, of these processes, but partly as subjects, or key agents, of globalization" (citado en van Vught y otros, 2002, 106).

³³⁶ "These two concepts are however linked to the extent that the process of internationalisation of tertiary education cannot be interpreted independently of the parallel process of globalisation in the

La globalización implicaría una amenaza más seria a la autoridad del Estado, así como la eliminación más drástica y veloz de las fronteras y las diferencias entre los sistemas nacionales de educación superior, así como su apertura a la comercialización³³⁷, mientras que la internacionalización significa una dirección política, más gradual, estructurada en un organismo regional, siguiendo criterios políticos concertados colectivamente y sujeta al cumplimiento de un plan o programa. La globalización confía en los criterios comerciales y se expresa de manera descentralizada a través de los mecanismos de mercado, sin sujeción a un plan concertado previamente, presionando por la apertura de los “mercados” nacionales de educación.

Por lo general, cuando se habla de globalización de la educación se refiere principalmente a la importancia creciente de tendencias transnacionales, a favor de una mayor competencia y comercialización internacionales. Nos referimos al crecimiento del comercio internacional de educación y conocimiento, incluyendo la migración de la fuerza de trabajo con mayores calificaciones profesionales.

La internacionalización comprendería cambios y acciones en las siguientes áreas: movilidad internacional de los conocimientos, validación y reconocimiento internacional de la enseñanza, aprendizaje y resultados de investigación, homogeneización del sistema, lo cual incluye igualar los requisitos para el ingreso, programas de estudio, títulos o certificaciones, tipos de instituciones, docentes y modos de financiamiento. También incluye la formación de las perspectivas desde las cuales se elaboran las políticas hacia el sector (una orientación más nacional o más internacional), así como aspectos de dirección global del sector (responsabilidad del Estado, importancia de las organizaciones profesionales, función de las organizaciones internacionales, mercados globales y modos de gestión).

La prevalencia de ambas tendencias refleja, sin embargo, la gran importancia que las variables internacionales han pasado a tener sobre el proceso de formación de las políticas nacionales de educación superior. Globalización e internacionalización, conjuntamente con la significativa

economic and social sphere. As put by Knight, 2001, Suecan think of globalisation as the catalyst, but of internationalization as the response, albeit a proactive response” (citado en Santiago y otros, 2008, vol. II, 236).

³³⁷ “Globalisation is more obviously transformative than internationalisation” (Marginson y van der Wende, 2007, 11).

expansión de la matrícula de educación superior, se encontrarían entre las principales transformaciones de la educación superior desde finales de los años ochenta.

La globalización e internacionalización de la educación superior son impulsadas por las necesidades de recursos humanos altamente calificados requeridos, principalmente, por las economías de los países desarrollados, notablemente integrados al mercado y la economía globales, que en atención a sus necesidades de fuerza de trabajo con altas calificaciones y debido a las dinámicas demográficas (de reducción y envejecimiento poblacional) prevalecientes en estos países, no pueden encontrar satisfacción, al menos a en el mediano plazo, de manera local o autónoma, por lo cual deben recurrir al resto del mundo, en especial al mundo subdesarrollado, para atraer fuerza de trabajo inmigrante calificada³³⁸.

A los fines de suplir esta necesidad, se promueve la liberalización o desregulación de los sistemas nacionales de educación superior, la conformación de espacios regionales, nuevas formas de provisión y el comercio transfronterizo de educación superior. Adicionalmente, los programas de educación superior de los países incluyen contenidos interculturales en los currícula, programas de formación e investigación, y se promueve el intercambio entre las comunidades de estudiantes y profesores de diferentes naciones³³⁹. Estas últimas medidas constituyen una forma inicial de integración de los sistemas de educación superior a nivel internacional, referida como “internacionalización en casa” (*internationalization at home*, véase Santiago y otros, 2008).

Hasta el presente, estas tendencias hacia la internacionalización de la educación superior son especialmente visibles en países angloparlantes³⁴⁰: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Sin

³³⁸ “OECD employers will increasingly need to look abroad for talent as new graduates will become insufficient to replace staff going into retirement. Internationalisation can be seen as part of a longer term skill development strategy through the attraction of international students with a view to subsequent immigration for some of them” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 236).

³³⁹ “Another form of internationalisation consists in incorporating intercultural e international dimensions in the curriculum, teaching, research and extracurricular activities of TEIs [Tertiary Educational Institutions] to help students develop international and intercultural skills without ever leaving their country” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 240).

³⁴⁰ “Some have expressed worries that the global competition for students could push towards a uniform market-driven curriculum—the McUniversity— which would spread mono-cultural and Anglo-centric views as if they were universal” (citado en Santiago y otros, 2008, vol. II, 240).

embargo, en otros países los sistemas de educación superior están siendo sometidos a presiones para adelantar los cambios en esta dirección, con el propósito de dar respuesta a sus propias necesidades de fuerza de trabajo calificada, compensar la dinámica de disminución de su población y recuperar terreno en la competencia global por los recursos humanos altamente calificados del resto del mundo; en este caso, encontramos principalmente a Japón, Corea, Alemania, Francia, Holanda, España, Portugal, Noruega, Finlandia y Suecia. También otros países subdesarrollados entrarían en esta carrera: China, Malasia, Singapur, Bangladesh, Sudáfrica, Chile, Brasil.

No obstante su aparentemente limitado impacto actual³⁴¹, un factor que podría tener una influencia más decisiva en esta área a futuro –en la medida en que vuelvan coyunturas caracterizadas por el predominio de una opinión pública internacional más proclive al mercado– es la inclusión del comercio de servicios (entre ellos, la provisión de educación superior) en las negociaciones del GATS (General Agreement on Trade in Services) iniciadas a partir del año 2000 por la Organización Mundial del Comercio (OMC)³⁴². El GATS busca promover la liberalización del comercio internacional de servicios, incluyendo los servicios educacionales³⁴³. La generación y apertura de un mercado internacional de educación superior favorece la entrada de proveedores –principalmente privados– al sector de educación superior de los países, especialmente en aquellos países que buscan complementar o ampliar su capacidad nacional para proveer educación superior; este sería el caso fundamentalmente de varios países del sudeste de Asia (Santiago y otros, 2008; Bashir, 2007; McBurnie y Ziguras, 2001). El principio general

³⁴¹ A pesar de que en promedio los estudiantes internacionales representarían en el mundo, aproximadamente, 6% del total de estudiantes (2004), sin embargo, este grupo está creciendo sostenidamente más que el total, estimándose que para el primer cuarto de este siglo alcance al menos 7,2 millones de estudiantes, sin contar que son significativos especialmente en los programas de posgrado de los países desarrollados (véanse, entre otros, OECD y The World Bank 2007; Unesco, 2004).

³⁴² “El acuerdo sobre servicios es uno de los acontecimientos más importantes del sistema mundial de comercio desde 1948, ya que, por un lado, la normativa multilateral se aplicará por primera vez a las transacciones comerciales en las que el conocimiento es factor clave de competitividad y, por otro lado, abrirá a la competencia internacional una actividad que es la más dinámica de la economía mundial” (García Guadilla, 2004, 22).

³⁴³ “...the fact that education is now one of the 12 services sectors in the General Agreement on Trade in Services under the World Trade Organization is positive proof that importing and exporting of education programmes and services is a potential trade area for commercial companies” (OECD y The World Bank, 2007, 32).

de estos acuerdos sería que los intercambios comerciales de “los bienes y servicios exportados deben ser totalmente libres, excepto por la imposición de un arancel” (véase García Guadilla, 2004, 17ss.). Debido a la naturaleza desbalanceada de estos acuerdos, los mismos han generado fuerte oposición, principalmente desde los países emergentes y subdesarrollados, lo que ha provocado el bloqueo³⁴⁴, al menos temporal, de los mismos (Stiglitz y Charlton, 2005), por lo que el intercambio comercial de educación superior en la actualidad ocurre principalmente a través de acuerdos regionales y bilaterales (Santiago y otros, 2008; Bashir, 2007; Marginson y van der Wende, 2007; Unesco, 2004).

A pesar de los beneficios que teóricamente ofrecería el comercio internacional a los países, especialmente en términos del aumento o expansión de los mercados, lo que conjuntamente con el acceso a tecnologías e insumos especializados, por el contacto con proveedores extranjeros y el incremento de la competencia entre productores, permitiría alcanzar a su vez una mayor producción y elevar los niveles de rendimiento o eficiencia en los sectores involucrados, generando también efectos sobre el crecimiento y desarrollo de toda la economía, la persistencia de desigualdades entre los países limita las posibilidades de que estos beneficios se produzcan y extiendan en particular a los países subdesarrollados, donde los mercados están ausentes o funcionan de manera imperfecta, particularmente el mercado de capitales, impidiendo aprovechar estas ventajas u oportunidades de mercado, por lo que se generan más bien mayores distorsiones³⁴⁵.

³⁴⁴ “The current round of negotiations on GATS, which was included in the Doha Development Agenda (DDA) adopted at the WTO Ministerial Conference in December 2002, has been plagued by discord and delays” (Bashir, 2007, 53).

³⁴⁵ Entre las principales distorsiones que pueden generarse, el trabajo de Stiglitz y Charlton destaca: destrucción de industrias locales, aumento del desempleo y acentuación de la concentración del ingreso. Las posibilidades de los países subdesarrollados tropiezan generalmente con restricciones de capital, fallas de dirección por parte del Estado o los funcionarios, y de empresarios (escasez de habilidades e incentivos insuficientes), así como la existencia de un marco institucional negativo a nivel internacional (2005, 24ss.).

Al interior del sector de educación superior, lo que principalmente preocupa a los países subdesarrollados sería: “The concerns of developing countries regarding the liberalization of trade in higher education can be grouped under four broad headings: (i) unequal access to higher education markets between providers in developing and developed countries (ii) negative effects of competition on domestic higher education institutions (iii) influx of low quality foreign providers and (iv) worsening of equity in access to higher education” (Bashir, 2007, 65).

Las fuerzas de la globalización que promueven el incremento de la competencia económica internacional y la integración de los mercados mundiales presionan sobre las capacidades del sistema de educación superior de los países, mientras que los avances tecnológicos facilitan la provisión transfronteriza de educación superior y la movilidad internacional de estudiantes y académicos. El comercio internacional de educación superior adquirió una creciente importancia a partir de los años noventa; en él participan no solo instituciones de educación superior tradicionales, públicas y privadas, sino que ha surgido también un nuevo tipo de proveedores con fines de lucro que proveen educación más allá de las fronteras nacionales, de manera directa y exclusiva, o formando parte de distintas formas de asociación con proveedores locales. El crecimiento de este sector ha provocado a su vez una creciente preocupación por la idoneidad de este servicio y la calidad de la educación provista de esta manera.

La internacionalización de la educación superior significa en un primer sentido, un “crecimiento en el número de estudiantes procedentes del extranjero, crecimiento en el número de estudiantes cursando programas de proveedores en el exterior desde sus países de origen, y crecimiento de convenios o asociaciones entre proveedores de educación superior nacionales y del extranjero” (Iredale, 2001, 9), principalmente entre países desarrollados, y entre estos y los países subdesarrollados. También implica, aunque hasta ahora constituyen un flujo de menor importancia, la movilidad internacional de docentes e investigadores o académicos³⁴⁶.

La existencia de estudiantes procedentes del extranjero estudiando en instituciones de educación superior de los países industrializados, ha sido seguida por el flujo de estudiantes obteniendo un grado en universidades de países industrializados [extranjeros] desde su propio país de origen o desde países vecinos (véanse Healey, 2008; Bashir, 2007; McBurnie y Ziguras, 2001). Muchos de estos campus “costas afuera” han sido establecidos por empresas privadas sobre la base de franquicias. La internacionalización de la educación superior desplaza la educación universitaria desde la actividad

³⁴⁶ “...internationalisation covers the full spectrum of educational programmes and activities that contribute to internationalised learning, ranging from the internationalisation of programmes’ content and delivery to the mobility of students and scholars, notwithstanding intermediate forms of transnational education such as the cross-borders mobility of TEIs [Tertiary Educational Institutions] and/or their programmes” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 238).

o producción local, para satisfacer clientes o usuarios domésticos, hacia la producción multinacional de enseñanza, para satisfacer “consumidores” que se distribuyen por todo el mundo, si bien ocurre de manera desigual entre los países y al interior de las naciones (para revisar la dinámica de esta competencia mundial, véase Marginson, 2006). Este aspecto de la internacionalización de la educación superior se denomina “educación transnacional” (*transnational education*), la cual incluye todo tipo de programas de educación superior y servicios educativos (incluyendo aprendizaje a distancia), en el cual los estudiantes están ubicados en un país distinto de aquel en el que se encuentra la institución otorgante de los grados o títulos. La internacionalización de la educación superior implicaría así, al menos dos cosas: i) estudiantes extranjeros cursantes de estudios en un campus universitario en el exterior; ii) estudiantes cursando estudios en una institución extranjera para obtener un grado en su propio país de origen.

Una forma crecientemente importante de internacionalización consiste en la provisión transnacional de educación superior –*transnational education*–, que corresponde a actividades de educación en las cuales los estudiantes están localizados en un país diferente al de la institución o universidad que otorga el título. Estos programas incluyen cursos a distancia ofrecidos directamente por instituciones ubicadas o no en el extranjero, cursos conjuntos (*joint courses*) o programas ofrecidos en sociedad entre un proveedor local y una institución de educación superior extranjera, y cursos “franquiciados”³⁴⁷ (*franchised courses*), en los cuales una institución extranjera autoriza a un proveedor local para ofrecer sus programas de educación superior, pudiendo otorgar títulos en su nombre, algunas veces sin que se involucre personal de la institución de educación superior de origen (Santiago y otros, 2008, vol. II, 242).

La forma más completa de movilidad internacional es la apertura de nuevas instituciones en el extranjero, por universidades o proveedores comerciales, que puede implicar también la participación de agentes locales en el capital de instituciones de educación superior en el extranjero, o sociedades de estas con instituciones locales, especialmente cuando existe

³⁴⁷ “Many franchisees are not established educators: they have little reputational stake and their sole concern is to maximise net revenues. At worst franchising is a means of renting out the foreign degree crest for a standard unit revenue for each graduation certificate” (Marginson y van der Wende, 2007, 41).

restricciones gubernamentales que limitan la posibilidad de apertura y operación de instituciones de educación superior dentro de una nación por parte de capitales extranjeros (es el caso notable de China).

Más comunes o frecuentes resultan los programas “mellizos” (*twinning programmes*), de acuerdo con los cuales los estudiantes inscritos para seguir un programa, cursan los primeros años en el país en el que se inscribieron, y pueden culminar su grado en el exterior, en una institución de educación superior extranjera asociada.

La internacionalización de la educación superior avanza a través de la integración de los sistemas de educación superior de los países, facilitando la semejanza e intercambiabilidad de los programas y títulos de educación superior, la convergencia y el alineamiento de las estructuras de otorgamiento de grados, la transferencia y reconocimiento de créditos y calificaciones, títulos y credenciales.

El marco institucional que requieren la nueva economía y sociedad basadas en el conocimiento implica la ampliación y diversificación de los sistemas de educación nacional en todo el mundo. En particular,

...se necesita que estos sistemas impartan habilidades de más alto nivel a una proporción mayor de la fuerza laboral, fomenten el aprendizaje continuo de los ciudadanos, con énfasis en la creatividad y la flexibilidad, para permitir la constante adaptación a las demandas cambiantes de una economía basada en el conocimiento, y promover el reconocimiento internacional de los títulos otorgados por las instituciones educativas del país (Banco Mundial, 2003, 30).

Una experiencia significativa en esta área la constituye la denominada Declaración de Boloña³⁴⁸ (véase Santiago y otros, 2008; también, Callan, 2000), acuerdo firmado por 29 ministros europeos en junio de 1999, según el cual se crea un área o espacio común europeo de educación superior (European Higher Education Area, EHEA) con el propósito de garantizar

³⁴⁸ Entre los argumentos que motivaban este acuerdo y más claramente el Acuerdo de Lisboa (2000), se encuentra hacer frente a la fuga de recursos calificados y reducir la situación de desventaja con el sistema de educación superior de Estados Unidos: “The Bologna Process and the Lisbon Strategy are the main vehicles or frameworks guiding the European response to globalisation in higher education. Although they emerged in very different ways (bottom-up versus top-down) and could be characterised as intergovernmental (Bologna) *versus* supranational (Lisbon), they seemed to converge slowly into one over-arching approach” (Marginson y van der Wende, 2007, 46).

la comparabilidad y compatibilidad de las estructuras de educación superior de los países de la región, facilitando con ello la “empleabilidad” de los recursos humanos egresados de sus sistemas de educación superior, en cualquiera de los países europeos, promoviendo la movilidad de la fuerza de trabajo profesional y sirviendo así las necesidades de las economías de la región.

Conforme con el Acuerdo de Bolonia, los países europeos han adoptado un sistema común de estudios superiores, con carreras o grados claramente definidos y fácilmente discernibles, compuestos de una estructura común integrada de dos ciclos, pregrado y posgrado, incluyendo el doctorado (Bachelor-Master-Doctorate, BMD structure), lo que facilita su comparabilidad y la movilidad internacional de estudiantes y académicos, incluyendo la movilidad de los profesionales al interior de la región.

El Acuerdo de Bolonia obliga a los países signatarios a establecer un sistema de otorgamiento de créditos compatible con el sistema europeo de acumulación y transferencia de créditos (ECTS, por sus siglas en inglés), con el fin de facilitar la movilidad de sus egresados de educación superior. Adicionalmente, han aprobado la creación de un “Diploma Suplementario” (*Diploma Supplement*), que desarrolla los acuerdos de la reunión del Consejo de Europa (Lisboa, 2005), conforme al cual es anexado en cada título una descripción de la naturaleza, nivel, contexto, contenido y estatus de los estudios realizados por el egresado, con el fin de promover el reconocimiento académico y profesional de las titulaciones de educación superior y facilitar la circulación de recursos humanos calificados hacia y a lo interno de la región.

Este acuerdo habría sido respaldado hasta ahora por 46 países, incluyendo Islandia, Portugal, Turquía y la Federación Rusa. En un proceso que favorece la convergencia internacional de los sistemas de educación. Existen además otras experiencias mundiales, citando entre las más activas: “The American Degree Standards and Matriculation System”, “The Association for University Mobility in Asia and the Pacific (UMAP) y el UMAP-Credit Transfer Scheme (UCTS)”, “the Consortium for North-American Higher Education Collaboration”, etc. (véanse Santiago y otros, 2008; Bashir, 2007).

Estas diferentes formas de internacionalización de la educación superior ofrecen posibilidades a los países que las realizan para, al mismo tiempo que promueven la integración y el intercambio académico internacionales,

vincular sus programas o líneas de investigación con el extranjero, facilitar el intercambio comercial y de recursos humanos altamente calificados, atrayendo también estudiantes extranjeros destacados³⁴⁹.

El potencial económico del mercado de educación superior ha atraído nuevos tipos de proveedores (universidades corporativas, universidades virtuales, proveedores *on-line*, etc.), los cuales operan sobre un criterio estrictamente comercial, lo que hace temer por la calidad de la educación provista. La importancia de este negocio vendría señalada por las cifras del monto global de las transacciones por este concepto en los países líder de la actividad. Estados Unidos, Inglaterra y Australia son los tres más grandes exportadores de educación superior en el mundo. En Estados Unidos, los ingresos generados por esta actividad habrían representado 4% de los ingresos totales por servicios en 1999 y exportaciones por un valor de 14 mil millones de dólares en el año 2000. Un valor similar sobre la producción de servicios representa el comercio exterior de educación superior en Inglaterra. En Australia, el sector es el quinto sobre el total de exportaciones y equivale a 3,2 mil millones de dólares (véase van Vught y otros, 2002, 105). Este proceso dejaría mundialmente relegadas a las instituciones de educación superior de los países subdesarrollados, con menor capacidad para competir con las grandes instituciones de los países desarrollados³⁵⁰.

Habría cuatro (4) motivos o razones principales –no excluyentes– que impulsan el proceso de internacionalización de la educación superior, principalmente desde la perspectiva de los países desarrollados (véase Santiago y otros, 2008, vol. II, 262ss.):

Primero, razones representadas por el “enfoque del entendimiento mutuo” (*mutual understanding approach*). De acuerdo con este enfoque, los países desarrollados percibirían la internacionalización como una estrategia

³⁴⁹ “In general, there is a wide consensus among countries participating in the Review that opening up tertiary education for larger numbers of international students and recruiting staff more internationally would have many important benefits in terms of i) bringing new talents into TEIs [Tertiary Educational Institutions] and the country; ii) helping further internationalise the environment in TEIs, including at the under graduate level; iii) broadening the experience among staff; iv) facilitating cooperation with research environment abroad; and iv) potentially raising considerable income” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 264).

³⁵⁰ Véase Marginson (2006, 27): “The distribution of research capacity is lopsided in terms of national wealth. Only 29 universities (5.8 per cent) of the top 500 are in nations with a per capita GDP of less than \$15,000 USD PPP per year, which includes the vast majority of nations. Only 15 are found in nations where per capita GDP is below the global average of \$8200”.

para facilitar el conocimiento y la comprensión mutua entre sociedades crecientemente diversas o pluriculturales, que permite además crear lazos o vínculos, principalmente políticos y económicos, entre las naciones y, en particular, entre los sectores sociales predominantes de las naciones involucradas. Este tipo de razones sería particularmente fuerte entre los países europeos, por lo que se le llama también “enfoque cooperativo” (*cooperative approach*)³⁵¹. En la medida en que este enfoque pretenda hacer referencia exclusivamente a patrones de comportamiento solidario, su utilidad sería sin embargo menor³⁵², dado el escaso número y frecuencia en que se hallan tales actitudes en la sociedad, problema visible en el conocido dilema de los “bienes públicos”.

Segundo, el “enfoque de la generación de ingresos” (*revenue-generating approach*). De acuerdo con este enfoque, se ofrece a los estudiantes internacionales o extranjeros acceso a los servicios de educación superior a un costo o arancel no subsidiado, un precio por encima de la tarifa que pudieran pagar los estudiantes nacionales, y que alcanzaría a cubrir al menos el costo individual de provisión de los estudios de educación superior. Según este enfoque –también conocido como de “capitalismo académico” y de la “nueva economía”–, los estudiantes inmigrantes contribuirían a disminuir la presión fiscal sobre el mantenimiento de tasas elevadas de cobertura y un número considerable de estudiantes matriculados en los sistemas de educación superior de los países desarrollados³⁵³. Este enfoque estaría vigente especialmente en los países anglosajones.

Independientemente de la importancia que pudiera adquirir en el futuro, este enfoque nos luce relacionado más con el problema de justificar, al

³⁵¹ “Over time, this cooperative approach has slowly given way to a more competitive approach to internationalisation and driving factors of a more economic nature, starting in Anglo-Saxon countries, but also increasingly so in Europe. The cooperative approach is still very strong in continental Europe, driven by the EU’s agenda and mobility programmes (Erasmus, Socrates) and also, according to van der Wende (2001), by the lack of incentives for TELs [Tertiary Educational Institutions] to compete for international students in many countries. But the Lisbon Process is now implicitly inviting European TELs to compete more resolutely than in the past for students, influence, prestige and money on the global scale” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 263).

³⁵² “The social and cultural rationales, especially those that relate to promotion of intercultural understanding and national cultural identity, are still significant, *but perhaps their importance has been diminished* in comparison with the current emphasis given to economic and political rationale” (OECD y The World Bank 2007, 32. *Cursivas mías*).

³⁵³ “International students were seen as cash cows for educational institutions, reducing the need for state funding” (OCDE, 2008c, 117).

interior de las sociedades de los países desarrollados, elevados niveles de subsidio a un número creciente de estudiantes provenientes del extranjero³⁵⁴. Se aplica fundamentalmente en los países cuyos sistemas de educación superior poseen mayor prestigio y resultan más competitivos en términos internacionales. Por ejemplo, en Australia y Nueva Zelanda los ingresos obtenidos por las instituciones de educación superior representaron para los años 2004-2005, menos de 20% de los ingresos de las instituciones de educación superior (Santiago y otros, 2008, vol. II, 263), dependiendo el nivel de estos, fundamentalmente del grado de internacionalización de la institución y del sistema de educación superior.

Por otra parte, los países industrializados, cuyos sistemas de educación superior se encuentran más rezagados en la competencia internacional por atraer estudiantes provenientes del extranjero (sea por su lejanía, idioma, costo de vida, menor conocimiento o prestigio del sistema de educación superior, etc.) verían afectadas sus posibilidades de lograr su propósito si hacen uso intensivo de este enfoque. Por ello, aunque los ingresos provenientes de los estudiantes extranjeros pueden adquirir cierto grado de importancia, este no parece ser un enfoque determinante para explicar el interés actual de los países desarrollados por atraer estudiantes de educación superior del exterior.

Tercero, el “enfoque de la migración de fuerza de trabajo calificada” (*the skilled migration approach*). En la medida en que los países desarrollados atraviesan por una transición demográfica, caracterizada por la reducción y envejecimiento de su población, conjuntamente con una mayor necesidad de fuerza de trabajo calificada para dar respuesta a la economía basada en el conocimiento, el reclutamiento de estudiantes internacionales puede ser percibido como parte de una estrategia mayor para reclutar inmigrantes altamente calificados, con la esperanza además de que un número considerable de ellos se radique definitivamente o por períodos muy largos en el estado receptor o huésped³⁵⁵. Los beneficios económicos asociados con este motivo

³⁵⁴ Sobre Australia, por ejemplo: “Throughout the 1980s, successive governments recognised the difficulty of sustaining ‘free’ tuition for local and overseas students, as well as subsidising international students. In 1985, a new Overseas Student Policy was introduced, which allowed unlimited overseas students providing they met institutional requirements and paid full costs. Legislation in 1987 ended subsidised higher education for overseas students, and from 1990 no new subsidised students were admitted” (Turpin y otros, 2002, 334).

³⁵⁵ “The main motivation for higher education institutions in the United States in recruiting overseas students has been to strengthen its scientific and technological base, rather than revenue

o razón son evidentes como en el caso anterior, pero están más relacionados con toda la economía y con los sectores productivos, que con el sector propiamente de educación superior, donde, sin embargo, también generan cierto impacto positivo, aunque no limitado exclusiva ni principalmente a fungir de fuente interna de ingresos al sector³⁵⁶.

Cuarto, el “enfoque de la creación de capacidades para proveer educación superior” (*the capacity-building approach*). Este se refiere al interés que pudieran tener algunos países para incentivar a sus estudiantes a estudiar en el exterior, así como atraer la oferta de educación superior en el extranjero con el propósito de crear o mejorar la capacidad local de provisión de educación superior. En la opinión de quienes comparten este enfoque, los estudios fuera y el recurso a proveedores extranjeros puede ofrecer una manera más “costo-efectiva” de proveer educación superior en los países subdesarrollados, dadas las limitaciones que pueden existir en estos países en el sentido de la insuficiente provisión de educación superior, en términos de cantidad, calidad y ausencia de cierto tipo de cursos o programas³⁵⁷.

Si bien podríamos acordar la validez parcial de este enfoque, el mismo no explica por qué si las necesidades en educación superior de los países subdesarrollados son similares, el interés en los estudiantes extranjeros de educación superior se concentra especialmente en la región de Asia, indicando cierta selección o valoración especial de los recursos humanos altamente calificados de esta región³⁵⁸. Este enfoque subestima además los efectos externos (aumento de la productividad global, mejoras en las

diversification. Almost half the foreign student enrolment in US universities is in postgraduate courses. More significantly, foreign post graduate enrolment is concentrated in engineering and physical sciences, accounting for 50 and 40 percent of total enrolment in these two fields, respectively, in 2004” (Institute for the Study of International Migration, 2006; citado en Bashir, 2007, 48).

³⁵⁶ “This is the approach largely taken by Germany, but also to some extent Switzerland. This rationale is also strong for Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom and the United States, highlighting that approaches to internationalisation are not mutually exclusive” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 264).

³⁵⁷ “This is the approach adopted by a number of Asian countries –prominently China, Malaysia and Singapore– to widen the access of their population to tertiary education and in a second stage help local TEIs [Tertiary Educational Institutions] build capacity through the transfer of educational know-how in curriculum design and quality assurance... This approach is also used by smaller industrialised countries such as Iceland to overcome the lack of economies of scale in highly specialised fields” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 264).

³⁵⁸ “Asia is the most important source of students for Australia, New Zealand and the United States” (Healey, 2008, 336). Es también mayoría en el caso de Japón, aunque en este caso influyen igualmente variables culturales y de proximidad geográfica.

condiciones de salud, elevación del nivel de la ciudadanía, etc.) que los sistemas de educación superior de los países —especialmente— subdesarrollados podrían generar sobre la población local, no solo en el corto plazo, sino en el largo plazo, entre generaciones, así como subestima su impacto sobre la reafirmación de la identidad y valores nacionales, promoción de la cohesión y solidaridad internas, contribución a la independencia o autonomía científica y tecnológica, etc. En todo caso, los fines que justifican este enfoque son puntuales y su desarrollo estaría sujeto a algún término o plazo, por lo que estos fines no permiten justificar una estrategia de largo plazo para promover la migración internacional de individuos con altas calificaciones técnicas o profesionales.

Adicionalmente, el modelo que sigue el proceso de internacionalización de la educación superior guarda similitudes con el modelo de integración de los negocios, un proceso que tendería a ser gradual o incremental, con las empresas o negocios [sistemas e instituciones de educación superior], moviéndose de una fase o etapa a otras. Este modelo es conocido como el “Modelo Upsala de Internacionalización” (véase Healey, 2008, 335ss.), denominado así por ser producto de una investigación realizada en la universidad escandinava durante los años setenta. Según este modelo, el proceso de integración de la educación superior comprendería cuatro (4) pasos principales: exportación, licenciamiento de la producción, creación de *joint ventures* y acción directa (*sole ventures*). Véanse Healey (2008); Bashir (2007); Marginson y van der Wende (2007); OECD y The World Bank (2007), entre otros.

La exportación de educación superior comprende la venta de servicios educativos a estudiantes extranjeros por parte de universidades en sus propios campus. Este rubro de actividad es complementado por la exportación “virtual” de educación superior (*virtual higher education exports*); en este caso, generalmente se trata de aprendizaje a distancia u *on-line*.

Licenciamiento de la producción o *franchising*, conforme al cual una universidad, generalmente basada en un país industrializado —por ejemplo, uno de los cinco principales de habla inglesa—, subcontrata un proveedor local en otro país, para ofrecer un programa o carrera universitaria. Varía entre las modalidades completa (*full franchise*) o parcial (*part franchise*), dependiendo de la habilitación que se otorgue a la institución local licenciada, para tomar decisiones sobre el desarrollo del programa; sin embargo, la primera modalidad sería infrecuente. El programa pertenece al proveedor

extranjero que otorga el título y cobra a la institución local por el apoyo otorgado (diseño de programas, materiales del curso, diseño de evaluaciones, apoyo técnico, etc.). Generalmente, este evalúa las competencias o calificaciones del proveedor local y establece lineamientos sobre la admisión de estudiantes.

Joint degree se refiere a la oferta de programas de educación superior en instituciones de dos países distintos. El título puede ser otorgado por ambas instituciones conjuntamente o de forma separada; sin embargo, el programa debe ajustarse a las exigencias de calidad de ambas instituciones, las cuales se responsabilizan por separado de una parte del programa, cuidando que los contenidos dictados separadamente cumplan los requisitos mínimos de cada una de las instituciones.

Sole venture, branch campuses o venta directa consiste en la instalación en el país de la sucursal de una universidad extranjera, sola o en sociedad con una institución local, a fin de ofrecer cursos, carreras o programas de educación superior por sí misma. En la mayoría de los países se limita el funcionamiento de universidades con capital completamente extranjero, por lo que hasta ahora este tipo de experiencias no abunda³⁵⁹. Haley reporta la existencia de una experiencia significativa en Singapur, gerenciada por una universidad o grupo australiano³⁶⁰.

Varios estados de Asia habrían promovido que instituciones de educación superior extranjeras invirtieran en sus sistemas de educación superior, a fin de desarrollar una extensión local de sus campus, atender la demanda local y atraer también estudiantes internacionales con capacidad de pago del resto de la región (McBurnie y Ziguras, 2001).

La movilidad internacional de los estudiantes tiene una gran importancia desde el punto de vista económico y financiero para los países desarrollados³⁶¹. A pesar de la potencialidad del crecimiento en la provisión a distancia de educación superior, el flujo de estudiantes matriculados

³⁵⁹ "...there are examples of wholly-owned branch campuses around the world, particularly in centres like London and Paris, but many are little more than international study centres for use by visiting students from the foreign (often US) university's home campus" (Healey, 2008, 341).

³⁶⁰ "...the University of New South Wales' campus ...UNSW Asia is Singapore's first comprehensive private University, due to open in 2007...UNSW Asia is owned and operated by the University of New South Wales...[and] is the first wholly owned research and teaching institution to be established overseas by an Australian university" (citado en Healey, 2008, 341).

³⁶¹ "The mobility of students alone was estimated as worth more than USD 40 billion in export income in 2004" (OECD, 2009, 43).

directamente en universidades en el extranjero (exportación), continúa siendo el más importante³⁶². Sin embargo, el número de estudiantes que asiste a programas transnacionales de educación superior desde su país de origen, crece rápidamente y su magnitud tiende a acercarse al número de estudiantes inscritos regularmente en cursos en el exterior (véase Bashir, 2007). Para 2004, el British Council estimó que por cada tres estudiantes internacionales estudiando en universidades dentro de Reino Unido, había dos más estudiando fuera del país bajo programas “franquiciados” (Healey, 2008, 337).

Estas diferentes modalidades de provisión de educación superior habrían crecido 70% a lo largo de la última década. Para 2009, de acuerdo con el British Council, alrededor de 340 mil estudiantes extranjeros tomaban cursos en universidades de Reino Unido, desde sus países de origen, a través de convenios o asociaciones con universidades locales o a través de sucursales de universidades de Reino Unido en el extranjero, tales como Nottingham, en Ningbo-China. Más de 160 sucursales universitarias en el extranjero estarían operando ese año, en más de 50 países, la mayoría de ellas pertenecientes a universidades de Estados Unidos (Coughlan, 2011).

También en Australia, entre los años 2000-2003, aproximadamente un tercio de los estudiantes internacionales que cursaban algún programa en instituciones de educación superior australianas lo hacía desde el exterior. Para este último año, todas las universidades australianas, con la excepción de una, mantenían programas autorizados (por “franquiciamiento”) en el extranjero, con cerca de 70% de estos programas (más de 1.500 en 2003), desarrollándose en Hong Kong, Malasia y Singapur (para estos datos, véase Healey, 2008, 337-338).

En Nueva Zelanda, la exportación de educación superior se convirtió en la tercera actividad exportadora de servicios durante el año 2004, generando 2,2 mil millones de dólares neozelandeses ese año, mientras que se estimó que los estudiantes internacionales de educación superior en Reino Unido contribuyeron en cerca de 5 mil millones de libras esterlinas, por pagos de aranceles y otros gastos durante 2003-2004 (Santiago y otros, 2008, vol. II, 278).

³⁶² “The figures confirm that the export of higher education services through the conventional route of enrolling international students on home campuses is a major sector” (Healey, 2008, 336).

El número de estudiantes internacionales (estudiando en los campus del exterior) se ha multiplicado por cuatro desde los años setenta; a comienzos de los noventa habría ocurrido un gran salto en el flujo internacional de estudiantes de educación superior que se mantiene hasta ahora. A mediados de los setenta, el número de estudiantes con esta condición era 600 mil, mientras que para el año 2006 se contabilizaban casi tres millones de estudiantes internacionales³⁶³, la mayoría de ellos concentrados en siete países: casi la mitad (49%) se encuentra estudiando en instituciones de EE.UU., Reino Unido, Alemania y Francia, mientras que otro 16% se reparte en tres destinos restantes (Australia [6,3%], Canadá [5,1%] y Japón [4,4%]). (OCDE, 2009, 43).

El interés de los países desarrollados por atraer estudiantes de educación superior del resto del mundo adquiere forma también a través de la creación de organizaciones o servicios de promoción y mercadeo de sus sistemas de educación superior en el resto del mundo³⁶⁴. Estas estructuras hacen un uso apreciable de las representaciones gubernamentales en el exterior, a través de diversas estrategias que comprenden también el recurso a canales políticos, económicos y diplomáticos para dar a conocer y ofrecer servicios de educación superior a estudiantes de todo el mundo³⁶⁵.

Por ejemplo, Education New Zealand se trataría de una agencia financiada a través de la imposición obligatoria de aranceles sobre los estudiantes internacionales en instituciones de educación superior, públicas y privadas, con el fin de promover la imagen de este país como destino de estudiantes internacionales de educación superior. Estos recursos sirven igualmente para financiar estudios de mercado, actividades de mercadeo y asesorías

³⁶³ Para 2009, la cantidad habría alcanzado 3,43 millones, creciendo más de 75% desde el año 2000. Estados Unidos continuaba siendo el destino principal de estos, recibiendo cerca de 691 mil estudiantes, representando este solo mercado de educación superior un valor alrededor de 20 millardos de dólares (US\$). Véase nota de BBC News Business, firmada por Sean Coughlan, el 10 de marzo 2011. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/business-12671198>.

³⁶⁴ “As a consequence, universities recruited overseas students to increase their state-capped revenues. Marketing was supported by national agencies including the Australian Education Centres, the International Development Program (IDP), and the Australian International Education Foundation (AIEF). In addition, groups of universities combined to form ‘business-focused’ alliances” (Turpin y otros, 2002, 335).

³⁶⁵ “...a number of governments also support marketing efforts of their tertiary education sector abroad. This is the case in Australia, Belgium (Flemish Community), China, Finland, Japan, Korea, The Netherlands, New Zealand, Poland, Portugal, the Russian Federation, Sweden and the United Kingdom” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 264).

al Gobierno en esta materia. Además de esta agencia existen similares en Suecia, el Swedish Institute; Edufrance; la Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education (NUFFIC); el Centre for International Cooperation in Higher Education (SIU), de Noruega; particularmente activo sería el Australian Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR)³⁶⁶. En Corea, el Gobierno provee recursos financieros directamente a las instituciones de educación superior, a fin de promover su participación en las ferias educativas internacionales (Santiago y otros, 2008, vol. II, 264ss.).

En algunos casos, la acción a través de estos medios se enfoca preferentemente en fortalecer relaciones de largo plazo con países o regiones de interés especial (es el caso sobre todo de los países grandes con buenos sistemas de educación superior, particularmente China e India). En otros, la atención se dirige especialmente a la captación de profesionales en áreas de especialización que presentan déficit muy grandes de profesionales en los países industrializados, *critical areas of the economy where graduate employees are in short supply and global penetration is desired (in a human resources development perspective)*, (Santiago y otros, 2008, vol. II, 265). Ha sido el caso, por ejemplo, de médicos, enfermeras y otros profesionales del campo de la salud (Clark y otros, 2006).

La necesidad de recursos humanos altamente calificados se sobrepone incluso a la presión fiscal sobre los recursos financieros del sector de educación superior en los países desarrollados, así que los gobiernos de varios de ellos proveen a los estudiantes internacionales de becas y otros incentivos no solo para atraerlos a estudiar a sus naciones, sino para facilitar su radicación permanente en ellas³⁶⁷. Prevalece notablemente en este caso el

³⁶⁶ “The Australian Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) also works through an International Network comprising Australian Government accredited personnel (consellers) and locally engaged staff. This network represents Australia’s interests in 18 economies (Belgium, Brazil, Chile, China, France, India, Indonesia, Japan, Korea, Malaysia, Mexico, Pakistan, Singapore, Taiwan, Thailand, United Arab Emirates, United States y Vietnam)”. Véase Santiago y otros (2008, vol. II, 266).

³⁶⁷ “...the availability of scholarships and loans is a strong incentive to attract international students. In the European Union, the Erasmus Mundus programme provides EU-funded scholarships for third country nationals participating in its master’s courses...High-achieving students are especially courted, and several countries have developed schemes to offer financial support to gifted international students...In Norway, financial support for doctoral students takes the form of four-year employment contracts to ensure social security entitlements... more than four graduate students in ten receive university or government scholarships in the United States...”

motivo de favorecer la migración de fuerza de trabajo altamente calificada hacia los países desarrollados, entre las justificaciones a la globalización e internacionalización de la educación superior en los países desarrollados.

Las medidas destinadas a estos fines incluyen el otorgamiento del estatus de residente a algunos estudiantes de posgrado, especialmente de doctorado, lo que les permite pagar aranceles idénticos a un estudiante local³⁶⁸.

Aunque menos frecuente, también existen programas destinados a atraer docentes e investigadores universitarios de alto nivel³⁶⁹.

Las medidas adoptadas para atraer estudiantes y en general fuerza de trabajo altamente calificada, no se restringen a la asistencia directa a los estudiantes, sino que incluyen medidas relacionadas con el mercado de empleo local y la atención de sus necesidades en el corto plazo. Un número cada vez mayor de países desarrollados autoriza a trabajar, al menos medio tiempo durante el período de actividades escolares, a los estudiantes internacionales³⁷⁰, aunque en algunos casos están sujetos a controles más o menos estrictos³⁷¹. La liberalidad de estas medidas no deja de guardar relación con las necesidades de fuerza de trabajo de la economía receptora o beneficiaria de la migración internacional. En la mayoría de los países, el permiso solo

“Among countries where high fees are charged to international students... the United Kingdom increased the number of Chevening scholarships in 1999...”

“In continental Europe –where tuition fees are traditionally lower– scholarship schemes are also used to attract international students. Current reforms in the Netherlands aim at expanding and streamlining the Huygens scholarship programme to attract top quality students” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 270).

³⁶⁸ “In addition to scholarships, New Zealand also provides domestic student status to international doctoral students, allowing them to pay lower tuition fees. In Australia, loan schemes are available to help overseas-trained professionals acquire Australian qualifications through the FEE-HELP loan scheme” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 270).

³⁶⁹ Interestingly, there seems to be less support to attract top academics/researchers in national education systems. One noticeable exception is Belgium (Flemish Community), where the Odysseus programme provides funds to help TEIs [Tertiary Education Institutions] attract excellent researchers from abroad” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 271).

³⁷⁰ “...study destinations where opportunities exist for part-time work during studies benefit from a competitive advantage relative to alternative destinations. This awareness led the United Kingdom to ease restrictions on work whilst studying in 1999” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 271).

³⁷¹ “A number of countries allow their international students to work on a part-time basis during their studies, albeit with differing levels of control... Finland and Sweden appear to be the most liberal countries since international students do not even need a work permit. By contrast, China and Spain are the most restrictive with part-time work fully forbidden in China, and requiring proof that it does not undermine study goals in Spain. Other countries require a work permit, for all international students in Australia, Japan and the Russian Federation, and only for non-EU/EEA [países fuera la Unión Europea y del Área Económica Europea] students in the EU and EEA countries” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 271).

es posible hasta por 19-20 horas de trabajo a la semana y, por lo general, son más restrictivos para estudiantes de posgrados de alto nivel orientados a la investigación (*research students*); países como Corea imponen además restricciones sobre el tipo de tareas que se pueden realizar³⁷².

Otras políticas adoptadas por los países desarrollados para atraer estudiantes internacionales y fuerza de trabajo altamente calificada incluyen la enseñanza del idioma³⁷³ y la cultura, para facilitar su integración a la sociedad receptora; y también medidas que permiten agilizar los trámites de inmigración, ayuda para instalarse y otros servicios de apoyo a la decisión de migrar y residenciarse en otro país (Santiago y otros, 2008, vol. II, 271ss.).

Cuadro 5.10

Total de estudiantes internacionales matriculados para estudiar en universidades de los países desarrollados. Años 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Total mundial	1.875.567	1.946.378	2.230.165	2.458.212	2.651.144
Países de la OECD	1.604.123	1.656.478	1.899.767	2.073.994	2.257.752
Proporción del total (%)	85,53	85,11	85,19	84,37	85,16

Fuente: OECD, *Education at a Glance 2006*. Table C3.6. Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/600008425146>

El cuadro anterior nos confirma que el flujo de estudiantes internacionales es un fenómeno creciente que beneficia principalmente a los países desarrollados, los cuales reciben en términos globales una porción considerable y estable de estos. Como ya dijimos, esta tendencia beneficia principalmente a países de habla inglesa, fundamentalmente, Estados Unidos,

³⁷² “Host countries often impose restrictions on working hours. Sweden is the most liberal country in this respect with no limits on working hours, followed by Japan where undergraduate international students can work up to 28 hours per week during semesters. In Australia, Belgium, Finland, France, Greece, Korea, New Zealand, Norway, Poland, the Russian Federation and the United Kingdom, international students can work up to 19-20 weekly hours during semesters and full-time during study breaks. The permitted weekly hours are more restrictive in Iceland, the Netherlands, Switzerland and Japan for research students. Korea also imposes restrictions on the type of activities that international students can perform” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 271).

³⁷³ En el caso de los países con idiomas distintos al inglés, frecuentemente se autoriza la enseñanza de cursos en este idioma, con el fin de elevar el atractivo de sus sistemas de educación superior.

Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, países que absorben aproximadamente la mitad del total mundial de estudiantes extranjeros matriculados. Y de acuerdo con datos de la OECD, para el año 2004, del total de estudiantes extranjeros cursando estudios al interior de los países que conforman esta organización, al menos 70% provino de países no pertenecientes a la misma.

En un interesante estudio (McMahon, 1992) sobre la movilidad internacional de los estudiantes, realizado en dieciocho (18) países del Tercer Mundo, de ingreso bajo y mediano, incluyendo países petroleros, se encontró que esta variable está negativamente asociada con la fortaleza económica del país y la creación de oportunidades de estudios para sus jóvenes, es decir, a mayor cobertura de educación secundaria, menor promoción de los estudios en el extranjero, así como la movilidad internacional de los estudiantes está positivamente relacionada con el valor del PIB y la inversión en educación del Gobierno y con el hecho de que la economía de ese país esté abierta al comercio internacional. El valor más importante de hecho fue el de la creación de oportunidades de estudio, es decir, a mayor equidad en el acceso a la educación secundaria, menor cantidad de estudiantes enviados al extranjero. Mientras más débil es la educación en un país, mayor efecto sobre el envío de sus estudiantes al extranjero. Esto fue especialmente notable entre los países más pobres. Precisamente, se afirma la hipótesis que los países con mayor presencia en el comercio internacional, tendrían mayor disposición al comercio académico; también se evaluó el hecho de que estos países concentraran una porción importante de su comercio con Estados Unidos, encontrándose también una correlación positiva con esta variable.

Una forma adicional y muy relevante de internacionalización de los sistemas de educación superior, la constituye los mecanismos de convergencia de los sistemas de educación superior entre países desarrollados y subdesarrollados, en donde intervienen de manera significativa las agencias internacionales. Este mecanismo, sin embargo, merece un tratamiento separado.

MECANISMOS DE CONVERGENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Países de muy variados perfiles han adoptado políticas de reforma semejantes en sus sistemas de educación superior. La diversidad de naciones

con similares políticas de educación superior es un fenómeno que requiere algún tipo de explicación; naturalmente, las fuerzas del mercado, a través de la globalización y la creciente competencia internacional, constituyen factores importantes que favorecen la estandarización de las políticas al interior del sector de educación superior. Sin embargo, son estos los factores sin rostro que promueven la convergencia de las políticas y sistemas de educación superior. Pero es posible ubicar también factores con rostro que promueven la uniformidad de los sistemas de educación superior en el mundo³⁷⁴ (véanse St. George, 2006; Dale y Robertson, 2002; Flores Crespo y Ruiz de Chávez, 2002; Kempner y Jurema, 2002; Klees, 2002; Mundy, 2002; Lam y Jack, 2001; Rodríguez Gómez y Alcántara, 2001; Johnstone y otros, 1998; McNeely y Cha, 1994; Ginsburg y otros, 1990).

La convergencia de las políticas al interior del sector de educación superior se percibe de manera significativa a través de la existencia de las siguientes presiones y tendencias globales:

La búsqueda de la expansión y diversificación del sector, que alcanza a implicar la universalización de los sistemas de educación superior, especialmente en los países más desarrollados y la masificación del sector en los países con menores recursos. Esta expansión significativa puede constatare en el importante crecimiento del número de estudiantes y la diversidad de los antecedentes o perfil de los mismos, el aumento de las tasas de escolaridad y de participación, en especial de algunos grupos poblacionales, y el aumento en el número y en el tipo o diversidad de las instituciones de educación superior. Existe además una creciente presión a favor de la expansión del sector, generada por tasas cercanas a la universalización en el acceso y graduación de estudiantes en los niveles previos a la educación superior, así como por las necesidades planteadas por la economía mundial, altamente competitiva e intensiva en recursos humanos con alto nivel de formación y conocimientos. Las fuerzas a favor de la expansión del sector provienen principalmente de los siguientes procesos:

1. La expansión de los niveles de educación básica y secundaria, lo cual crea una demanda potencial a favor del crecimiento en los niveles de educación postsecundaria.

³⁷⁴ “And multinational corporations have constituted a substantial, if not always visible, force in efforts to reform education in Third World societies” (Ginsburg y otros, 1990, 486).

2. El aumento de la proporción de las cohortes de estudiantes, egresados de educación secundaria que aspiran a hacer estudios superiores, lo cual guarda relación con la mayor demanda de profesionales por parte del mercado laboral, y las oportunidades de mayores ingresos para quienes poseen un título de educación superior, el mayor grado de urbanización, los cambios en las costumbres sociales y familiares: el aumento de la escolaridad femenina y la incorporación de las mujeres al mercado laboral, etc.
3. El crecimiento y diversificación de la oferta de programas de educación superior, los cuales tratan de responder a la creciente demanda de especialización del mercado laboral, y ofrecen mayores opciones y atractivos a los aspirantes a ingresar a este nivel de educación.
4. Las políticas que promueven un acceso más igualitario a la educación superior.
5. La necesidad de formación continua o a lo largo de toda la vida. Las necesidades de actualización frecuente de las habilidades y conocimientos profesionales, una mayor demanda de formación en el trabajo y la exigencia de una mayor pertinencia de la formación provista en las instituciones de educación superior.

Segundo, el propósito de disminuir la presión fiscal ocasionada por la expansión del sector y “hacer más con menos”, por lo que continúa preocupando la presión financiera que los sistemas nacionales de educación superior ejercen sobre los Estados y el resto de la sociedad, lo que implica la disminución del gasto por estudiante en el sector (acompañado por la masificación, baja paga a los docentes, escasez de insumos, equipos y bibliotecas, y deterioro de la planta física), particularmente, en aquellos países caracterizados por una alta tasa de participación de estudiantes de secundaria y de estudiantes no tradicionales, entre los cuales destacan estudiantes internacionales o inmigrantes.

Tercero, la introducción de mecanismos de mercado en la gestión del sector, visible en la búsqueda de ingresos adicionales de fuentes privadas y el recurso a mecanismos comerciales o mercantiles.

Cuarto, la demanda de mayores controles sobre los sistemas y procesos al interior de las instituciones de educación superior y el resultado de sus acciones.

Quinto, la exigencia de mayor calidad y relevancia de la formación suministrada en las instituciones de educación superior.

Una vía que ha demostrado su eficacia para influir sobre los sistemas de educación nacionales, la constituyen las organizaciones o agencias internacionales³⁷⁵. Entre las principales agencias internacionales con influencia en la conformación de los sistemas de educación destacan la ONU-Unesco, la OCDE³⁷⁶ y el Banco Mundial, entre otros. Nosotros nos concentraremos en explicar el papel del Banco Mundial, dada la importancia significativa que esta agencia ha tenido entre los países subdesarrollados³⁷⁷.

De acuerdo con la revisión de algunos autores (principalmente, McNeely y Cha, 1994) habría cuatro vías principales, a través de las cuales las organizaciones internacionales pueden influir en la convergencia educativa mundial: i) el intercambio de información; ii) la suscripción de los estatutos de organizaciones e instituciones internacionales; iii) la configuración de políticas e instrumentos; iv) asesoría técnica y condicionalidades para el acceso a recursos financieros.

Especialmente para los países subdesarrollados, el Banco Mundial constituye una de las principales fuentes de financiamiento para la educación a todos los niveles desde 1963³⁷⁸. A través de sus decisiones y políticas,

³⁷⁵ “Thus, despite some national cultural, economic, and political dynamics tending toward divergence, there are greater global pressures toward convergence. These pressures, which at times get translated into ‘educational reform’ movements, are diffused through a consensual world cultural system by representatives of international organizations and industrial nations’ bilateral aid agencies who encourage all national educational systems to accept common international standards” (Ginsburg y otros, 1990, 483).

³⁷⁶ En referencia a los países desarrollados, principalmente a los de habla inglesa: “Throughout the past decades, the work of a subcommittee of the OECD, namely, the Public Management Committee and the Public Management Service (PUMA), supplemented by Publications from the Centre for Education Research and Innovation (CERI), helped shape a unified position for the developed countries and synchronize their reform strategies and efforts” (Lam y Jack, 2001, 350). Refiriéndose, principalmente a Europa: “Possibly, a convergence of authority relationships and their outcomes across various national systems of higher education is occurring” (véase Meek y otros, 1991, 456). En el caso de Japón, se reconocía: “A report prepared by the OECD/IMHE Study Group on Evaluation ... suggests that the recent developments of higher educations in the OECD member countries display a common trend characterized by a stress on deregulation, accountability, higher education as a crucial economic resource, and internationalization. Likewise, a similar trend can be distinguished in Japan. These concepts will also be applied to Japan’s current reforms in higher education” (Kitamura, 1997, 144).

³⁷⁷ “However, simply the idea of The Bank formulating uniform recommendations across certain categories of countries, as above, or, worse still, global, one-size-fits-all, recommendations, raises questions about who is in charge” (véase Klees, 2002, 454).

³⁷⁸ “The World Bank currently groups together 180 countries and mobilizes a volume of credits for US\$ 30,000,000,000 a year that are distributed under three principal modalities: project loans, sectoral loans, and structural adjustment loans. Each country has a number of votes in terms of their shareholding which, in turn, is determined by the size of their economies in relation to the world

el Banco Mundial influye, además, sobre las decisiones de cooperación internacional de otras organizaciones y donantes potenciales de recursos, necesarios para financiar la expansión de la educación en el mundo³⁷⁹. Estas actividades del Banco Mundial le permiten influir no solo de manera directa, sino también de forma algo indirecta en la definición de políticas nacionales hacia el sector educativo³⁸⁰.

De acuerdo con el Banco Mundial, “...entre 1992 y 1998 el promedio de los préstamos otorgados con destino a la educación terciaria fue de 481 millones de dólares por año” (Banco Mundial, 2003, 114). Desde 1963, los períodos más activos en términos de los préstamos otorgados para la atención de la educación terciaria, por parte del Banco Mundial, corresponden a mediados de los años setenta (1975-1979) y desde mediados de los años ochenta, período este que se prolongó notablemente hasta finales de los años noventa. Entre mediados de los años noventa y el año 2000, los nuevos incrementos significativos en el monto de los préstamos y desembolsos realizados por el Banco Mundial deben ser explicados por un cambio en la política hacia la educación superior en los países menos desarrollados³⁸¹ (véanse Post y otros, 2004; Klees, 2002; Mundy, 2002; Banya y Elu, 2001; Rodríguez Gómez y Alcántara, 2001; Dale, 1999; Marginson, 1999).

Durante los años ochenta el sector de educación superior de los países subdesarrollados se vio sometido a importantes restricciones financieras, asociados con la adopción de programas de ajuste y reestructuración económica en estas naciones, las cuales incluían objetivos de reducción y reorientación del gasto público o estatal, al interior del cual la partida de

economy; thus the Group of 7 (Canada, France, Germany, Italy, Japan, UK and USA) represent 45% of the capital of the World Bank” (Rodríguez Gómez y Alcántara, 2001, 509).

³⁷⁹ “The Bank can use its position as the largest external source of funds in most developing countries to encourage other partners to contribute to priority activities’. That is, *its* priority activities” (citado en Klees, 2002, 456).

³⁸⁰ “...in recent years, the presence of multilateral development banks has been a factor in the definition of higher education policies in the countries of the region and has opened up a debate, which is still going on, about the pertinence of its recommendations” (Rodríguez Gómez y Alcántara, 2001, 507).

³⁸¹ “The World Bank (1974) in its Education Working Paper began the process of emphasizing the importance of primary and basic education, the Bank urged the raising of the proportion of educational lending to this sector from 11 percent to 27 percent and, in consequence, reducing the proportion of money going to higher education from 40 to 30 percent. During the following 20 years, lending to basic education was dramatically raised while lending to higher education was reduced to approximately 30 percent” (Banya y Elu, 2001, 23).

educación –y de educación superior– constituye una porción significativa, por lo que tales programas tuvieron naturalmente un impacto al interior del sector de educación superior³⁸².

A un período de fuerte expansión de la educación y, en particular, de la educación superior en los países menos desarrollados, siguió otra fase caracterizada por las restricciones económicas y financieras, producto de la crisis económica mundial de los años ochenta, en la que se impusieron fuertes ajustes a los recursos disponibles para financiar el sector y se aplicaron medidas que limitaron el crecimiento del mismo. Estas medidas fueron firmemente apoyadas y soportadas técnicamente por funcionarios y políticas de agencias multilaterales, entre las cuales destaca de manera notable el Banco Mundial³⁸³.

En los años ochenta y noventa se promovió la adopción de políticas de reformas que introducían objetivos e instrumentos de gestión, tales como mejorar la eficiencia, elevar la productividad y crear nuevos controles al interior del sistema; en particular, se buscaba fortalecer la capacidad de sectores de la sociedad (empresas, principalmente, pero también estudiantes y sus familias) e instituciones estatales, para influir sobre los fines de las instituciones y sistemas de educación superior.

Las preocupaciones centrales del Banco Mundial hacia el sector de educación superior, en los países en desarrollo, tuvieron poco que ver con la expansión o crecimiento del mismo; pues cuando el Banco Mundial trataba este aspecto, generalmente lo asociaba con problemas financieros, distributivos, e internos, de efectividad, eficacia y eficiencia de la educación: “En la mayoría de los países en desarrollo, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional en los últimos 20 años... En muchos casos, el resultado de estas políticas ha sido un crecimiento de las matrículas insostenibles desde el punto de vista fiscal, y un pronunciado descenso de la calidad” (Banco Mundial, 1995, 2).

³⁸² “With the sharp shift to neoliberal policies in the early 1980s, investment in primary school was made the focal point. Given the push for smaller government, higher education policy consisted of recommending cutbacks in public higher education, user fees, and privatization (World Bank, 1994”, citado en Klees, 2002, 461).

³⁸³ “Throughout the 1980s, international agencies such as the World Bank were influential in arguing for the internationalization of higher education. At a meeting of African vice-chancellors in 1986, the World Bank suggested that higher education was a ‘luxury’, and that African universities might be better off ‘closing their doors’ and training graduates overseas. In particular, the World Bank singled out the Arts and Humanities to be cut back” (Turpin y otros, 2002, 338).

En este mismo documento se definen cuatro orientaciones clave –a mediados de los noventa– para la reforma de la educación superior de los países subdesarrollados:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas.
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados.
- Redefinir la función del Gobierno en la educación superior.
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Banco Mundial, 1995, 4).

Este documento resume los objetivos principales del plan para el sector en los siguientes términos:

1) Controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos; 2) fomentar el establecimiento de instituciones con programas y objetivos diferentes; 3) crear un ambiente positivo para las instituciones privadas; 4) establecer o aumentar la participación en los gastos y otras medidas de diversificación financiera; 5) proporcionar planes de préstamos y donaciones, y organizar programas de trabajo y estudio para asegurar que todos los estudiantes que reúnan las condiciones tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; 6) asignar recursos públicos a las instituciones de enseñanza terciaria de manera transparente y de modo que fortalezcan la calidad y aumenten la eficiencia; y 7) permitir a las instituciones públicas de nivel superior que en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos (Banco Mundial, 1995, 15).

Durante estos años el Banco Mundial –aunque iniciaba una transición– aun definía sus objetivos hacia el sector de educación superior, de manera relativa o subordinada a los logros en los otros niveles precedentes de educación: “...la participación del Banco en la educación superior continuará orientándose principalmente a que su financiamiento sea más equitativo y eficaz en función de los costos, de manera que los niveles primario y secundario puedan recibir mayor atención” (Banco Mundial, 1995, 14).

El Banco Mundial tuvo como prioridad hacia el sector de educación durante estos años, invertir preferentemente en los niveles de educación preuniversitaria, especialmente, primaria y secundaria (véase Banco Mundial, 1995, 102-104). La política del Banco Mundial hacia el sector, sobre todo durante estas épocas, no le otorgaba una alta prioridad a la educación superior y su acción consistía más bien en financiar proyectos individuales, muy puntuales o específicos. Aun a mediados de los años noventa, el documento del Banco Mundial afirmaba lo siguiente: “Se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario” (p. 3).

Además, sorprendentemente, los funcionarios de esta agencia internacional creían en la existencia de un estancamiento de la demanda mundial de recursos humanos calificados durante estos años [¿debido a las restricciones del empleo en el mercado laboral de los países desarrollados durante los años setenta?]; por ello, era “obvio” para el Banco, que la expansión o crecimiento del sector no era el objetivo central de las políticas dirigidas a los países subdesarrollados.

La crisis existente en los sistemas de educación superior del mundo se define generalmente en términos de las limitaciones de recursos financieros y de crisis fiscal: “La educación terciaria depende considerablemente del financiamiento fiscal en todos los países, y los costos unitarios son elevados en relación con otros subsectores del sistema educacional... los países tanto industrializados como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación” (p. 18); consecuentemente, la política recomendada para el sector consistía, en particular, para los países menos desarrollados –“La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo” (p. 18)– en contener el crecimiento del sector, al tiempo que se promovía un uso más eficiente de los recursos internos.

En la medida en que se superaron estas restricciones financieras y el crecimiento económico se reinició, principalmente en el mundo desarrollado, en donde había gran demanda de recursos humanos con educación superior, en particular a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se reinició igualmente el interés en el crecimiento del sector de educación

superior, lo cual no podía hacerse sin someter al sector de educación superior a una profunda transformación.

Entre la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los años noventa, las reformas a la educación en los países desarrollados tuvieron un gran alcance y profundidad; no se excluyó ningún aspecto importante del proceso de revisión. Se planteó modificar los objetivos nacionales en materia de educación, la reestructuración global de los sistemas educativos, la descentralización de las unidades de gestión al interior de estos sistemas, la revisión de los currícula. Los grupos interesados habrían adquirido capacidad para influir directamente en los factores clave de funcionamiento del sistema. La estrategia utilizada hizo uso del carácter perentorio en el debate sobre la materia de reforma educativa³⁸⁴.

Durante estos años los países desarrollados implantaron políticas que cambiaron la faz de sus sistemas de educación superior. En todos los casos en los que existían sistemas firmemente vigilados de cerca, dirigidos y financiados centralmente por el Estado, el nuevo sistema prescribía una revisión de las funciones del Estado en la educación superior, conforme a la cual se limitaban a supervisar desde la distancia y ofrecían mayor autonomía a las instituciones de educación superior, a fin de que pudieran definir sus propios programas o planes de desarrollo y asignar o distribuir los recursos a lo interno.

El papel de las instituciones de educación superior se estableció más claramente a partir de entonces, en relación con las necesidades del sector económico o productivo, en particular en relación con sus demandas de innovación tecnológica y formación de una fuerza de trabajo con habilidades especiales, para mantener o recuperar la competitividad internacional³⁸⁵. Estas acciones se realizaron además en un contexto de restricciones fiscales y financieras en las economías de los países, que forzó también a la adopción de ajustes o reformas al interior de las instituciones de educación superior, destinadas a “hacer más con menos”. Debieron, por lo tanto, restringir el crecimiento de los gastos, en particular de las nóminas de trabajadores, y

³⁸⁴ “Increasing participation and the transformation of higher education from ‘elite’ to ‘mass’ systems inevitably leads to much larger community involvements and makes higher education more a ‘political issue’” (Meek y otros, 1991, 451).

³⁸⁵ “In fact, Frank Newman, chairman of the Education Commission of the States, suggest that the ability to redesign higher institutions in response to these concerns will be pivotal to an American resurgence” (Barrow, 1996, 451).

reasignar los recursos al interior del sector hacia la realización de programas académicos y de investigación que permitieran atraer más fondos de la sociedad y el Gobierno.

A partir —más claramente— de la segunda mitad de los años noventa, la acción se dirige principalmente a la promoción del cambio y la transformación al interior de todo el sector educativo, en particular de todo el sector de educación superior. Así lo reconoce el mismo Banco Mundial en sus documentos de política al final de esta década, y queda patente también en la información que consolida los préstamos para proyectos en el sector desde mediados de los años noventa (ver *infra*).

En el ámbito de la literatura o los documentos, el hito que formaliza el inicio de la nueva etapa en el tratamiento de la educación superior es ilustrado significativamente por la publicación del informe elaborado por un Grupo Especial de Educación Superior y Sociedad, convocado por el Banco Mundial y la Unesco con el propósito de concluir acerca del futuro de la educación superior en el mundo en desarrollo, cuya primera edición apareció sin el patrocinio del Banco Mundial (véanse Grupo Especial de Educación Superior y Sociedad, 2000; también, Post y otros, 2004; Klees, 2002; Mundy, 2002).

Este informe se planteó, en primer lugar, aportar argumentos a favor de una mayor inversión en la educación superior y la enseñanza de la ciencia y la tecnología, en especial en los países subdesarrollados. Una muestra de este cambio de opinión puede leerse en la presentación del informe: “...a medida que el conocimiento se va haciendo cada vez más importante, algo similar va ocurriendo en la educación superior” (Grupo Especial, 2000, 11). Y enfáticamente declara, “...la educación superior ya no es un bien de lujo: es un bien esencial para el desarrollo social y económico de los países” (p. 16).

Este documento contenía además un crítica contra las visiones de la educación superior que tradicionalmente mantenía el Banco Mundial³⁸⁶: “Un análisis superficial, y a nuestro juicio equivocado, ha contribuido a la

³⁸⁶ “From a research and knowledge Bank standpoint, perhaps the most amazing part of this rhetorical turnaround is that Wolfensohn [presidente para el momento del Banco Mundial] actually said something like, ‘Oops, Bank research for the past 20 years has been all wrong’, meaning that the rate of return data that The Bank had been using to sell primary education as a superior investment to higher education had been incorrectly calculated for two decades. New research supposedly showed that The Bank had been ignoring substantial benefits that higher education brings society” (Klees, 2002, 461).

noción de que la inversión pública en universidades y otras instituciones de nivel superior brindan bajas tasas de retorno en comparación con las inversiones en establecimientos de educación primaria y secundaria” (Grupo Especial, 2000, 12). Estas visiones hasta el momento permitían seguir justificando políticas cuya principal consecuencia era limitar el crecimiento y las mejoras de la calidad de los sistemas de educación superior, sobre todo en los países menos desarrollados: “Como consecuencia de lo anterior, los sistemas de educación superior en los países en desarrollo se encuentran sometidos a grandes tensiones. Por lo general, permanecen subfinanciados de manera crónica, pero al mismo tiempo, enfrentan una demanda cada vez mayor” (p. 12).

En el documento se asumen explícitamente objetivos distintos a los prevalecientes hasta entonces. Por ejemplo: “...deberían realizarse esfuerzos urgentes para *ampliar la cantidad* y mejorar la calidad de la educación superior en los países en desarrollo” (*sic*, Grupo Especial, 2000, 12). Sobre todo, resalta el énfasis en reservar un papel al Estado en la dirección de los cambios en el sector de la educación superior: “...el mercado, por cierto, no inventará un sistema de este tipo. Los mercados requieren lucro y ello puede hacer que se vean excluidas ciertas funciones y oportunidades educativas importantes” (p. 13). A pesar de lo cual convienen que, “los gobiernos necesitan desarrollar un nuevo rol como supervisores, más que como conductores de la educación superior” (p. 13).

Este cambio de opinión responde igualmente al reconocimiento de cambios estructurales en la economía mundial, los cuales plantearían nuevas demandas y establecerían riesgos crecientes a los sistemas de educación superior de todo el mundo, particularmente de los países menos desarrollados: “El conocimiento, las habilidades y el ingenio de los individuos son cada vez más decisivos para la economía mundial”, al tiempo que “la educación terciaria suministra las destrezas avanzadas más apetecidas actualmente en el campo laboral. En la mayoría de los países desarrollados ha aumentado sustancialmente la proporción de jóvenes que reciben educación superior, y también se está recurriendo al aprendizaje permanente para ayudar a los trabajadores adultos a ajustarse a aquellas economías que están en rápida transformación” (p. 17). Mientras que la situación, especialmente, en los países menos desarrollados se ha visto afectada por los énfasis definidos por las políticas de financiamiento y ayuda a la educación por parte de los organismos multilaterales, particularmente por el Banco Mundial: “En el

curso de las últimas dos o tres décadas, sin embargo, la atención ha estado centrada en la enseñanza primaria... Con ello se ha descuidado la educación secundaria y la de nivel superior, motivo por el cual esta última se encuentra hoy en una situación extremadamente peligrosa en muchos, si no en la mayoría, de los países en desarrollo” (p. 18).

Por lo que concluye, “...creemos necesario que se dé un tratamiento más equilibrado a la educación en todos los niveles. Es importante prestar atención a la enseñanza primaria, pero una estrategia que apunte exclusivamente a ese nivel dejará a las sociedades peligrosamente incapacitadas para sobrevivir en el mundo del futuro” (p. 18). Pronosticando que “...si los países en desarrollo no mejoran considerablemente el capital humano, se quedarán inevitablemente a la zaga y sufrirán una marginación y un aislamiento en lo económico e intelectual, lo que ha de traducirse en la persistencia, e incluso en el aumento, de la pobreza” (p. 20).

La atención a la educación superior de los países subdesarrollados es visiblemente importante para los países desarrollados, considerando el hecho de que estos países representan una importante porción de la población mundial (aproximadamente, 80%) y, aun más importante, que los sistemas de educación superior de estos países incluirían al menos la mitad de la población que estudia a este nivel³⁸⁷. Aun más, en el contexto de reducción de la porción de la población sobre la que tradicionalmente se reclutan los estudiantes de educación superior (18-21 años de edad) prevaleciente en los países desarrollados, la importancia de los países subdesarrollados en términos de su contribución al acervo mundial de estudiantes de educación superior necesariamente va a aumentar.

El propio Banco Mundial aceptaría luego, en otra parte:

Se suele considerar al Banco Mundial como un organismo que presta apoyo exclusivamente a la educación básica; que aboga de forma sistemática por la reasignación del gasto público de la educación terciaria hacia la educación básica; que promueve la recuperación de costos y la expansión del sector privado; y que disuade a los países de bajos

³⁸⁷ “País en desarrollo” no es una expresión precisa, pese a que más de 80% de la población mundial vive en países en desarrollo, según los define convencionalmente el Banco Mundial, sobre la base del ingreso per cápita. Nuestro estudio abarca África, gran parte de Asia, prácticamente toda América Latina y amplias zonas de la ex Unión Soviética” (Grupo Especial, 2000, nota al pie, 17). “Cabe recordar que aproximadamente la mitad de los actuales estudiantes de educación postsecundaria pertenecen al Tercer Mundo” (p. 12).

ingresos a considerar cualquier inversión en capital humano avanzado... los rápidos cambios que tienen lugar en la esfera global y la persistencia de los problemas tradicionales de la educación terciaria en los países en desarrollo y transición, obligan a replantear de manera urgente las políticas del Banco Mundial y sus prácticas en el subsector de la educación terciaria (Banco Mundial, 2003, xviii).

Los cambios en la política del Banco Mundial hacia una intervención más activa en la conformación de nuevos sistemas de educación superior en nuestros países, estarían motivados por el reconocimiento de los siguientes procesos en curso en el mundo:

- El papel emergente del conocimiento como principal motor del desarrollo económico.
- La aparición de nuevos proveedores de educación terciaria en un contexto de ‘educación sin fronteras’.
- La transformación que han sufrido los modelos de prestación del servicio de educación terciaria y sus patrones institucionales, como resultado de la revolución de la información y la comunicación.
- La aparición tanto de fuerzas de mercado en la educación terciaria como de un mercado global de capital humano avanzado.

Y en particular, destacado por sus implicaciones para la definición de políticas de educación superior, sobre todo, en los países subdesarrollados, su comprensión como *un importante bien público global*³⁸⁸ (Banco Mundial, 2003, xix. El destacado es nuestro).

Las presiones para la transformación del sistema de educación superior provinieron desde el inicio y determinantemente del sector económico³⁸⁹. En primer lugar, se originaron de las presiones financieras del sector público para proveer mayor educación superior a menores costos, al tiempo que se

³⁸⁸ “La globalización y el crecimiento de una oferta educativa sin fronteras han creado desafíos para la educación terciaria en todos los países, que con frecuencia *van más allá del control de cualquier gobierno nacional*” (Banco Mundial, 2003, xxxi. El destacado es nuestro).

³⁸⁹ Ha sido evidente la participación de grandes grupos corporativos en la ocurrencia de las reformas educativas: “Business leaders have chaired important commissions on education in both USA and Canada” (Lam y Jack, 2001, 349). De acuerdo con la visión de estas corporaciones, los objetivos de la política educativa deben centrarse preferentemente en el desarrollo de habilidades laborales para la nueva era global: “...economic rationalism as the hegemonic cornerstone of educational changes aspires to guarantee the quality of human resources in preparation for the new economic world order” (p. 351).

buscaba una relación más estrecha entre las prioridades de las instituciones de educación superior y las necesidades de la economía nacional, en cuanto a la formación de los recursos humanos que requiere la economía, en términos de cantidad y calidad, así como en términos de la investigación e innovación que la sociedad requiere de las universidades y demás instituciones de educación superior³⁹⁰.

El objetivo de proveer de mayor autonomía a las instituciones de educación superior es acompañado por un interés igualmente manifiesto de lograr una participación mayor de intereses corporativos en la orientación de la educación superior:

...reviste importancia fundamental que las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación cuenten con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de nivel terciario, públicas o privadas, contribuye a asegurar la pertinencia de los programas académicos (Banco Mundial, 1995, 12).

El aumento del interés de las agencias internacionales en promover el desarrollo de la educación superior se revela en el aumento —en más de 100%— de la proporción del gasto anual promedio para proyectos en el área, entre 1988-1989 y 1995-1996, desde US\$ 914 millones hasta US\$ 1,9 mil millones. Sin embargo, se produjo una disminución de la asistencia a las regiones más atrasadas en términos socioeconómicos; por ejemplo, África subsahariana pasó de recibir US\$ 400 millones a percibir apenas un tercio de esa cifra (Sosale, 2000, 12).

Conforme con los cálculos que realizamos (ver cuadro 5.11) sobre la base de la información contenida en el informe del Banco Mundial (2003), el promedio anual asignado a los proyectos del sector durante el período 1995-2001 fue de 300 millones de dólares, aproximadamente, mientras que el promedio por proyecto individual equivale a cerca de setenta millones de

³⁹⁰ “Many national systems of higher education are experiencing profound change. Nearly everywhere, governments are asking their respective higher education systems to participate more effectively and efficiently in producing a better educated, culturally enriched, and more economically secure society. Over the last few years, substantial system restructuring has occurred in several countries with the expressed intention of creating more flexible, adaptive, accessible, and responsive higher education institutions” (Meek y otros, 1991, 451).

Cuadro 5.11
Proyectos financiados por el Banco Mundial (1995-2001)
Monto en MM de US\$

Objeto del proyecto/año	Año	África subsahariana		Europa oriental y Asia central		América Latina y el Caribe		Medio Oriente y norte de África		Asia oriental, sur de Asia y el Pacífico		Total proyectos	Total valor
		País	Monto	País	Monto	País	Monto	País	Monto	País	Monto		
1 Estrategia para la reforma	1996			Rumania								1	-
2 Reforma de la educación superior	1999									China		1	-
3 Desarrollo de la educación superior	2000							Jordania				1	-
4 Desarrollo de la educación superior	1999									Camboya		1	-
5 Reforma de la educación superior	1998							Túnez				1	-
6 Reforma de la educación superior	???					Brasil						1	-
7 Desarrollo capital humano científico	2003									India		1	-
8 Reforma de la educación superior	???							Yemen				1	-
9 Reforma de la educación superior	1995					Argentina	165,0					1	165,00
10 Desarrollo científico-tecnológico	1995									China	200,0	1	200,00
11 Reforma de la educación superior	1995	Guinea	6,6									1	6,60
12 Desarrollo RR.HH. sector agrícola	1995									India	59,5	1	59,50
13 Reforma de la educación superior y tecnológica	1995	Mauricio	16,0									1	16,00
14 Ampliación y reforma de la educación superior	1996									Indonesia	65,0	1	65,00
15 Programa crédito estudiantil	1996					Jamaica	28,5					1	28,50
16 Reforma de la educación superior	1996			Rumania	50,0							1	50,0
17 Desarrollo y modernización de la educación superior	1996	Senegal	26,5									1	26,5
18 Desarrollo científico-tecnológico	1997					Brasil	155,0					1	155,0
19 Desarrollo RR.HH. áreas básicas	1997	Eritrea	15,2									1	15,20

Cuadro 5.11 (continuación)
Proyectos financiados por el Banco Mundial (1995-2001)
Monto en MM de US\$

Objeto del proyecto/año	Año	África subsahariana		Europa oriental y Asia central		América Latina y el Caribe		Medio Oriente y norte de África		Asia oriental, sur de Asia y el Pacífico		Total proyectos	Total valor
		País	Monto	País	Monto	País	Monto	País	Monto	País	Monto		
20 Desarrollo y modernización de la educación superior	1997									Indonesia	9,5	1	9,50
21 Desarrollo RR.HH. áreas básicas	1997			Federación Rusa	50,0							1	50,0
22 Desarrollo educación técnica y científica	1997									Tailandia	143,4	1	143,40
23 Desarrollo educación técnica	1998	Camerún	4,8									1	4,80
24 Reforma de la educación superior	1998					Chile	145,45					1	145,45
25 Reforma de la educación superior	1998			Hungría	150,0							1	150,00
26 Desarrollo del sector educativo	1998	Madagascar	0,5									1	0,50
27 Desarrollo científico-tecnológico	1998					México	300,0					1	300,00
28 Expansión y diversificación acceso	1998					México	180,2					1	180,20
29 Reforma de la educación superior	1998							Túnez	80,0			1	80,00
30 Desarrollo y modernización de la educación superior	1998									Vietnam	83,3	1	83,30
31 Desarrollo científico	1999					Chile	5,0					1	5,0
32 Desarrollo científico-tecnológico	1999									China	70,0	1	70,00
33 Desarrollo y modernización de la educación superior	2000			Bulgaria	14,39							1	14,39
34 Desarrollo y modernización de la educación superior	2000							Jordania	34,7			1	34,70
35 Desarrollo científico	2000					Venezuela	5,0					1	5,00
36 Desarrollo educación técnica	2001									India	64,5	1	64,50
Total		6	69,6	5	264,39	9	984,15	5	114,7	11	695,2	36	2.128,04
%		16,67	3,27	13,89	12,42	25,00	4625	13,89	5,39	30,56	32,67	100,00	100,00

Fuente: Construido a partir de información suministrada en apéndices de Banco Mundial (2003).

dólares por cada proyecto en ejecución durante estos años. La región mundial que destaca por la mayor proporción de recursos financieros aprobados para proyectos en ejecución con el Banco Mundial durante el período es América Latina y el Caribe (46,25%), le sigue Asia, sureste de Asia y el Pacífico (32,67%). Los lugares siguientes corresponden a Europa oriental y Asia central (12,42%), Medio Oriente y norte de África (5,39%) y África subsahariana (3,27%); estas dos últimas regiones destacan por el valor mucho menor de las asignaciones financieras por proyecto individual.

La importancia relativa de las regiones mencionadas como receptoras principales de los préstamos del Banco Mundial coincide con la información acerca de los diez principales prestatarios de educación terciaria entre los años fiscales 1990-2000, los cuales, en orden de importancia, son México, China, Indonesia, Corea, Brasil, Hungría, Túnez, Tailandia, Argentina y Chile (Banco Mundial, 2003, ver ilustración p. 168). Es significativo que las regiones con más necesidades en términos relativos no sean las más beneficiadas por las asignaciones del Banco Mundial.

El financiamiento provisto por el Banco Mundial se orientó durante estos años a promover las siguientes actividades:

- Elaboración de la visión, planeación estratégica y construcción de consenso a escala nacional e institucional.
- Reformas financieras (por ejemplo, asignación de recursos presupuestales, fondos de financiación competitiva, costos compartidos, créditos estudiantiles, becas).
- Reformas al Gobierno y la administración de los sistemas y de las instituciones (creación de organismos encargados de políticas, fusiones y federaciones, adopción de sistemas de créditos académicos, sistemas de información para la gestión).
- Mejoramiento de la calidad (fortalecimiento de los programas vigentes, sistemas de evaluación y acreditación, innovaciones en los contenidos y formas de entrega de los programas, innovaciones en la organización académica, infraestructura de información y comunicación).
- Diversificación institucional (establecimiento o fortalecimiento de institutos politécnicos o técnicos).
- Desarrollo de ciencia y tecnología (Banco Mundial, 2003, 114).

El cuadro 5.12 consolida la información sobre los proyectos concedidos entre 1995-2001 por el Banco Mundial. Los mismos revelan una

alta concentración en la ejecución de acciones integrales de reforma o cambio estratégico al interior del sector de educación superior de los países subdesarrollados. En particular, es notable el alcance de la influencia de las actividades del Banco Mundial en la orientación de los sistemas de educación superior de estos países, en especial desde finales de los años noventa.

Cuadro 5.12
Expansión del alcance de los proyectos adelantados por el Banco Mundial entre 1995-2001

Actividad apoyada por el Banco Mundial	África subsahariana	Europa oriental y Asia central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y norte de África	Sur de Asia, Asia oriental y el Pacífico
Orientación de la política del sector (a)	Guinea Mozambique Senegal Eritrea Mauricio	Bulgaria Hungria Rumania Federación Rusa	Argentina Chile Brasil	Egipto Jordania Túnez	China Indonesia Vietnam
Reforma del financiamiento (b)	Madagascar Mozambique	Hungria Rumania Bulgaria	Argentina Chile México Jamaica Venezuela	Egipto Jordania Túnez	China Indonesia Filipinas India
Becas (c)		Rumania	Jamaica		
Reformas al Gobierno y administración de las instituciones (d)		Hungria	Argentina	Egipto Jordania Túnez	Vietnam
Mejoramiento de la calidad (e)	Camerún Mauricio Madagascar	Federación Rusa Rumania Hungria	Argentina Chile	Egipto Jordania Túnez	Tailandia China Indonesia
Expansión o segmentación del sector (f)	Ghana Mauricio		Chile	Egipto Jordania Túnez	India Malasia Filipinas Tailandia

Cuadro 5.12 (continuación)

**Expansión del alcance de los proyectos adelantados por el Banco Mundial
entre 1995-2001**

Actividad apoyada por el Banco Mundial	África subsahariana	Europa oriental y Asia central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y norte de África	Sur de Asia, Asia oriental y el Pacífico
Desarrollo de la ciencia y la tecnología (g)	Mauricio	Rumania	Brasil Chile México Venezuela		

Comprenden:

- (a) Elaboración de la visión, planeación estratégica y construcción de consenso en el ámbito nacional e institucional, desarrollo de estrategias y capacidad de seguimiento y evaluación en ciencia y tecnología, fortalecimiento de organismos de políticas en el ámbito nacional.
- (b) Adopción del sistema de créditos estudiantiles, asignación del presupuesto ordinario, Fondo Competitivo de Inversión, costos compartidos, créditos estudiantiles, reformas del mecanismo de asignación de recursos/Fondo Competitivo para Ciencia y Tecnología.
- (c) Becas, otorgamiento de becas. Fondos competitivos.
- (d) Sistemas de información para la gestión de las instituciones de educación superior.
- (e) Fortalecimiento de programas existentes, sistemas de evaluación/acreditación, innovación en el contenido de los programas-prestación del servicio, innovación en la organización académica, infraestructura de información y comunicaciones.
- (f) Diversificación institucional. Establecimiento o fortalecimiento de institutos politécnicos y técnicos.
- (g) Fomento de la investigación en áreas prioritarias, desarrollo tecnológico conjunto entre los sectores público y privado, capacidad de metrología, estándares, pruebas de calidad, derechos de propiedad intelectual.

Fuente: Elaborado sobre la base de la información contenida en Banco Mundial (2003, apéndice D, 157).

La política actual del Banco Mundial adopta una perspectiva más integral y estratégica³⁹¹, que apunta a la implantación de programas a favor de amplias reformas sectoriales, ensambladas en un conjunto secuencial de medidas que combina la implantación de mecanismos de reforma institucional directa con la introducción de otros más indirectos, a través del uso de “incentivos”. Un ejemplo de ello, provisto por la misma agencia multilateral, lo constituye un proyecto que contemplaba la instalación de un sistema de información para la gestión nacional del sector de educación

³⁹¹ “Un compromiso amplio y sostenido en el largo plazo es una importante variable predictiva de los resultados. Las medidas de políticas y las inversiones, que se integran en un amplio programa de reforma basado en una visión y una estrategia globales con miras al cambio, tienden a producir frutos positivos” (Banco Mundial, 2003, 115).

superior, recibido inicialmente con desconfianza por las universidades en Argentina, y que fue finalmente aceptado, en la medida en que se les ofrecía acceso a “tecnologías modernas de información y comunicaciones, además que les proporcionaron herramientas de gestión útiles” (Banco Mundial, 2003, 121).

Es el caso también de los proyectos promovidos en China, proceso descrito muy bien en el informe del Banco Mundial:

El Banco Mundial empezó por apoyar, dentro del marco del Cuarto Plan de Modernización de China de 1980, las universidades nacionales de primera categoría, instituciones cuyos programas de investigación y capacitación se habían visto interrumpidos por la Revolución Cultural. El financiamiento ofrecido por el Banco Mundial facilitó la construcción o rehabilitación de laboratorios y bibliotecas universitarios, la actualización de programas de enseñanza e investigación con la ayuda de expertos científicos extranjeros y el mejoramiento de las calificaciones profesionales del profesorado académico mediante una capacitación realizada en el exterior. Los siguientes proyectos abordaron las necesidades de las universidades provinciales y de otros tipos de instituciones de educación terciaria. Más adelante, el enfoque se orientó hacia el apoyo a las políticas y mecanismos de asignación de recursos a escala nacional y, enseguida, hacia el fortalecimiento de las instituciones más importantes dedicadas a la capacitación e investigaciones científicas avanzadas (Banco Mundial, 2003, 117).

El Banco Mundial reconoce que hasta comienzos de los años noventa prestaba escasa importancia a la dimensión política de las reformas de la educación terciaria. Nuestra visión es que no solo ha cambiado la perspectiva política de las agencias multilaterales, sino que ha habido, de hecho, un cambio en sus prioridades. Por ejemplo, aun entre las décadas ochenta y comienzo de los noventa era visible, en el equipo del Banco Mundial, una preferencia por medidas a favor de la restricción de los gastos y al acceso de los estudiantes al interior de la educación superior de las naciones menos desarrolladas: “...a finales de los años 1980 y principios de los 1990, algunos préstamos de ajuste a la educación en países del África subsahariana incluyeron medidas sobre reformas de la educación terciaria encaminadas a frenar los gastos, el aumento del número de estudiantes y los subsidios correspondientes” (*sic.* Banco Mundial, 2003, 118).

El cambio en las políticas del Banco Mundial se habría generado tarde a partir de los años noventa, motivado por el convencimiento de la ocurrencia de una serie de fenómenos globales con grandes implicaciones para la educación superior de los países. Estos cambios a nivel global estarían conformados, en opinión del Banco, por los siguientes fenómenos: "...la importancia cada vez mayor del conocimiento como motor del crecimiento en el ámbito global, la revolución de la información y la comunicación, el surgimiento de un mercado laboral internacional" (Banco Mundial, 2003, 9).

Entre los principales incentivos usados en los proyectos de reforma hacia el sector de educación superior que promueve el Banco Mundial, encontramos: los fondos competitivos, los mecanismos de acreditación y la introducción de sistemas de información para la gestión.

- a) Los fondos competitivos. Constituyen un *pool* de recursos por los cuales se ven obligados a optar las instituciones de educación superior, a fin de alcanzar determinados fines valiosos, ya sea para la institución educativa o para quienes promueven las reformas. El hecho de que estos fines se alcancen de una manera competitiva entre varias instituciones de educación superior, permite además alcanzar determinadas metas de eficiencia o control del gasto. Una condición para el adecuado funcionamiento de estos fondos es "la transparencia y la objetividad". Para ello es necesaria la definición de criterios y procedimientos específicos muy claros, así como la creación de comités de evaluación, imparciales y constituidos por pares. Por ejemplo, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria de Argentina (Fomec) habría logrado que "las facultades que nunca habían trabajado en equipo comenzaron a cooperar en el diseño y puesta en marcha de proyectos comunes", así como el Fondo Educativo de Ingeniería sería una clave para la "introducción de licitaciones públicas y evaluaciones entre pares, en referencia con la asignación de los recursos de inversión pública", con lo cual habría logrado además "la transformación de los programas tradicionales de ingeniería en programas más aplicados, complementados por estrechos vínculos con la industria" (Banco Mundial, 2003, 119).

En algunos casos, resulta conveniente además abrir varias posibilidades de financiamiento, tomando en consideración situaciones desiguales en términos de madurez o desarrollo institucionales. Este sería el caso, por ejemplo, del "proyecto más reciente sobre educación terciaria de China", en el cual se exige

a las universidades de primera categoría la formación de una alianza con una universidad de una provincia de escasos recursos como una de las condiciones para competir... También, en Egipto, las propuestas incluyeron un acuerdo de alianza entre una universidad más sólida y una de menos desarrollo... En Chile, se abrió recientemente una ventana especial destinada a proporcionar fondos a las universidades que requieren asistencia en planeación estratégica y formulación de subproyectos (Banco Mundial, 2003, 120).

- b) Mecanismos de acreditación o aseguramiento de la calidad. En este aspecto el Banco Mundial ha preferido igualmente la adopción de estrategias globales por encima de la implantación de sistemas de acreditación parciales o sectoriales, es decir, “que cubran el panorama total de la educación terciaria y coincidan con la práctica internacional en lo referente al establecimiento de estándares, evaluación y acreditación” (Banco Mundial, 2003, 120). En este caso tenemos como ejemplo la creación del Consejo Nacional de Acreditación Nacional de la Educación Superior en Indonesia con apoyo del Banco Mundial. Además, un área o componente de los programas puede igualmente apoyar otros; así “en Argentina, Chile, Indonesia y Rumania, por ejemplo, solo [*sic*] los programas evaluados por el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad son elegibles para competir por financiamiento para la innovación y el mejoramiento de la calidad” (Banco Mundial, 2003, 121).
- c) Sistemas de información para la gestión. La diversidad de objetivos que las instituciones de educación superior debe atender, los diferentes tipos de intereses sociales y grupos involucrados en la gestión de estas instituciones y la variabilidad e incertidumbre involucradas en el cumplimiento de sus actividades, demandan una creciente inversión y actualización en los sistemas que informan la toma de decisiones al interior del sistema de educación superior, principalmente, para dar respuesta a los retos planteados por el incremento de la competencia y la provisión internacional de educación superior. Estas tendencias favorecen igualmente la profesionalización de la gestión a lo interno de las instituciones universitarias.

Por otra parte, las medidas que implican profundas reformas financieras, en particular aquellas que contemplan la adopción del cobro de aranceles o matrículas, así como la implantación de mecanismos que apunten a la

regulación de los gastos y al control de la asignación de recursos al interior del sector y de las instituciones de educación superior, han sido las más costosas y, de hecho, en donde el Banco Mundial reconoce sus mayores fracasos (véase Banco Mundial, 2003, 121-122).

BLANCA
S/F (274)

Capítulo 6

Impacto de la globalización de la educación superior

El mundo actual se caracteriza por el desarrollo de diversos cambios y tendencias globales, la mayoría de ellos promovidos por la expansión mundial de los negocios, a través principalmente de la expansión de las corporaciones internacionales y el auge creciente de las nuevas tecnologías, en especial en el ámbito de las telecomunicaciones y la información. Estas tendencias globales facilitan el contacto y la interacción entre los países, haciéndolos más interdependientes y extendiendo el efecto de los eventos que ocurren al interior de ellos, más allá de las fronteras nacionales, afectando a otros países.

Sin embargo, la prevalencia de grandes diferencias entre los países desarrollados y subdesarrollados, así como la existencia de formas asimétricas de relacionamiento entre ellos, se traducen en la pérdida de control por parte de los países subdesarrollados sobre sus recursos (también sobre su recursos humanos), y en la permanencia de un estado de dependencia, de acuerdo con el cual las políticas implantadas en los países subdesarrollados responden mejor a intereses localizados en el exterior y, en ausencia de medidas que compensen o corrijan tales desbalances, producen resultados desiguales y ahondan las condiciones de dependencia iniciales.

El surgimiento de una economía global, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones y la creciente movilidad internacional de los factores productivos (principalmente de capitales y personas) generan escenarios económicos y sociales que plantean nuevas necesidades de formación, actualización y especialización de la sociedad y

de la fuerza de trabajo, las que deben prepararse para funcionar en sociedades y mercados más diversos a nivel global; en los que —entre otros rasgos— una formación y experiencias internacionales son clave para producir en ambientes sociales y mercados más amplios, en ámbitos internacionales y sociedades crecientemente multiculturales.

En este contexto, ha aumentado el interés de los países por la educación; particularmente, ha aumentado su conciencia acerca de los efectos de la educación superior sobre el desarrollo económico y la elevación de las capacidades competitivas a nivel internacional de las economías nacionales³⁹². Hemos ponderado este hecho como resultado, principalmente, de las mejoras en las tecnologías que permiten estrechar los vínculos entre las economías y sociedades del mundo, elevando los efectos (notablemente los beneficios, pero también los costos o perjuicios) de la interacción en el ámbito internacional. Este incremento de los beneficios (y costos) de la interacción económica y social internacionales eleva a su vez el valor agregado de las externalidades de la educación provista en un país, en particular, la importancia de los efectos colectivos o sociales de la educación sobre los niveles de productividad y competitividad global de las economías de los países, aumentando no solo el valor que un mayor nivel de educación tiene para los individuos —beneficios privados, tales como una mayor probabilidad de mantenerse empleado y tener acceso a mayores ingresos—, sino también para el resto de la sociedad, incluyendo a la comunidad global o internacional, a través —por ejemplo— de impactos intersectoriales (mejoras en el sector de educación superior inciden sobre mejoras en el resto de sectores asociados) y el aumento de la productividad en equipos de trabajo interdisciplinarios, también a nivel internacional³⁹³.

³⁹² “Higher education has now become central to the changes sweeping through the OECD and emerging nations, in which worldwide networking and exchange are reshaping social, economic and cultural life. In global knowledge economies, higher education institutions are more important than ever as mediums for a wide range of cross-border relationships and continuous global flows of people, information, knowledge, technologies, products and financial capital” (Marginson y van der Wende, 2007, 5).

³⁹³ La proporción de aplicaciones de nuevas patentes o registros de derechos de propiedad intelectual que mencionan ciudadanos extranjeros residentes en los Estados Unidos como inventores o coinventores habría aumentado desde 7,6% en 1998 a 25,6% en 2006. Sería considerable la proporción en la que investigadores extranjeros habrían colaborado en las patentes registradas para los sectores de fórmulas médicas y sanitarias, medicina, farmacia, semiconductores y electrónica, pertenecientes a compañías transnacionales, tales como Qualcomm (72%), Merck y Co. (65%), General Electric (64%), Siemens (63%) y Cisco (60%). De hecho, a nivel mundial, las patentes asociadas con co-inversión se habría

El incremento de la cantidad e importancia de las externalidades de la interacción internacional ha llevado a algunos actores y agencias internacionales a tratar a la educación superior como un “bien público global”³⁹⁴ (véase la sección sobre políticas de educación superior, especialmente la posición del Banco Mundial), destacando los beneficios que a nivel internacional tiene la provisión de tales bienes³⁹⁵, que pretenden cuestionar o complementar las responsabilidades del Estado nacional en el diseño y control de los sistemas nacionales de educación superior³⁹⁶, valorando si

doblado en solo diez años pasando de 4% en 1991-1993 a, al menos, 7% en 2001-2003. Cuando se estudia las empresas de ingeniería y tecnología iniciadas en Estados Unidos entre 1995-2005, al menos un cuarto de ellas tenían un fundador clave nacido en el exterior. Estas empresas habrían generado, aproximadamente, 52 mil millones de US\$ y empleos para 450 mil personas, además de que cerca de 80% de aquellas fueron creadas en el sector de software e innovaciones y servicios al sector industrial (OECD, 2008a, 104).

³⁹⁴ “Global public goods are public goods with benefits –or costs... that extend across countries and regions, across rich and poor population groups, and even across generations” (Kaul y otros, 2003, 3).

“Global public goods are goods with benefits that extend to all countries, people, and generations” (p. 23).

³⁹⁵ “Global public goods in higher education include collective global goods, and also positive or negative global externalities. Collective global goods are obtained by nations and/or institutions from cross-border systems common to the world or a meta-national region, for example regulation, systems and protocols that improve cross border recognition and mobility; such as the Washington Accords in Engineering, and the Bologna Declaration’s higher education space. Global externalities arise when education in one nation significantly affects people in other nations; for better, such as the positive contribution of research flowing across national borders; or for worse, such as the net “brain drain” of national faculty. In their positive form, like other public goods, global public goods tend to be under-provided in markets” (Marginson y van der Wende, 2007, 32).

³⁹⁶ “As well as pointing to the potential for disembedding, these examples also suggest that notions of the “public interest” and “public good” exceed traditional national territory, in two different ways: by drawing cross-border factors including trade into the scope of the national public interest; and more radically, by extending the zone of public interest beyond national borders themselves” (Marginson y van der Wende, 2007, 29).

“Another complication is that the role of national purpose itself is in doubt. Globalisation has broken open the old role of government in higher education centered on bounded nation-states. The factors at play are on one hand the new public management, including market steering, more plural funding, and the corporatisation of more autonomous institutions; on the other hand the growth of cross-border communications and activities in which institutions deal directly with parties outside the nation. Though institutions continue to be nested in national/ local identity and resources, they have been partly disembedded from the national policy context and the potential of global private and public goods has increased. In other words, national government remains a key player in higher education but its negotiating space has become more complex and its reach over higher education is no longer complete. Its functions are shared with many other parties, including other national governments, multilateral agencies and institutions themselves” (Marginson y van der Wende, 2007, 70).

“The public and policymakers all over the world increasingly find that public goods they would prefer to have locally –or for bads, not have– cannot be produced solely through domestic action. A growing number of national public goods have gone global” (Kaul y otros, 2003, 96).

se considera inefectivas las políticas y las acciones individuales de los Estados nacionales. Por lo que se puede reconocer como un resultado inicial –aunque no esté consolidado, habría suficientes indicios de un movimiento en esa dirección– del proceso de globalización, la pretensión de expandir el “dominio público”, “la colección de cosas disponibles al acceso y consumo de todos”, a nivel mundial³⁹⁷.

De esta manera, la globalización puede ser entendida, al menos en el sentido destacado por esta literatura, como la toma internacional de decisiones por unos pocos, cuyas consecuencias –sin embargo– afectan a todos. Incluso, en el caso de que tales decisiones sean adoptadas y formuladas para un pequeño número de países, sus consecuencias suelen extenderse al resto del mundo (véase Kaul y otros, 2003, 10ss. y 78ss.).

Un resultado –previsto por la teoría económica– de la existencia de bienes públicos es que, dado que estos bienes producen utilidades a todos los individuos –o al menos a todos los individuos expuestos a la acción de este tipo de bienes, resultando físicamente imposible o económicamente inconveniente excluir a los individuos de su disfrute–, la cantidad de estos bienes provista socialmente será siempre insuficiente, debido a que muchos individuos (conocidos como *free riders*) tenderán a evadir cualquier contribución a la provisión de los mismos (para qué habrían de contribuir, si con indiferencia de ello, igual se beneficiarán). Por ello, normalmente los Estados nacionales adoptan medidas compulsivas para asegurar una dotación social mínima de bienes públicos. De manera equivalente, en el caso de que los resultados de la provisión de tales bienes no sean positivos, sino negativos, es decir, que en lugar de beneficios se tratase de costos, dado que la mayor parte de estos costos lo recibirían terceras personas, tampoco habría suficiente interés o incentivos para contribuir al control o eliminación de estos daños, a menos que intervenga una autoridad que nos fuerce a ello. Sin embargo, en el ámbito internacional no existe hasta ahora –a pesar de los avances en este sentido– una autoridad equivalente al Estado nacional, para reducir los problemas asociados con la provisión de tales bienes públicos.

Por ello, es notable además en el proceso de globalización e internacionalización de la educación superior, la creciente importancia que ha

³⁹⁷ Los bienes públicos son considerados bienes de dominio público, esto es, bienes disponibles para el consumo de todos o que afectan a todos (Kaul y otros, 2003, 23).

adquirido el nivel de toma de decisiones políticas situado más allá de las fronteras del Estado nacional, y la creciente incidencia de factores, procesos o tendencias externas, y demás actores clave a nivel internacional, particularmente en las actividades de los sistemas nacionales de educación superior³⁹⁸. Este proceso se ha visto favorecido por la tendencia a favor de la desregulación y apertura internacional de los sistemas de educación superior en los países desarrollados, la mayor parte de ellos, miembros de la OECD. Una muestra de ello es la inclusión de los servicios de educación, particularmente de educación superior, en las discusiones sobre desregulación del comercio de servicios o GATS, lo que ha permitido el surgimiento de nuevas formas de provisión de educación internacional, incluyendo la educación a distancia y *e-learning*, y la operación de instituciones de educación superior a través de las fronteras³⁹⁹.

La provisión internacional de educación superior es una tendencia creciente⁴⁰⁰. Desde los niveles modestos de comienzos de los años ochenta, en la actualidad crece a un ritmo superior al de la cobertura mundial de educación superior, y ciertos estudios estiman que para 2025 –quizás antes– llegue a involucrar más de siete millones de estudiantes (véanse, entre otros, OECD, 2009; Santiago y otros, 2008; Bashir, 2007; OECD y The World Bank, 2007). Para algunos, las posibilidades de expansión y democratización de la educación superior a nivel mundial –transición desde niveles de acceso a la educación superior por debajo de la mitad de la población en edad de estudiar, a otra en la cual alguna forma de educación postsecundaria está universalmente disponible a lo largo de toda la vida en hogares y puestos de trabajo– radican y serían cada vez más “viables”, a través del desarrollo de los mecanismos de provisión internacional de educación superior (véase, por ejemplo, Trow, 1999).

³⁹⁸ “Education across the world remains a national concern, although international pressures and interests are growing, particularly in tertiary education” (Unesco, 2004, 20).

³⁹⁹ “...ranging from the internationalisation of programmes’ content and delivery to the mobility of students and scholars, notwithstanding intermediate forms of trans-national education such as the cross-border mobility of TEIs [Tertiary Educational Institutions] and/or their programmes” (Santiago y otros, 2008, 238).

⁴⁰⁰ Educación en la cual el grado se obtiene en un país distinto al país natural de origen del estudiante. Educación provista a través de la movilidad internacional –física o de manera virtual– de estudiantes, docentes, programas y/o instituciones de educación superior (véase, entre otros, Fiona, Marginson y Woock, 2000).

Aceptando provisionalmente el carácter de bien público global de la educación superior, es necesario observar, sin embargo, que la provisión de bienes públicos –o presumidamente públicos⁴⁰¹– no es neutral desde el punto de vista de sus efectos distributivos, pues la provisión de un bien público puede ser hecha en forma tal que imponga costos diferenciales sobre un grupo de la sociedad, o un grupo de países en el ámbito internacional. Haciendo abstracción de la opción en la que, con fines progresivos o de justicia social, pagan más quienes poseen más medios de pago (caso de una redistribución progresiva), nos concentraremos en el caso de que subsistan condiciones en las cuales “un grupo de la sociedad” o “grupo de países” se vea impedido del disfrute del bien y deba adicionalmente pagar una mayor cuota por su producción, caso que consideramos ajusta mejor al tipo de globalización de la educación superior predominante en la actualidad.

Aun cuando los problemas asociados con la provisión de un bien público pueden afectar tanto a países desarrollados como subdesarrollados, es necesario considerar las diferencias de condición de ambos tipos de países, lo que limita las posibilidades de aprovechar en la misma medida las tendencias positivas prevalecientes a nivel global⁴⁰²; en particular, en materia de educación superior, los países subdesarrollados están aquejados por restricciones a nivel de la oferta interna o local, en términos de calidad y cantidad, así como por la restricción de recursos humanos calificados, sobre todo docentes e investigadores para encargarse de las actividades medulares que se realizan al interior de las instituciones de educación superior de los países. Estas deficiencias son agravadas por la escasez de recursos financieros y la insuficiente provisión de infraestructura pública, lo que disminuye –entre otras– la capacidad de las poblaciones en las naciones subdesarrolladas para beneficiarse de los niveles de información y posibilidades de comunicación

⁴⁰¹ “...a good is globally public when it benefits more than one group of countries and does not discriminate against any population group or generation” (Kaul y otros, 2003, 23).

⁴⁰² “...all else being equal system size is one important factor shaping the strategic options and imperatives for systems and institutions... size affects the potential for global autonomy and the necessity for engagement and alliances. Larger nations are less dependent on cross-border provision to reproduce personnel and sustain a critical mass of activity; and have more scope to design a complex internal division of labour on the basis of institutional mission” (Marginson y van der Wende, 2007, 27).

existentes mundialmente, con consecuencias sobre la capacidad local o doméstica de proveer educación superior. Estas insuficiencias, en términos de la oferta, condicionan las posibilidades de estos países para proveer educación superior en la variedad y calidad necesarias, así como para asegurar el acceso mayoritario de la población a la educación a este nivel, lo que generalmente motiva –a su vez– la migración de un número considerable de individuos calificados al extranjero para demandar educación superior, con el riesgo de que precisamente los recursos humanos más calificados emigren de manera definitiva (“fuga de cerebros”). Precisamente, estudios recientemente disponibles constatan la importancia de la fuga de cerebros en los países subdesarrollados⁴⁰³ (véanse Carrington y Datragiache, 1999, 1998; Ösden y Schiff, 2006, entre otros).

⁴⁰³ Algunos datos disponibles son elocuentes: “...there is a fair amount of evidence suggesting that the brain drain is now much more extensive than it was two or three decades ago. For example, Hague and Jahangir (1999) indicate that the number of highly skilled emigrants from Africa increased from 1800 a year on average during 1960-75 to 4400 during 1975-84 and 23000 during 1984-87. These trends were confirmed in the 1990s in the face of the increasingly “quality-selective” immigration policies introduced in many Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries” (citado en Ösden y Schiff, 2006, 152). “The International Organization for Migration (IOM) estimates that some 300.000 professionals from the African continent live and work in Europe and North America. By some estimates, up to a third of R&D professionals from the developing world are believed to reside in the OECD area. While there are often media reports of successful Indian entrepreneurs in the United States who establish branches or even firms in India only a small number actually return; in 2000, it was estimated that some 1,500 highly qualified Indians returned from the United States, although more than 30 times that number depart each year” (Cervantes y Guellec, 2002). También reconocen las agencias internacionales que, “Some 75% of Chinese who studied abroad between 1978 and 1999 have not returned to China... In the United States in 1999, some 25% of H1-B temporary visa holders had previously been enrolled in US universities ... Close to one half of the principal applicants in Australia’s skilled migration stream in recent years have had an Australian qualification... In Canada, between 15 and 20% of former foreign students are estimated to live and work in the country; in New Zealand, 13% of the foreign students who studied in the country between 1998 and 2005 had obtained a residence permit in 2006; in Norway, 18% of those who studied between 1991 and 2005 and came from outside the European Economic Area (EEA) were settled in the country (against 9% for foreign student from the EEA); in 2005, 27% of the international students who studied in the United Kingdom were working there six months after their graduation” (citado en OECD y The World Bank, 2007, 94-95). “Meyer and Brown (1999) estimate that about 12 percent of developing-country nationals trained in science and technology live in the United States... Chanda (2001) estimates that at least 12 percent of the doctors trained in India live in the United Kingdom, that Ethiopia lost half of its pathology graduates from 1984 to 1996, that Pakistan loses half of its medical school graduates every year; and that in Ghana only about one-third of medical school graduates remain in the country. Perhaps one-half of the graduates of South African medical schools emigrate to high-income countries (Pang, Lansang, and Haines, 2002), and Jamaica had to train five doctors, and Grenada 22, to keep just one (Stalker, 1994)” (citado en The World Bank, 2006, 69).

El riesgo anterior es más evidente en la medida en que se subraya la existencia entre países desarrollados y subdesarrollados de diferencias que perjudican las posibilidades competitivas de los últimos: deterioro de la situación económica y política local, menores oportunidades laborales y de obtener ingresos elevados, limitadas posibilidades de ascenso social, etc., por lo que las mayores posibilidades de movilidad internacional que ofrece la globalización de la educación superior (y las políticas migratorias activas de los países desarrollados) pueden implicar, y en ciertos casos resulta muy evidente, una pérdida de personas con talentos o “fuga de cerebros”, en especial para los países subdesarrollados. Tales tendencias afectan sobre todo a los países más pobres, con menor tamaño y recursos⁴⁰⁴, los cuales padecen de una elevada pérdida de los recursos humanos con mayor formación y más calificados⁴⁰⁵.

Un ejemplo de los efectos negativos a los que nos referimos, se refleja en la situación de los sistemas de salud de muchas naciones subdesarrolladas. Una cita larga de unos datos contenidos en Clark y otros (2006, 53) nos permite detallar:

El caso de Ghana ilustra los problemas con que se enfrentan los sistemas sanitarios de las naciones poco desarrolladas. En un estudio publicado en 2004 se comprobó que casi todas las regiones del país sufrían una escasez aguda de todos los tipos de profesionales de la salud. En 2002 Ghana tenía únicamente 4.319 de las 13.340 enfermeras necesarias para

⁴⁰⁴ “It mainly affects African and Caribbean countries: over 70% of Jamaican and Guyanese nationals holding higher diplomas are expatriates in an OECD country. On the other hand, despite their high stay rates in the United States after they finish their studies, Indian and Chinese nationals each account for less than 4% of the expatriates holding a higher degree in OECD countries, as is also the case for Brazil, Indonesia, and Thailand... Out of the 113 countries for which information is available, 27 have expatriation rates of their tertiary educated people over 20%, including nine over 50%” (OECD y The World Bank, 2007, 98).

⁴⁰⁵ “The average stay rate for foreign doctorate-holders in science and engineering in the United States four or five years after they obtain their diploma has grown, rising from 41% to 56% between 1992 and 2001. It soared from 65% to 96% for Chinese doctorate-holders and from 72% to 86% for Indians. The stay rate after completion of studies varies considerably depending on the country of origin and the discipline. However, in most cases it does not diminish significantly over time and is partly dependent on the level of economic development in the home country, even though there does not seem to be a systematic pattern. For China, India, Iran, Israel, Eastern European countries, Greece, Argentina and also New Zealand and the United Kingdom, the stay rates in the United States five years after the doctorate was obtained are greater than 50%” (OECD y The World Bank, 2007, 95).

el funcionamiento óptimo de su sistema sanitario, y solo contaba con 633 de los 1.804 médicos y con 161 de los 371 farmacéuticos necesarios. Una comparación con datos semejantes de cuatro años antes indicaba que la escasez se había agravado entre 1998 y 2002.

Muchos otros países en desarrollo se encuentran con desafíos semejantes. Por ejemplo, el 70% de los médicos titulados en Zimbabwe durante el decenio de 1990 han abandonado el país para ejercer la profesión en otros lugares... y otro tanto han hecho las 18.000 enfermeras nacionales que trabajaban en el extranjero en 2002... Solo cincuenta de los más de 600 médicos formados en Zambia desde 1994 se han quedado en el sistema sanitario público del país.

En 2004 Malawi, una de las naciones más pobres de África, pudo cubrir solo el 40% de sus puestos de enfermeras. Según informó la BBC ese mismo año, el número de enfermeras en un hospital de Lilongüe, la capital, había bajado de 500 a 2. En consecuencia, las mujeres tenían que dar a luz sin asistencia, y se registraban fallecimientos como consecuencia de enfermedades que podrían haberse tratado fácilmente con la debida atención médica. Una de las dos enfermeras del hospital tenía intención de migrar al Reino Unido, donde podría ganar en una mañana lo que conseguía en un mes en Malawi.

El problema no se circunscribe a África. Cada año, el sistema sanitario de Jamaica, con insuficiencia crónica de personal, pierde, aproximadamente, 8% de sus enfermeras, y 20% de sus enfermeras especializadas, debido a la migración. En 2001 este país solo pudo cubrir el 64% de los puestos de enfermería. Por su parte, Barbados perdió 10% de sus enfermeras entre 2000 y 2001, la mayoría de las cuales emigraron.

Todos estos procesos están asociados directamente con las necesidades conocidas de recursos humanos especializados por parte de países desarrollados, en áreas esenciales como la salud⁴⁰⁶.

Aunque la “fuga de cerebros” no es un fenómeno que afecte exclusivamente a los países subdesarrollados⁴⁰⁷, estos encuentran dificultades mayores

⁴⁰⁶ “In the United Kingdom, for example, immigrants account for 30% of doctors and 13% of nurses” (OECD, 2001, 90).

“For instance, in Canada the shortage of nurses is expected to reach 78000 by 2011 and 113000 by 2016... In Spain, in 2005, one of each three new doctors entering into the labour market were foreign-born and foreign trained” (OECD, 2008b, 245).

⁴⁰⁷ Irlanda, Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido, por ejemplo, padecen algún grado de “fuga de talentos”. Sin embargo, la mayoría de los países miembro de la OECD tienen tasas de emigración de

para mantener o lograr “repatriar” a sus recursos humanos más calificados⁴⁰⁸. Esta situación no sorprende, en la medida en que las posibilidades de lograr el retorno de los migrantes con mayores calificaciones vienen dadas principalmente por la existencia de una adecuada infraestructura de ciencia y tecnología⁴⁰⁹, capacidades para promover y financiar la innovación, y las posibilidades que ofrece la economía para obtener altos salarios o ingresos en general (véanse OECD, 2008a, 2001), condiciones todas en las cuales los países subdesarrollados parten con obvias desventajas⁴¹⁰.

Dadas las características actuales de los flujos internacionales de personal académico (principalmente estudiantes y docentes) y profesionales, en general, estos procesos están ensanchando las diferencias existentes entre los países desarrollados y subdesarrollados, ampliando el drenaje de recursos y trabajo desde los últimos hacia los primeros, reduciendo el control de sus propios recursos por parte de los países subdesarrollados y acentuando la dependencia característica de estos últimos.

El impacto negativo de estos flujos se acentúa, por ejemplo, en la medida en que un número considerable de los estudiantes internacionales que migran a los países desarrollados son financiados a través de fondos públicos provenientes de países subdesarrollados⁴¹¹, lo que implica que el monto de la pérdida económica de los países subdesarrollados debe incluir,

su población altamente calificada menores a 10%, lo que contrasta con las altas tasas de migración de la población altamente calificada de algunos países subdesarrollados, en algunos casos entre 60% y 80% anual. Por otra parte, la mayoría de los países de la OECD son beneficiarios netos de la migración de individuos altamente calificados (véanse OECD, 2008a; Santiago y otros, 2008).

⁴⁰⁸ “...as skilled migration between advanced countries is often temporary”; sin embargo, para los países subdesarrollados, incluso algunos con mayores capacidades, la posibilidad de repatriar sus recursos humanos calificados luce en términos relativos más “cuesta arriba”: “Migrants from developing countries are generally more likely to stay in the host country than migrants from advanced countries. Survey evidence on the share of foreign PhD graduates in science and technology who stay abroad show that 79% of 1990-91 doctoral recipients from India and 88% of those from China were still working in the United States in 1995. In contrast, only 11% of Koreans and 15% of Japanese who earned science and engineering (S&E) doctorates from US universities in 1990-91 were working in the United States in 1995” (Cervantes y Guellec, 2002).

⁴⁰⁹ “Developing countries with some infrastructure in R&D are more successful in attracting return migrants than those that lack such opportunities” (OECD, 2001, 93).

⁴¹⁰ “A post-secondary education system of sufficient quality and size favours the return of the required numbers of highly skilled emigrants” (OECD y The World Bank, 2007, 88).

⁴¹¹ “This is especially important because most global public goods are national public goods that, in the wake of globalization, have gone global” (Kaul y otros, 2003, 80).

además, el aporte fiscal realizado a favor de la educación de los recursos humanos que migran, no solo el de los estudios superiores realizados fuera, sino también el monto de los subsidios nacionales otorgados a lo largo de toda su formación⁴¹². De esta manera, tales pérdidas resultan considerables, dados además los elevados costos de vida y educación prevalecientes en el exterior⁴¹³, lo cual resta recursos escasos muy valiosos a los sistemas de educación superior de los países subdesarrollados.

En 1995, la movilidad internacional de los estudiantes en Malasia, 20% del total, explicaba 12% del déficit en cuenta corriente de ese país, alrededor de 800 millones de dólares (véase Ziguras, 2003, 103).

El recurso a la provisión internacional de educación superior implica consecuencias regresivas también a lo interno de las naciones subdesarrolladas⁴¹⁴, en tanto el financiamiento público de la misma distrae recursos del sistema nacional de educación superior, para atender principalmente a estudiantes provenientes de hogares con mayores recursos económicos, cuyos miembros poseen mayor propensión a emigrar. Así, la importancia de este comercio internacional de educación superior luce evidente, si se le compara además con el volumen de los fondos presupuestados para educación superior, incluso en países con grandes sistemas de educación superior. De acuerdo con cifras del valor de la importación de educación superior realizada por China (5,1 millardos de US\$) e India (3,1 millardos de US\$),

⁴¹² “Moreover, in countries where education is largely publicly funded, the non-return of highly educated students and academics represents a loss in investment, where the country of origin has covered the costs of the education but the country of destination benefits from these” (OCDE y the World Bank, 2007, 74).

⁴¹³ “While gross national income (GNI) per capita (*i.e.* average income per person) in 2001 was USD 890 in China and USD 460 in India, the yearly median cost of living and studying for an undergraduate degree in business amounted to approximately USD 12 300 in Australia, USD 13 800 in Canada, USD 19 000 in the United Kingdom and between USD 20 200 (public institutions) and USD 34 300 (private institutions) in the United States ... Even in countries where international students do not pay tuition fees (*e.g.* Norway and Germany) or just a small one (*e.g.* France and Spain), the costs of living make access to the higher education system difficult for students from middle-income families in developing countries” (OCDE y the World Bank, 2007, 73-74).

⁴¹⁴ “As already noted, cross-border education via student mobility is generally accessible only to financially supported students or students from high income backgrounds. Although cross-border education via programme and institution mobility is cheaper, it is generally more expensive than private domestic education. In the absence of public support or appropriate loan schemes, it might thus expand access to tertiary education for a small part of the population and widen the gap between students from advantaged and disadvantaged backgrounds” (OECD y The World Bank, 2007, 81).

estas sumas equivaldrían a 60% y 80%, respectivamente, del gasto público interno en educación superior de estos países⁴¹⁵.

Por lo general, los estudiantes provenientes de sectores sociales con mayores ingresos socioeconómicos son los que se encuentran en mejores condiciones para aprovechar las posibilidades que ofrece la provisión transnacional de educación superior⁴¹⁶. Son los jóvenes pertenecientes a los sectores sociales con mayores ingresos socioeconómicos, quienes poseen mayores probabilidades de emigrar y están en mejores condiciones para superar las restricciones planteadas por las normas de ingresos de instituciones y programas internacionales de educación superior: mejores credenciales personales, conocimientos de idiomas extranjeros, mayores recursos económicos, etc.⁴¹⁷ Por ello, las tarifas relativamente más elevadas que deben sufragar por la educación provista en el exterior, o al interior del país, en alguna institución de educación superior asociada con similares del extranjero, amenazan igualmente con generar patrones de exclusión social al interior de las naciones importadoras de educación superior del resto del mundo, dado que los mayores costos por estudiante de esta educación⁴¹⁸ implican orientar mayores fondos estatales hacia quienes están en mejor situación socioeconómica.

De hecho, estos costos pueden estar creciendo en la medida en que se impone en países proveedores (exportadores) de educación superior a nivel transnacional o transfronterizo, un enfoque comercial u orientado a la generación de ingresos, que impone mayores cargos a los estudiantes internacionales o provenientes del exterior, que a sus propios estudiantes nacionales⁴¹⁹.

⁴¹⁵ "China's imports represented about 60 percent, and India's about 80 percent, of domestic public spending on higher education" (Bashir, 2007, 20).

⁴¹⁶ "...the high fees charged and associated living costs tend to restrict both the number and type of such students that are able to take advantage of overseas opportunities" (Unesco, 2004, 7).

⁴¹⁷ "Students from low-educated families make substantially less use of the opportunities for studying abroad than those from families with higher educational attainment" (Santiago y otros, 2008, vol. II, 282).

⁴¹⁸ "Trade in higher education services can further exacerbate the inequity of tertiary education in developing countries, given that, whether provided via student or programme and institution mobility, it is generally more expensive than domestic education" (OECD y the World Bank, 2007, 165).

⁴¹⁹ "As a matter of fact, several countries have actually made international education an explicit part of their socio-economic development strategies and charge full-fees to international students to generate trade benefits" (Santiago y otros, 2008, vol. II, 278).

"Australia, New Zealand and the United Kingdom can be said to have adopted a revenue-generating approach to the internationalisation of higher education. They have all set up international agencies to

La importancia de estos costos es aun mayor, al considerar igualmente los riesgos en términos de una menor calidad de la provisión transnacional de educación superior, especialmente aquella que es provista por medios electrónicos o de manera virtual, con escaso contacto personal, o a través de convenios con organizaciones locales no ocupadas fundamentalmente en la provisión de educación. Este costo afecta igualmente a los países con menores recursos, en la medida en que sus bajos ingresos les impiden la conformación de un mercado importante para proveedores internacionales de educación superior de calidad y dan pie a la provisión de educación superior y programas de dudoso o bajo valor y pertinencia a nivel nacional e internacional⁴²⁰. Esta posibilidad se ve especialmente favorecida, además, por la complejidad y el insuficiente desarrollo, especialmente en los países subdesarrollados⁴²¹, de la regulación de la educación superior provista a través de medios de acceso “libre” o abiertos, muy difíciles de restringir, como la Internet⁴²². Un mercado en el cual se provee además un bien muy

promote their higher education systems abroad and authorise their universities to provide education services at other than subsidised rates. Australia and New Zealand actually prevent universities from providing subsidised educational services to international students” (OECD-Centre for Educational Research and Innovation, 2004, 26).

“In the Netherlands for instance, tuition fees for a master’s in engineering are about 5.5 times higher for non EU/EEA [“non European Union/European Economic Area”] students than for their EU counterparts” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 278).

⁴²⁰ “In fact, the real problem in many developing countries will probably be to attract enough foreign programmes and providers of quality so that cross-border provision has a real impact on the system of the host country” (OECD y The World, 2007, 86. “Foreign commercial provision is likely to be unaffordable in the poorest countries. In these cases, foreign providers and programmes are unlikely to be offered. Even in countries where foreign provision is available, this may not be accessible to domestic students from disadvantaged backgrounds” (pp. 90-91).

⁴²¹ “Different governments have responded in different ways to the availability of an often bewildering variety of new transnational, private, and for-profit provision. Not all of this provision is of high quality and some may compete with indigenous provision, or serve only relatively elite (e.g., rich students) or niche (e.g., business qualifications) markets. Therefore, some countries restrict foreign ownership (e.g., Mexico and Thailand); some require various forms of registration and quality assurance (e.g., SAR Hong Kong), while others insist on local partners for foreign providers (e.g., Bulgaria). The role of indigenous private tertiary providers and their potential alignment with transnational providers, plus regulation of online and for profit providers, especially those with no local base, adds further complexity. A further important issue for governments is the contribution that the new providers do (or do not) make to the development of ‘knowledge economies’. Their contribution to the socio-cultural development of the country in terms of research and wider relationships with society are also significant since these domains have long been viewed as important responsibilities of the public universities” (Unesco, 2004, 8).

⁴²² Los sistemas regulatorios de los países subdesarrollados “are often insufficiently prepared to address the new challenges from trade and private provision. In many developing countries, such frameworks do not exist... In particular, distance education is potentially the most problematic

complejo, cuya calidad es difícil de evaluar, con la excepción de medios expertos, por lo cual los usuarios, consumidores o clientes están expuestos a abusos por parte de los oferentes, especialmente, en ausencia de información transparente, o accesible (en términos de costos e inteligibilidad) a los usuarios, sobre los aspectos relevantes de la calidad de la educación que compran y de los grados o títulos obtenidos⁴²³.

Es igualmente necesario considerar la importancia de factores culturales, pues la provisión nacional de educación superior está normalmente asociada con la conformación de las bases culturales de la ciudadanía y la creación de las capacidades nacionales de adaptación y uso de la tecnología producida en el exterior y, en sistemas mejor conformados, con la capacidad de generación de nueva tecnología en el ámbito local o nacional. Estas funciones resultan afectadas, en tanto la educación transnacional produce una desvinculación de las realidades y valores locales y nacionales, los cuales resultan sustituidos por la promoción de una cultura —en el mejor de los casos— cosmopolita, que no asegura de inicio la pertinencia de los contenidos educativos ofrecidos, en términos de su relación con la atención de las necesidades o problemas nacionales⁴²⁴, aspecto que puede reconocerse

given that quality assurance and accreditation systems are harder to adapt to this form of teaching and because this mode of trade can more easily escape the control of relevant authorities” (OECD y The World Bank, 2007, 166).

“But while the extent of cross-border online learning is difficult to assess because the medium eludes comprehensive scrutiny and regulation, the online medium failed to fulfill the expectations of the first e-U’s [e-learning universities]... Distinctive high quality interactive models of online pedagogy that explore the potentials of the medium have yet to emerge ... early prototypes rested on unit cost savings, with uniform courseware and low intensity communication in place of face-to-face teaching; producers from English speaking nations failed to design learning materials and methods sensitive to cultural and linguistic variations... and status is a vital commodity in higher education markets, and online programmes were handicapped by perceptions that the degree had less status than a face-to-face programme even when offered by leading brands such as New York University or the University of Chicago business school. It may be that in future providers in multi-lingual nations like Singapore will design more culturally-variant courseware; and that the further evolution of non-proprietary open source models and systems ... will enable the interactive social and pedagogical potentials of online education to be more effectively developed than in commercial learning systems such as Blackboard/WebCT or the global e-U.S.” (Marginson y van der Wende, 2007, 42).

⁴²³ “National students have better access to reliable information on educational institutions and have a much better understanding of this information than international students. Hence, the risk of receiving poor quality education is greater in cross-border provision than in domestic provision of education. The relative opacity of information at the international level gives degree mills more opportunities in cross-border provision: actually, they typically take the form of (true or false) “foreign” for-profit institutions” (OECD y The World Bank, 2007, 80).

⁴²⁴ “Many transnational, and a number of private courses (especially Business and IT related) are increasingly being taught in English, as curricula have been developed in English speaking countries.

al considerar las diferencias de prioridades entre los países desarrollados y subdesarrollados⁴²⁵.

La apertura a la provisión internacional de educación superior puede igualmente generar competencia a la provisión local, por cuanto en algunos casos aquella puede ser percibida como de mayor calidad –por ser internacional u ofrecer ventajas a los estudiantes, tales como diseño internacional de los cursos o entrenamiento en idiomas extranjeros–, lo que es especialmente el caso en bienes como la educación superior, cuyo consumo se orienta principalmente por la reputación pública del proveedor y la valoración de su efecto en la obtención de un estatus social, lo que puede afectar de inicio las posibilidades de proveedores locales, que por tal condición pueden ser percibidos como opciones de menor calidad, especialmente para las élites en los países subdesarrollados. Este es el caso de países en los que predominan sistemas de educación superior nacional subfinanciados⁴²⁶.

Por último, los países subdesarrollados pueden resultar afectados por la inestabilidad intrínseca de la provisión internacional de educación superior, en tanto los proveedores internacionales no forman parte, de hecho, de los sistemas de educación superior nacionales y, por la cualidad misma de esta modalidad de provisión de educación superior, les es relativamente fácil “entrar” y “salir” del mercado nacional de educación superior.

Aunque, como hemos querido resaltar, son significativos los problemas asociados con la provisión internacional de la educación superior, en términos de equidad, calidad⁴²⁷ y emigración –sobre todo la permanente– de los

There are concerns that this may have longer-term implications for national culture and social integration (Malaysia, Bangladesh). In this context, it is interesting to note that in Malaysia the requirement for teaching in the national language in universities has recently been dropped because of the need to develop a workable accreditation system” (Unesco, 2004, 34).

⁴²⁵ “Some [?] have expressed worries that the global competition for students could push towards a uniform market-driven curriculum –the McUniversity– which would spread mono-cultural and Anglo-centric views as if they were universal” (citado en Santiago y otros, 2008, vol. II, 240).

⁴²⁶ “Studying overseas or with local foreign providers is sometimes perceived as preferable to studying at local public universities because of their superior reputations, international currency, better resources and potential passport to jobs abroad. This appears to be affecting the status of indigenous providers and the tertiary education system as a whole in some countries (Jamaica), although in others the local public sector is still highly regarded and popular with the most qualified students (Bulgaria, Bangladesh)”, (Unesco, 2004, 33).

⁴²⁷ “The proliferation of providers and forms of provision is thought to increase the risk that the quality of courses and qualifications will be compromised. It is thus becoming essential to achieve at least minimum quality standards to ensure that the public money is spent efficiently or protect the various interest with a stake in higher education” (OECD, 2008b, 87).

recursos humanos altamente calificados, persisten también opiniones que destacan la existencia de beneficios potenciales para los países subdesarrollados en la provisión internacional de educación superior⁴²⁸, asociados, fundamentalmente, con un impacto sobre la expansión del acceso o la cobertura de los sistemas de educación superior, incremento de la variedad y la calidad de los programas o carreras ofrecidas, complementados por los beneficios que, sobre la eficiencia y calidad de las instituciones de educación superior locales, produciría la competencia externa. Estos beneficios incluirían los derivados potencialmente del regreso de los estudiantes con calificaciones adquiridas en el exterior, esto es, que ocurra efectivamente transferencia tecnológica, así como destaca el valor de las redes y contactos establecidos en los países desarrollados durante los estudios o migración. Se debe hacer notar que estos contactos generarían en el mejor de los casos, sin embargo, beneficios en las dos direcciones, y están condicionados al retorno de los profesionales emigrados a sus países de origen⁴²⁹, en ausencia de lo cual se produce una pérdida considerable para los países subdesarrollados, verificable en términos de menores ingresos y menores tasas de crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

Países con grandes brechas entre la demanda interna de educación superior y sus capacidades propias de satisfacer la misma (casos emblemáticos como China, India, Malasia, Singapur, Corea, etc.⁴³⁰) se han visto forzados a adoptar estrategias de integración al proceso de globalización de la educación superior, con el propósito de cubrir rápidamente el déficit interno existente, especialmente en áreas muy específicas o especializadas y en

⁴²⁸ "Some countries lack the domestic capacity to meet all their tertiary education demand or could benefit from foreign experience and knowledge to improve the quality of their education system. Cross-border education can typically help to expand quickly a tertiary education system and to increase the country's stock of highly skilled human capital... Finally, it adds variety and choice to domestic system, which may lead to healthy competition and quality enhancement" (OECD y The World Bank, 2007, 12).

⁴²⁹ "Although, in principle, foreign students are expected to return home upon completion of their studies, migration for education is often the first step towards settlement abroad" (United Nations 2009, 14).

"...a recent study covering selected developing countries did not find any clear evidence that skilled diasporas always contribute significantly to economic growth in the countries of origin" (OECD y The World Bank, 2007, 99).

⁴³⁰ "Singapore, Malaysia and Hong Kong, China are probably the main importers of cross-border education through institution and programme mobility" (OECD y The World Bank, 2007, 48).

programas de investigación y posgrado⁴³¹. Las posibilidades de aprovechar esta estrategia radican, sin embargo, en las capacidades locales de atraer nuevamente y retener sus recursos calificados⁴³², lo que depende a su vez de políticas de largo plazo y de la infraestructura económica, tecnológica y científica del país de origen⁴³³.

Aunque algunos países subdesarrollados –y también pequeños países desarrollados como Islandia y Luxemburgo (véase OECD y The World Bank, 2007, 67)– han hecho uso de la educación internacional para complementar o ampliar sus propias capacidades de formación y, en casos excepcionales, convertirse a sí mismos en centros de atracción de talentos a nivel internacional, estos beneficios están lejos de estar asegurados y, como hemos visto, se encuentran fuera del alcance de gran número de países subdesarrollados, dados sus bajos ingresos⁴³⁴. Por ejemplo, en el caso de Sudáfrica, este país

⁴³¹ “From 1996 the Malaysian government has encouraged foreign universities to establish branch campuses on its soil. There are currently five branch campuses of foreign universities and over 600 private colleges offering both local and foreign qualifications. In Hong Kong, China approximately 165 foreign educational institutions and professional bodies offered a total of 856 courses in June 2003, alone or with local partners... Finally, China has reported a nine-fold increase between 1995 and 2003 in foreign programmes (all offered in co-operation with local institutions as required by Chinese legislation). In early 2003, there were 712 such programmes, 37% of them at post-secondary or higher education level” (OCDE y the World Bank, 2007, 48).

⁴³² “However, in some cases (e.g., Jamaica, Bangladesh, Bulgaria) local employment is not keeping up with increased participation in/graduation from higher education and this provides the potential conditions for ‘brain drain’. For example, Jamaican professionals (nurses, teachers and others) are in high demand elsewhere but there are few job vacancies in the Jamaican economy” (Unesco, 2004, 31).

⁴³³ Revertir la fuga de cerebros es difícil: “An effective reversal of brain drain depends on the economic, social and political environment in the migrants’ country of origin. For example, the stronger the economic growth and the more globalised the economy, the greater the rate of return migration as skilled emigrants will not feel a professional set-back by returning to their home country. “However, in countries suffering from brain drain, government policies, notably those concerning tertiary education, science and technology play a role in facilitating return migration alongside the country’s economic, social and political environment. “Countries that have succeeded in fostering the return of skilled migrants have done so not just through specific return migration programmes but through long-term and sustained efforts to build the national innovation infrastructure” (OECD y The World Bank, 2007, 99).

⁴³⁴ “A major concern relating to the growth of trade in cross-border postsecondary education is that it may only benefit developing countries that are already developed enough economically to attract a foreign supply of education. In order to attract foreign direct investment in education or foreign educational providers, countries must have a large enough solvent demand for post-secondary education (besides a stable political and economic environment). The use of foreign faculty from economically advanced countries raises the cost of foreign provision and makes it unaffordable to most low income developing countries –except if they have a large enough upper middle class. Actually, most of the commercial provision of cross-border tertiary education occurs in emerging

habría resultado poco beneficiado por la importación de programas de educación superior provistos “transfronteras”, debido a su escasa cobertura, variedad y pertinencia local⁴³⁵.

Frente a la incertidumbre y los efectos negativos derivados de la apertura “desregulada” de los sistemas nacionales de educación superior en los países subdesarrollados, contrastan los resultados visiblemente sobresalientes obtenidos por los países desarrollados.

No todos los países están en igual situación para generar y aprovechar las ventajas ofrecidas por la educación superior⁴³⁶. Este hecho depende del grado de desarrollo económico de los países, el tamaño de su economía y su ingreso nacional, el vínculo entre el sector de educación superior y el sector productivo, la relación entre este y la investigación realizada al interior de las instituciones de educación superior y las demás instituciones que realizan investigación, el grado de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, etc. En general, las diferencias prevalecientes entre los países a este nivel, frecuentemente asociadas con las condiciones de desarrollo, producen desventajas que perjudican generalmente a los países subdesarrollados.

Un beneficio principal de la movilidad internacional en materia de educación superior, para los países desarrollados, lo constituye la ganancia en recursos humanos altamente calificados provenientes del resto del mundo, especialmente del mundo subdesarrollado.

En particular, la economía de los países industrializados y la defensa de la posición que estos ocupan en el sistema económico global, caracterizado por la prevalencia de altos grados de competencia entre sus integrantes, convierte a las economías de estos países en dependientes de la generación continua o permanente de una sólida base tecnológica, apoyada en la

economies in Asia, the Middle-East and, to a lesser extent, Latin America.... This is often not the case in the least developed countries, where many attract only few foreign educational institutions even if their markets are fully open to foreign providers” (OECD y The World Bank, 2007, 81).

⁴³⁵ “In South Africa, for example, while foreign providers have delivered cross-border tertiary education under programme and institution mobility for several years, students enrolled in cross-border programmes in 2000 accounted for only 0.5% of all tertiary education students in South Africa and do not add much to the quantitative local capacity. Qualitatively, they did not add much to variety either as they concentrated in the field of business management and fared less well than domestic programmes when they were assessed for reaccreditation (three out of four programmes actually lost their accreditation)”, (OECD y The World Bank, 2007, 78).

⁴³⁶ “...in low income countries, commercial cross-border education is indeed unlikely to develop unless there is a large enough upper middle class” (OECD y The World Bank, 2007, 14).

capacidad de generar conocimientos y realizar investigación, para lograr sostenidamente aplicaciones —de alto nivel y calidad— de los mismos, base de la nueva economía del conocimiento, para lo cual se requiere poseer una fuerza de trabajo altamente calificada, con un nivel de formación de educación superior que realice y se encargue de la aplicación o uso de los nuevos productos y tecnologías⁴³⁷. Este rasgo, conjuntamente con la existencia en estos países de restricciones demográficas, debido al envejecimiento de sus sociedades y la reducción de los grupos de la población con edad de estudiar educación superior, así como sus dificultades para incrementar o mantener la proporción de miembros calificados de la fuerza de trabajo doméstica, generan un interés creciente en promover el flujo internacional de educación superior (profesionales, estudiantes y comercio de educación superior)⁴³⁸.

El aumento previsible de la tasa de dependencia económica de la población⁴³⁹ (la población no productiva aumenta su peso o importancia sobre la población económicamente activa) en la mayoría de los países desarrollados durante el primer tercio del presente siglo, genera preocupación al interior de los mismos e incentiva la adopción de políticas dirigidas a atraer recursos humanos en edad de trabajar, especialmente individuos con altas calificaciones, sobre todo, que obtengan su formación en estos países para facilitar su inserción y radicación definitiva en estas sociedades, con el fin de superar además resistencias sociales, políticas y culturales por parte de los individuos nativos, con respecto a la cantidad considerable de migrantes

⁴³⁷ “The economic expectations placed on higher education reflect both the knowledge and skills needs of workers in modern knowledge-based economies and the demands for relevance in research and knowledge creation that underlie the successful development of these economies” (Jongbloed, Enders y Salerno, 2008, 304).

⁴³⁸ “...several contributions showed that OECD countries increasingly seek to attract specialised foreign students, particularly in the field of science and technology and to facilitate their access to the labour market” (OECD, 2001, 9).

“There are also probable links between foreign student recruitment/mobility and the migration needs for skilled labour of the recruiting country. Thus, the complex and increasingly inter-related dynamics between national policies for international education, migration policies and nation building/human capacity-building efforts are areas worthy of serious investigation” (OECD y The World Bank, 2007, 40).

⁴³⁹ “...between 2005 and 2030, the dependence rate for the OECD is expected to rise from 26% to 42%, and from 36% to 54% in the case of the 15 initial European Union members countries” (OECD, 2008b, 53).

“The largest rise in the dependency ratio will be in Europe. If we focus more narrowly on the number of elderly per worker, every 100 European workers now support 36 elderly people; by 2025 they will have to support 52. In Japan 100 workers will support 60 elderly in 2025” (World Bank, 2006, 29).

que buscan atraer, ya sea de manera permanente o temporal, incidiendo frecuentemente en los mercados domésticos de fuerza de trabajo.

Las necesidades de los países desarrollados son tan grandes en esta materia que, considerando que las tendencias a comienzos de siglo se mantuvieran, lo que supondría un flujo de trabajadores desde los países subdesarrollados de 14,2 millones y doblar la cantidad de migrantes en los países más ricos durante el primer cuarto de siglo, aun suponiendo que estos migrantes no lleven consigo población económicamente inactiva (menores o ancianos) y, por tanto, no incrementen la dependencia económica de la población en el país receptor, la tasa de dependencia económica de la población en los países desarrollados escasamente disminuiría y se mantendría aproximadamente igual⁴⁴⁰. Aun asumiendo que no ocurra algún cambio en las tasas de participación de la fuerza laboral, los países desarrollados perderían alrededor de 20 millones de trabajadores al 2025, en comparación con el nivel de empleo más elevado durante los últimos años (véase World Bank, 2006, 29ss.).

En la práctica, los países desarrollados y las compañías transnacionales concentran su interés principalmente en países grandes, con una elevada porción de población joven, con sistemas educativos de calidad y competitivos –los cuales habrían invertido durante décadas en educación principalmente a niveles preuniversitarios–, que hayan abierto sus economías al comercio internacional y al flujo de capitales, y estrechado las relaciones entre los sectores productivo y de educación superior, a fin de promover con ello la comercialización transnacional de la educación superior⁴⁴¹.

Los estudiantes de educación superior constituyen el flujo central de recursos humanos calificados hacia los países desarrollados, siendo, como hemos visto (ver capítulo 5), Estados Unidos el destino principal de este flujo, representando, aproximadamente, un tercio del total de estudiantes internacionales. Solo unos pocos países: Estados Unidos, Reino Unido,

⁴⁴⁰ “In the case of Japan, it would lower the number of elderly dependents in 2025 from 60 per 100 workers to 59 per 100 workers –barely a dent” (World Bank, 2006, 31).

⁴⁴¹ “...all else being equal system size is one important factor shaping the strategic options and imperatives for systems and institutions...size affects the potential for global autonomy and the necessity for engagement and alliances. Larger nations are less dependent on cross-border provision to reproduce personnel and sustain a critical mass of activity; and have more scope to design a complex internal division of labour on the basis of institutional mission” (Marginson y van der Wende, 2007, 27).

Australia, Francia, Alemania y Canadá, concentran más de 80% del total de estudiantes internacionales, mientras que Asia (sudeste) constituye el principal continente de origen de los mismos (aportando, aproximadamente, la mitad de la cantidad total). El flujo de estos recursos tiende a favorecer la migración de estudiantes en sectores especializados, en áreas de las ciencias y las tecnologías, y en programas orientados a la investigación y el desarrollo (IyD o R&D)⁴⁴².

Estados Unidos ha sido particularmente exitoso en la captación de estudiantes y egresados de programas de doctorado, especialmente de investigadores provenientes del este y sureste de Asia⁴⁴³. Mientras que para el año 2003, Australia y Reino Unido –sus principales competidores en la carrera por captar recursos calificados del resto del mundo– captaban 4,7% y 4% de los estudiantes internacionales al nivel de doctorado, Estados Unidos para 2004-2005, recibía en sus programas de doctorado 18,1% de todos los estudiantes internacionales matriculados a este nivel de estudios, y 30,8% de los estudiantes internacionales matriculados en universidades de alto nivel, intensivas en investigación. Para este lapso, los doctorados en EE.UU. matricularon 102.084 estudiantes internacionales, tres cuartos de los cuales recibieron becas u otros subsidios de sus universidades. Entre 1977 y 1997 la proporción de los estudiantes internacionales de programas de doctorados, inscritos en universidades estadounidenses, aumentó de 13,5% a 28,3%, mientras que en Matemáticas y Ciencias de la Computación estos estudiantes pasaron de 20,2% a 43,9%, y en Ingenierías de 32,1% a 45,8%. Al mismo tiempo, entre 1987 y 2001, la proporción de estudiantes extranjeros, egresados de los programas de doctorados en Estados Unidos que permanecieron en ese país luego de su graduación, aumentó de 49% a 71%⁴⁴⁴. Y aunque no

⁴⁴² “The share of foreigners is higher in S & E than in other fields; its especially high (and increased over the 1990s) in mathematics and computer sciences and in engineering. It is higher at the PhD level than at lower levels” (OECD, 2001, 77).

⁴⁴³ “Data from the United States suggest that the propensity of new doctorate holders to remain has increased for all citizenships since the beginning of the 1990s, with the intensity varying according to country of origin... The data also show that two-thirds of Indian and Chinese recipients of science and engineering doctorates, and over half of European recipients, receive a postdoctoral appointment or job in the United States after graduation” (OECD, 2008a, 96).

⁴⁴⁴ “...among foreign students with temporary visas who received American doctorates in science and engineering (S&E) in 1998, an average of 61% were still in the United States in 2003. Across fields, the stay rate range from 36% in economics to 70% in computer science and computer/electrical engineering” (OECD, 2008a, 96).

todos ellos trabajaban en el sector de educación superior, entre 1975-2001 la proporción que se dedicó a labores académicas en Estados Unidos pasó de 12% a 21% (véase Marginson y van der Wende, 2007, 23).

Otro tipo de flujo internacional de recursos altamente calificados con educación superior, que aun no atrae tanto interés⁴⁴⁵, pero que, sin embargo, este debe acentuarse a futuro, tiene que ver con la movilidad internacional de académicos, docentes e investigadores, asociada con el grado de envejecimiento de los profesores universitarios en los países desarrollados⁴⁴⁶, sobre todo en Reino Unido, Italia, Francia, Hungría y la República Eslovaca (véase OECD, 2008b, 62ss.). Por ejemplo, desde mediados de los años noventa hasta comienzos de 2000, el personal académico extranjero de las instituciones de educación superior en Reino Unido habría aumentado significativamente, especialmente el personal proveniente de países de Europa oriental y central, resto de Europa y Escandinavia, China, Japón y este de Asia⁴⁴⁷. También, en Noruega el personal académico extranjero representó al menos 16% para 2001 y una mayor proporción en programas asociados con las ingenierías y tecnologías (22%), (OECD, 2008a, 102).

Estados Unidos tiene también una posición favorable –seguido de Reino Unido– en la atracción de docentes e investigadores extranjeros a sus universidades. Durante el período 1994 a 2004-2005, el número de personal calificado con esta condición en las instituciones de educación superior estadounidenses aumentó de 59.981 a 89.634, concentrándose dos tercios de ellos en las áreas de ciencias e ingenierías (Marginson y van der Wende, 2007, 23-24), la mayor parte de ellos provenientes de Asia (aproximadamente, 40%) y un tercio más de Europa (véase OECD, 2001, 78).

El mantenimiento de sistemas de educación superior muy grandes y competitivos internacionalmente, requiere una elevada cantidad de recursos

⁴⁴⁵ “Despite the major demographic changes taking place in OECD countries, the evolution of the academic workforce is not primarily a reflection of these wider demographic trends” (OECD, 2009, 45).

⁴⁴⁶ “The OECD’s recent review of tertiary education showed that in many OECD countries the average age of academics is high. In the Netherlands, 47% of teaching staff in universities of applied science were aged 50 or more in 2005, while does from 2003 for Austria, Belgium (Flemish Community), France y Sweden showed that over 50% of professors were over 55” (OECD, 2008a, 102).

⁴⁴⁷ “In the United Kingdom, many teacher-researchers are recruited from graduates who though they do not have British nationality obtained their doctorate in the United Kingdom or the United States. Thus, in anthropology, economics and linguistics, under 70% of teaching staff were of British nationality in 2004. In economics, only 35% of teachers under 35 were British, with 32% of them European Union foreign citizens” (OECD, 2008b, 64).

financieros y fiscales, lo que en condiciones además de cambio demográfico y aumento del peso económico que la sociedad nacional debe soportar para ello, presiona por un lado –como hemos visto– a la adopción de medidas de reforma o ajuste financiero al interior del sector en los países desarrollados, produciendo un ajuste en el balance o composición –público y privado– de los fondos; y, por otro lado, debido fundamentalmente al desincentivo que una mayor contribución de los estudiantes y hogares nacionales puede ejercer sobre la demanda de educación superior, presiona a favor de la globalización e internacionalización de sus sistemas e instituciones de educación superior⁴⁴⁸, con el objetivo de movilizar y obtener ingresos adicionales de los estudiantes internacionales, también de aquellos que permanecen en sus países de origen, con el fin de generar los recursos extra que requieren y requerirán sus sistemas de educación de superior, sobre todo tomando en consideración las condiciones de transición demográfica y creciente presión sobre los recursos internos⁴⁴⁹.

Los beneficios económicos de la migración de recursos humanos altamente calificados a los países desarrollados no se restringen, sin embargo, a la generación de ingresos para el sector de educación superior, pues el flujo de migrantes calificados a los países desarrollados también produce efectos

⁴⁴⁸ “Reform of public financing of universities during the early eighties in the UK, Australia and New Zealand provided the initial impetus for the increase in foreign students in these countries, as universities systematically pursued revenue diversification” (Bashir, 2007, 47).

⁴⁴⁹ “Certain OECD countries have, in fact, adopted a policy of charging foreign student enrolment at actual cost, thus creating a source of additional revenue for higher education institutions with large enrolments of foreign students and powerful incentives for others to receive such students (Australia since 1988, the United Kingdom since 1980 and the Netherlands since 1993 for non-EU students” (OECD, 2001, 62).

El Gobierno de Australia estimó el valor anual de las exportaciones de educación superior en 3,5 mil millones de dólares australianos (ver OECD, 2001, 88).

En Nueva Zelanda, la exportación de educación superior se ha convertido en el tercer sector exportador de servicios y produjo 2,2 mil millones de dólares neozelandeses en 2004. Igualmente, en un estudio de 2007 se estimó que los estudiantes internacionales en Reino Unido habrían generado 5 mil millones de libras esterlinas en pago de matrículas, durante el período 2003-04 (véase Santiago y otros, 2008, vol. II, 278).

El valor global de este mercado en 2004 fue estimado en 40 mil millones de dólares estadounidenses (OECD, 2009, 43).

“Australian universities have increased their revenue from full-fee paying international students from 5.8% of university income in 1995 to 14.5% in 2004... In the United Kingdom between 1995 and 2000, income from full-fee paying students increased by 27.9%, compared to an increase in total income of 8.6%. International student revenues provided 9.9% of all income in the United Kingdom in 2002” (Marginson y van der Wende, 2007, 29).

en términos del incremento del gasto en su economía interna: gastos en consumo y turismo, que impulsan especialmente sus economías locales⁴⁵⁰.

Adicionalmente, la admisión de estudiantes internacionales por programas e instituciones de educación superior del exterior contribuye, además, al mantenimiento y sostenibilidad financiera de instituciones y programas de educación superior en áreas poco demandadas por estudiantes a nivel nacional o local, permitiéndoles alcanzar o mantener escalas mínimas para el funcionamiento de tales programas. Este podría ser el caso, por ejemplo, de programas relacionados con las prioridades de los países subdesarrollados (agrícolas), pero es excepcionalmente evidente sobre todo en programas especializados, asociados con las ciencias y las ingenierías, y especialmente con programas de posgrado⁴⁵¹.

El flujo de individuos altamente calificados hacia los países desarrollados les ha permitido a estos suplir su escasez coyuntural de personal especializado⁴⁵², sobre todo en algunas profesiones u oficios asistenciales de gran importancia para el bienestar y calidad de vida de su población (v.gr., salud), especialmente si consideramos que las necesidades de estos aumentarán en sociedades con poblaciones altamente envejecidas; y, así, aliviaron las presiones existentes sobre los mercados laborales, las cuales favorecen las alzas en los salarios de estos profesionales, disminuyendo a

⁴⁵⁰ "A study for the National Association of International Educators (Nafsa) found that immigration of foreign students contributes USD 12.3 billion to the US economy. An estimated 67% of the 515,000 foreign students in the United States in 1999-2000, who account for 3,8% of total enrolment in US colleges and universities, were self-sponsored or fully funded by overseas sources" (OECD, 2001, 88).

⁴⁵¹ "...international graduate students are relatively concentrated in such fields as science and engineering. In a number of highly ranked engineering schools, international students account for nearly 80 percent of doctoral students" (Özden y Schiff, 2006, 253).

"Los estudiantes estadounidenses representaban menos del 50 por ciento de licenciados en ciencia y tecnología de nuestras mejores universidades" (Stiglitz, 2003, 356).

"Australia, Switzerland and the United Kingdom benefit most from this externality among [24 países mayormente miembros de la OECD] countries participating in the Review – with more than 30% of tertiary type A second degrees or advanced research degrees awarded to international students. The contribution of international students is also significant in Belgium, Japan and New Zealand ... Lastly, a third type of externality derives from the contribution of international students to the viability of some post-graduate programmes, as is the case in the United Kingdom" (Santiago y otros, 2008, vol. II, 279).

⁴⁵² "...immigration helps to satisfy current, well-identified needs and in so doing, aids in moderating wage demands in the shortage areas. On other hands, it may slow the salary adjustment process that would help generate a domestically developed supply of workers in the shortage occupations" (Chaloff y Lemaitre, 2009, 32).

la vez los costos temporales del ajuste a la escasez de los mismos, en los mercados de los países desarrollados⁴⁵³.

Este último objetivo se genera, además, en condiciones que agravan el perjuicio a los países subdesarrollados, por cuanto sus emigrados son contratados, por lo general, según términos conformes a los cuales obtienen menores remuneraciones y peores empleos, en los mercados locales de los países desarrollados⁴⁵⁴. Adicionalmente, los países desarrollados han cubierto también sus necesidades temporales de empleo calificado, facilitando la posibilidad de contratación de estudiantes internacionales durante sus estudios, promoviendo el acceso a fuerza de trabajo de bajo costo, limitando, sin embargo, el aprovechamiento por estos de los estudios.

Y, finalmente, pero no menos importante, la globalización de la educación superior promueve la privatización de los sistemas de educación superior de los países, especialmente de los países subdesarrollados, como un mecanismo que favorece la generación de mercados internacionales de educación superior y facilita la penetración de los sistemas de educación superior por parte de proveedores internacionales⁴⁵⁵. El proceso de privatización de la educación superior en los países subdesarrollados contrasta, sin embargo, con las políticas adoptadas en los países desarrollados⁴⁵⁶—con sistemas de educación superior mayoritariamente estatales— más sensibles a las restricciones de calidad existentes en las instituciones

⁴⁵³ “The UK national statistics agency reported that immigration of foreign professionals and managerial workers helped to restrain wage growth as the economy grew rapidly in London and the Southeast region during the late 1990s” (OECD, 2001, 86).

⁴⁵⁴ “Societies in countries experiencing a substantial influx of migrants enjoy the benefits of their relatively inexpensive labour and products as immigrants generally earn less than the native-born overall and less than the native-born with the same years of schooling in many cases” (OECD, 2008b, 245). “Only in a few countries do more than 55% of highly-qualified migrants also work in high-skilled jobs, where as this is on average the case for about 70% of highly-qualified native-born. Often, they are not so much more ‘over qualified’ than native-born workers, in the sense that proportionally more of them work in a medium –or low-skilled occupation, as they are either unemployed or not in the labour force” (Chaloff y Lemaitre, 2009, 38).

⁴⁵⁵ “Many of the appropriate measures to expand access actually concern the policy framework under which private providers operate, foreign private providers being a subset of the private sector” (OECD y The World Bank, 2007, 88-89).

“Particularly in developing and emerging economies, in light of limited domestic capacity and finance, a decision to introduce the private sector typically involves accepting foreign participation” (OECD y The World Bank, 2007, 161).

⁴⁵⁶ “Recent policy activity in OECD countries has concentrated on the balance between government regulation and market-type mechanisms rather than development of private tertiary education sector as a substitute of the public sector” (Santiago y otros, 2008, vol. I, 84).

privadas (principalmente orientadas a proveer educación superior a nivel de pregrado, generalmente con fines vocacionales, con escasa formación de posgrado u orientada a la investigación) y a los efectos de la aplicación de aranceles sobre la demanda de educación superior⁴⁵⁷.

Las tendencias prevalecientes en el mercado laboral global generan también una importante presión a favor de la convergencia y homogeneización de las regulaciones de los sistemas de educación superior⁴⁵⁸. La creciente demanda de recursos humanos calificados de origen internacional, principalmente por parte de los mercados laborales en los países desarrollados, plantea necesidades de generar mecanismos que permitan la comparación internacional de las calificaciones de la fuerza de trabajo. Estos mecanismos están relacionados con la apertura de los mercados nacionales de educación superior, la aprobación, certificación y aseguramiento de la calidad de la educación superior de las naciones, el intercambio y reconocimiento internacional de las credenciales otorgadas, políticas de promoción de la migración internacional de estudiantes, docentes e investigadores, así como en general la promoción de mayor integración de los sistemas de educación superior y mayor movilidad internacional de personal con altas calificaciones técnicas y profesionales.

A pesar de las potencialidades que el desarrollo tecnológico actual en el sector de las telecomunicaciones ofrece, en términos de ampliar mundialmente el acceso a la educación superior, es evidente que las modalidades

⁴⁵⁷ Por lo general, se reconocen los resultados de investigaciones, principalmente en relación con Estados Unidos, que muestran una relación negativa entre el incremento de los aranceles o costos particulares de la educación superior y la disminución del acceso o la tasa de participación, especialmente en perjuicio de los estudiantes con más desventajas sociales. Estas investigaciones revelan igualmente que los subsidios a los estudiantes de menores ingresos tienen efectos positivos sobre su acceso a la educación superior. También revelarían estas investigaciones la existencia de una aversión elevada entre estos sectores a tomar préstamos para financiar sus estudios de educación superior (ver Santiago y otros, vol. II, 182).

⁴⁵⁸ “In an increasingly international professional labour market, qualifications should be recognized internationally with as few difficulties as possible. Given the national and cultural embedding of education, national control over qualifications will remain necessary, making systems of recognition of foreign qualifications indispensable. Recognition procedures should be transparent, coherent, fair and reliable and impose as little burden as possible to mobile professionals” (OECD, citado en Marginson y van der Wende, 2007, 63).
 “Overall, employer demand for skilled labor that can be used in a variety of geographical locations or that can work with multinational teams, which arises from the increasing integration of product and factor markets, is a powerful factor behind growing demand for internationally recognized qualifications. Such qualifications enable students to access the global market for highly skilled labor with much higher returns on their investment” (Bashir, 2007, 35).

actuales de provisión de esta educación entre los países y la persistencia de diferencias notables entre estos no generan los beneficios esperados a todos los países y soportan de manera insuficiente las pretensiones a favor de calificar a la educación superior como un bien público global. En la práctica, es notable que el número de profesionales, estudiantes y recursos humanos calificados, en general, existentes mundialmente y disponibles para apuntalar el desarrollo de las naciones, es limitado y el aumento de este número implica la asignación de recursos financieros cuantiosos, escasos tanto para países desarrollados como subdesarrollados, al tiempo que la provisión de educación superior a través de las fronteras nacionales ocurre en términos onerosos para ambos tipos de países, especialmente para los países importadores, los cuales no solo destinan mayores sumas de dinero a la importación de educación superior –por ejemplo, a través de la movilidad internacional directa o física de sus estudiantes– sino que ven perder esta inversión a través de la emigración definitiva (“fuga de cerebros”) de estos individuos, para integrarse al mercado laboral y a las sociedades de los países receptores de emigración calificada, especialmente de países desarrollados, necesitados de recursos calificados provenientes del resto del mundo, lo cual tiene consecuencias en el encarecimiento o aumento del costo de la provisión del bien, medido incluso en términos del costo de oportunidad o sacrificio ocasionado por el financiamiento público de esta.

La competencia internacional por recursos humanos calificados –procedentes en número creciente de países subdesarrollados– revela precisamente una naturaleza distinta a la de bien público, por parte de la globalización de la educación superior. En especial, es notable el hecho de que la mayor disposición por parte de un país o grupo de países, de los recursos humanos altamente calificados existentes mundialmente, deja una menor cantidad de los mismos –especialmente en términos de una menor calidad del acervo restante– a disposición del resto de países, incluyendo el país de origen nacional del recurso humano en cuestión. Se ha registrado, por ejemplo, que los mercados laborales de Europa y Estados Unidos estarían inversamente relacionados, de manera tal que la mayor admisión de migrantes calificados en uno de ellos disminuye la calidad de la formación de los inmigrantes y la calidad de los empleos generados en otros⁴⁵⁹.

⁴⁵⁹ “If other countries attract a relatively large portion of the educated population of a source country, then the average quality of migrants to the United States declines along with likelihood of skilled

Es decir, que dadas las desigualdades prevalecientes, principalmente entre países desarrollados y subdesarrollados, los últimos se ven en la práctica impedidos del disfrute de la totalidad de sus recursos humanos altamente calificados, especialmente de los mejores, debido a la existencia de una importante y creciente pérdida de talentos; condición que resulta agravada por la desviación de los recursos financieros públicos, destinados a la financiación de la educación superior adquirida internacionalmente y la movilidad internacional de sus recursos altamente calificados. Y más aun, debido al hecho de que la provisión internacional de educación superior adquiere un carácter crecientemente comercial, aumentando los costos directos e indirectos (costos de oportunidad) asociados con la adquisición de este tipo de bienes por parte de los países importadores, principalmente de los países más pobres y subdesarrollados.

Tales rasgos convierten de hecho a la globalización de la educación superior y la provisión internacional de la misma no en un “bien público global”, sino en un “bien o recurso de uso común” a nivel global, expuesto a las consecuencias del exceso de demanda sobre la oferta existente, por lo tanto, caracterizado por la rivalidad en el consumo del bien y expuesto a dificultades y restricciones para garantizar el abastecimiento y evitar el agotamiento de la fuente de recursos (véanse Pindyck y Rubinfeld, 2001; Ostrom, 2000), por lo que es necesario diseñar mecanismos de regulación y cooperación entre los miembros de la sociedad –también la internacional– para asegurar su provisión continua y eficiente⁴⁶⁰.

La desigualdad en los efectos previsibles de la modalidad vigente de globalización de la educación superior entre países desarrollados y subdesarrollados, permite visualizar la existencia de una modalidad sesgada o un

job placement” (en Özden y Schiff, 2006, 243). Véase el trabajo de Özden “Educated migrants: Is there brain waste”, en Özden y Schiff (2006, 227-244).

⁴⁶⁰ Estas dificultades están bien recogidas en el siguiente caso planteado en Kaul y otros (2003, 25): “...suppose that a global public good (such as climate stability) needs to be produced and that its production requires private goods as inputs. If it is cheaper (that is, more cost efficient) to produce the good in a poor than in a rich country, it would make sense for a poor country to produce more of it. But in the absence of international income transfers, contributing more to the provision of the global public good would require the poor country to reduce its consumption of private goods of which it has fewer than the rich country to begin with. Thus the pursuit of more efficient production of the global public good could generate an inequitable outcome; the poor country could be made worse off. Without international income transfers, it is difficult to achieve efficient and equitable provision of global public goods”.

proceso de institucionalización de la misma que responde más claramente a los intereses o necesidades de las naciones más ricas o desarrolladas⁴⁶¹, o más bien a los intereses de grupos al interior de ellas, lo que se percibe también por la mayor coherencia del proceso prevaleciente de globalización de la educación superior con los intereses predominantes al interior de estos países, al tiempo que los países desarrollados aparecen igualmente interviniendo más activamente en las dinámicas adoptadas al interior del proceso de globalización de la educación superior⁴⁶².

A pesar de su carácter aun inicial, los factores predominantes en el ámbito de la globalización de la educación superior muestran un gran efecto homogeneizador, presionando y logrando imponer políticas semejantes entre países con diferente historia, cultura, sistema social, económico, político, etc.⁴⁶³, favoreciendo la convergencia y alineamiento de los sistemas nacionales de educación superior, por ejemplo, a través del otorgamiento conjunto de grados y la transferencia y reconocimiento de créditos y calificaciones obtenidos internacionalmente. Este proceso que hasta ahora parece haber andado más en algunos países que en otros, de manera más destacada en Europa, a través de la ampliación de los acuerdos firmados en Bolonia y

⁴⁶¹ Los trabajos de Stiglitz –ver obs. cit.– destacan precisamente este rasgo del proceso de globalización económica: “... las reglas del juego han sido en gran medida configuradas por los países industriales avanzados –y particularmente por grupos de intereses dentro de estos países– y sin que genere sorpresas, ellos han configurado la globalización para perseguir sus propios intereses” (Stiglitz, 2006, 4). Véase, también, Meek (2003, 7): “The power to shape and influence the direction of internationalization and cooperation in higher education clearly rests with the larger and more powerful institutions and systems of the advanced countries”.

⁴⁶² Incluso, en estudios de opinión al interior de los medios académicos, las diferencias y sesgos resultantes del proceso predominante de globalización de la educación superior son patentes: “The Carnegie Survey of the academic profession found that whereas more than 90% of scholars from other nations believed that it was necessary to read foreign books and journals, only 62% of American scholars agreed... American scholars and students cross border less than most of their counter parts... American academics do not often cite works by scholars in other countries in their research. The American research system is remarkably insular, especially when compared to scientific communities in other countries... The American system accepts scholars and scientists from abroad, but only if they conform to American academic and scientific norms” (Marginson y van der Wende, 2007, 25).

⁴⁶³ “The World Bank’s views are clearly influential in recommending a balance of public and private provision in countries that are struggling to find the resources for a solely public system (e.g., Bangladesh). The Bank also encourages international collaboration and interaction as a means of enhancing quality, currency, and relevance in local provision” (Unesco, 2004, 37). “It should be noted that the World Bank is supporting the development of private higher education in all of our sample countries” (p. 32).

Lisboa a finales de los años noventa⁴⁶⁴, también está presente en otras regiones, principalmente en el sudeste de Asia y América, constituyendo además la globalización un proceso que continúa activo y se prevé se desarrolle aun más a lo largo de los próximos años⁴⁶⁵.

Aunque resulta racional anticipar que ningún país puede desestimar la importancia de las tendencias internacionales y pretender aislarse también de las influencias benignas de la expansión mundial⁴⁶⁶, por ejemplo, abandonando la idea de desarrollar los sectores vinculados con las nuevas tecnologías y colocándose fuera de la acción de las fuerzas del desarrollo de las economías modernas, basadas en el uso intensivo del conocimiento, lo que les colocaría también fuera de la dinámica que impulsa el progreso económico y el bienestar social mundial, y por debajo de las exigencias de los sectores productivos y empresas que dinamizan el crecimiento económico global. Sin embargo, los efectos positivos que se aduce existen asociados con la provisión transnacional de educación superior, especialmente para las naciones subdesarrolladas, lucen relativamente inciertos e improbables, sobre todo en ausencia de un marco regulatorio global orientado a maximizar la probabilidad de que se generen tales resultados.

En contra de lo que puede ser aconsejable para algunos asesores y agencias internacionales⁴⁶⁷, el fortalecimiento de los sistemas de educación superior en los países subdesarrollados continúa siendo importante, por lo menos a la luz de los objetivos de generación de los valores y elementos

⁴⁶⁴ “Bologna and Lisbon processes... represent supranational policies for universities rather than policies that individual universities generate themselves” (King y otros, 2007, 12).

⁴⁶⁵ Este proceso avanza también a través de acuerdos bilaterales: “The post-war United States influence in Korea coupled with the increase in joint programmes and degrees with foreign TEIs [Tertiary Educational Institutions] are expected to enhance compatibility of the Korean degree structure” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 239).

⁴⁶⁶ “...complete abstention by national systems of higher education is no longer a strategic choice” (Marginson y van der Wende, 2007, 6).

⁴⁶⁷ “According to Gemmell (1996), tertiary education is more important in OECD countries, while secondary and primary education contribute the most to growth in the intermediate and poorest countries, respectively. This does not imply, however, that tertiary education does not play a role at all in developing countries [?]” (OECD y The World Bank, 2007, 62). Merecen destacarse igualmente los trabajos que refieren la existencia de una ganancia *brain gain*, en lugar de pérdida, ocasionada por la fuga de cerebros o *brain drain*, se pretende resaltar el incentivo que las mayores rentas de los emigrados puede generar en una mayor demanda de educación superior y formación de recursos humanos en el país de origen. Beneficios cuya existencia, sin embargo, se anularía o debería “relativizarse” mucho, si el principal incentivo es a favor de emigrar (véanse, entre otros, Vidal, 1998; también, OECD, 2006 y Özden y Schiff, 2006).

culturales que sirven de base a la creación de ciudadanía y lazos de solidaridad al interior de las naciones, así como también de la creación de una base de conocimientos y tecnología que permitan a estos países integrarse mejor a la economía global del conocimiento. Además, como hemos visto, el fortalecimiento de los sistemas de educación superior por los países subdesarrollados es una condición para la defensa de la base de recursos humanos calificados que soportarán su crecimiento económico y bienestar social⁴⁶⁸. Por ello resulta inconveniente para estos países subdesarrollados apoyarse exclusiva ni principalmente en la provisión internacional de educación superior para el logro de estos fines; al contrario, es necesario promover el diseño e implantación de una estrategia de internacionalización también entre los países subdesarrollados⁴⁶⁹, que permita evitar estas previsibles consecuencias negativas de la modalidad comercial predominante actualmente en el proceso de globalización de la educación superior sobre los países más pobres.

Es necesario que las naciones, especialmente las naciones más pobres, adquieran mayor control sobre estas tendencias, anticipando los impactos negativos que las mismas pudieran implicar, e impulsando la adopción de políticas internacionales a favor de su regulación, control y/o la generación de compensaciones⁴⁷⁰. Dadas sus obvias implicaciones sobre las posibilidades del desarrollo y bienestar de las sociedades en los países subdesarrollados, resulta conveniente incluir entre los objetivos de las políticas de educación superior de estos países, corregir las desigualdades provenientes del menor tamaño, menores poblaciones o poblaciones con menor nivel de escolaridad,

⁴⁶⁸ “Within and beyond Europe, unless corrective action is taken national systems operating at lower than OECD average resource levels are likely to experience a worsened brain drain to resource strong nations” (Marginson y van der Wende, 2007, 68). “These [“brain drain”] can be tapped by means such as repatriation programmes, funding short-term movements, joint appointments and joint projects. *Such opportunities are more readily accessed by those nations with domestic research capability*” (Marginson y van der Wende, 2007, 63. El destacado es nuestro).

⁴⁶⁹ “...global strategy making has become important to many nations and institutions” (Marginson y van der Wende, 2007, 16).

⁴⁷⁰ Estas acciones lucen justificadas a la luz de las opiniones de organizaciones de países desarrollados en documentos donde afirman: “It is important for countries to develop a national strategy of master plan for internationalization in light of their country-specific goals in the tertiary education sector, but also beyond education (human resources development, research and innovation, etc.)”, (Santiago y otros, 2008, vol. I, 21), así como “there is no right or wrong approach since internationalisation strategies need to be considered within the framework of country-specific strategies and constraints” (Santiago y otros, 2008, vol. II, 263).

menor cantidad de recursos financieros o fiscales para invertir en educación superior, insuficiente infraestructura, principalmente en telecomunicaciones, desigual desarrollo institucional, etc., en general, menor grado de avance tecnológico y desarrollo. Estas limitaciones afectan también las capacidades de los países subdesarrollados para definir sus propios intereses y promover los mismos en instancias internacionales⁴⁷¹.

Los riesgos asociados con la apertura a los procesos de globalización e internacionalización “comercial” de la educación superior aconsejan a los países subdesarrollados más bien postergar esta decisión, en espera de que se alcancen estándares o marcas mínimas de calidad en la provisión internacional de educación superior, así como el que los principales países proveedores e importadores de educación superior consoliden mecanismos de aseguramiento (normas de regulación a los proveedores, información a los usuarios o clientes, sistemas de evaluación de proveedores y programas, etc.) de la calidad de educación provista transfronteras o entre países. Tales mecanismos corresponden sí a un bien público, ya que los efectos de la educación superior internacional se extienden más allá de las fronteras, involucrando tanto a países importadores o exportadores, proveedores o usuarios, por lo que es muy difícil delimitar las responsabilidades de regulación de estos mercados y proveedores, y coloca a todas las partes en la misma situación de favorecer la regulación. El diseño de estos bienes debería proveerse colectivamente –por ejemplo, a través de organizaciones internacionales– a nivel mundial y gratuitamente a todos los interesados particularmente, pues el costo de proveer este bien no aumentaría con el número de beneficiarios y serviría más bien como una garantía y un instrumento destinado a privilegiar la movilidad internacional (de instituciones y programas también) en educación superior⁴⁷², especialmente, en la medida en que estos mecanismos son crecientemente internacionalizados y convergen en ellos, por tanto, intereses de diferentes naciones, sobre todo si se encuentran entre ellas

⁴⁷¹ “There is a vast gap in negotiating capacity between industrial and developing countries. Industrial countries generally have large delegations equipped with various kinds of negotiating and technical expertise, while developing countries often depend on one person delegations” (Kaul y otros, 2003, 30).

⁴⁷² “By operating either virtually or physically across national borders, institutions exceed the boundaries of their enabling legislation... Governmental powers to regulate services performed abroad by their national institutions, and services performed by foreign institutions at home, tend to be undeveloped or limited” (Marginson y van der Wende, 2007, 30).

tanto naciones exportadoras como importadoras de educación superior. En estos casos, los países subdesarrollados pueden aprovechar la externalidad de la existencia de sistemas consolidados y efectivos de aseguramiento de la calidad de la educación superior provista, reduciendo los costos de generación o diseño, operación y fallos de los mismos en sus propias naciones y permitiéndoles apoyarse, a partir de entonces y en alguna medida, en la provisión internacional de educación superior para complementar la propia oferta de educación superior. Particularmente, conviene permitir el ingreso a sus sistemas de educación superior, únicamente a proveedores que ya hayan sido registrados como tales en otros países, con instituciones y tradición en la provisión de educación superior de calidad, sobre la base de acuerdos de cooperación académica entre naciones e instituciones de educación superior a nivel internacional y principalmente para programas de posgrado muy especializados y de alto nivel.

Habría dos objetivos básicos dentro de cualquier estrategia de internacionalización de la educación superior (véase Marginson y van der Wende, 2007), los cuales –como es frecuente en la mayoría de las políticas públicas– son difíciles de conciliar –con la excepción quizás de sistemas de educación superior muy grandes y de gran calidad–, lo que obliga a hacer un esfuerzo adicional en las labores de diseño, implantación y seguimiento de estas políticas por los gobiernos de nuestros países. El primero de ellos comprendería las acciones destinadas a fortalecer los sistemas nacionales de educación superior, con el fin de colocarlos en condiciones de hacer frente al incremento previsible en el grado de competencia internacional entre los distintos sistemas e instituciones de educación superior, lo cual implica gerenciar más recursos hacia el sector, pero también introducir reformas tendentes a aumentar su eficiencia y elevar el nivel de desempeño al interior de los mismos. En segundo lugar, se trata de maximizar los beneficios de la interacción global o internacional, privilegiando las relaciones regionales con países con los que puede haber mayores similitudes en términos culturales, históricos, políticos, económicos, sociales, etc., y con los que puede haber, por lo tanto, mayor interés y acuerdo en términos de prioridades de educación, investigación y de cooperación, por encima de las relaciones comerciales.

Las políticas destinadas a incrementar las actividades de cooperación entre países con características más semejantes y países más cercanos en

términos regionales, tienen como propósito disminuir los costos de la estrategia de internacionalización, así como reducir las desventajas implicadas por la emigración de personal calificado hacia países con mayores niveles de ingreso. La mayor cercanía y similitud entre los países reduce los costos de transporte e instalación de los individuos, facilitando además la migración temporal, reduciendo los costos también en términos de necesidad de financiar cursos de idiomas, al tiempo que las modalidades más cooperativas de las relaciones de internacionalización prevalecientes entre ambos países tendrían por definición un gran impacto en la disminución de los costos financieros asociados con esta estrategia de internacionalización, reduciendo entre otras la necesidad de hacer uso de divisas “fuertes”, recursos siempre muy escasos entre nuestros países.

Las ventajas de esta estrategia “selectiva” de internacionalización se amplían, en la medida en que permite a los sistemas de educación superior en nuestros países, alcanzar las dimensiones o escalas técnicas necesarias para lograr un funcionamiento efectivo y eficiente en instituciones y programas de educación superior, especialmente en programas de posgrado intensivos en investigación y en el uso de laboratorios y recursos humanos de muy alto nivel, normalmente, muy escasos –y costosos– entre nuestros países.

Dada la significación que la fuga de talentos tiene, especialmente para los países subdesarrollados –y entre ellos, para los más pobres– conviene incluir dentro de la estrategia de internacionalización de estos países, algún mecanismo de compensación a estos, que puede basarse en instrumentos de naturaleza impositiva o fiscal –¿un impuesto a la fuga de cerebros?–, cuya viabilidad se apoyaría en la mejora de los sistemas de información sobre la migración internacional de la fuerza de trabajo altamente calificada y en la creación de oficinas para la protección de los derechos de los trabajadores emigrados, lo cual no tiene por qué excluir las acciones de los gobiernos de los países de origen, destinadas a promover el regreso de los recursos humanos altamente calificados, tales como: la creación de fondos para promover la innovación, el fomento del retorno temporal o por períodos cortos de los talentos emigrados, la creación de redes o vínculos académicos y de investigación con individuos emigrados, etc.

Otras formas de compensación tendrían que ver con revertir la disminución de los flujos de cooperación o ayuda internacional en educación a favor de los países subdesarrollados, destinándolos al desarrollo integral de sus sistemas de educación, no solo al nivel de su educación superior, en la

medida en que existen vínculos entre un mayor acceso y calidad de esta y los niveles de acceso y calidad de la educación preuniversitaria.

La inexistencia de estos mecanismos de compensación implicaría una transferencia regresiva de recursos desde los países subdesarrollados a favor de los países desarrollados, por lo que estos actuarían como *free riders*, obteniendo acceso gratis (o casi gratis) a los recursos humanos calificados de los países subdesarrollados. Y en tanto la educación superior no constituye un bien público global, pues el costo marginal de proveer mayor número de recursos humanos calificados a disposición del resto del mundo es positivo y creciente, particularmente en condiciones en las que prevalece la modalidad comercial de provisión internacional de educación superior y en la que existe una importante emigración de recursos humanos altamente calificados desde los países subdesarrollados, que deja menor cantidad de los mismos disponible para sus países originarios, tal comportamiento de los países desarrollados amenaza la continuidad de la provisión de educación superior en los países subdesarrollados e impone altos costos sobre su desarrollo.

Sin embargo, debe mantenerse un énfasis en la promoción de estrategias de cooperación internacional para el desarrollo de la educación superior local, las cuales disminuyen considerablemente los costos de generación de recursos humanos calificados a través de medios transfronterizos, aumentando la efectividad del sistema nacional, y promueven la generación de beneficios y externalidades por parte de estos recursos humanos en el resto de los sectores de actividad de la sociedad, significativamente, en el resto de los niveles educativos, salud, producción, democracia, etc., en especial, facilitan la integración y aprovechamiento local de los beneficios de la economía global del conocimiento.

Por último, la prevalencia de estrategias de cooperación internacional como base del proceso de globalización de la educación superior, aseguraría un mayor nivel de abastecimiento o expansión y una provisión más eficiente de los sistemas de educación superior en el mundo⁴⁷³. Sobre todo, si tomamos en cuenta que elevados niveles de fuga de recursos humanos calificados terminan afectando las capacidades de producción de los mismos

⁴⁷³ Aunque la experiencia contenida en Ostrom (2000) se limita especialmente a tratar recursos naturales, no vemos ninguna razón para limitar las conclusiones de su trabajo a estos y, al contrario, nos parece de interés aplicarlo también a sistemas sociales, como en el caso de las políticas de educación superior a nivel global.

por parte de los sistemas de educación superior en los países subdesarrollados, los cuales son debilitados a lo interno, por la pérdida frecuente de los individuos más calificados, y afectados a lo externo, por la generación de desincentivos a favor de una mayor inversión pública en ellos (justificada principalmente por los bajos rendimientos de una política de formación de recursos humanos destinada a promover la emigración).

Capítulo 7

Conclusiones

El sector de la educación superior ha adquirido en la actualidad gran importancia y es creciente su estudio por parte de investigadores en el área de las políticas públicas. Este interés deriva, a su vez, de la contribución que el sector realiza al desarrollo de las bases para el funcionamiento de una nueva economía global, intensiva en el uso del conocimiento y la aplicación del mismo en el proceso de producción, aspectos clave para la generación y mantenimiento de ventajas económicas comparativas entre los países. En esta nueva forma de organización social, las instituciones universitarias y la investigación que se realiza en ellas poseen gran importancia, debido a sus funciones en el proceso de generación y adaptación de los conocimientos, y en la formación de los recursos humanos con alto nivel técnico de especialización.

La creciente importancia de las instituciones de educación superior y del sector en general, ha servido de justificación –a nivel global– para la introducción de innovaciones o cambios en la implantación de políticas públicas en educación superior, principalmente desde mediados de los años ochenta. Las políticas adoptadas durante estos años han estado orientadas en principio a servir a la expansión o creciente democratización de la educación superior en los países, aspecto que necesariamente ha estado acompañado de mayor diferenciación de la población de estudiantes y diversificación estructural, es decir, instituciones, programas y modalidades de estudio más diversas para atender diferentes tipos de estudiantes. Esto es especialmente un hecho en países en donde las tasas de participación interna de la población han avanzado más (mayor cobertura o expansión

del sector) y, en particular, aquellos donde esta expansión ha ocurrido al mismo tiempo que la reducción de su población en edad de estudiar. En estas condiciones resulta natural que el flujo internacional de educación superior no solo en términos físicos, gracias a la movilidad internacional de los estudiantes, sino de manera creciente gracias también a la movilidad internacional de instituciones y programas de educación superior, a través de diferentes modalidades (establecimiento de universidades o “campus” en el exterior, acuerdos de asociación para la provisión internacional con instituciones extranjeras, programas conjuntos, etc., incluso a través de medios electrónicos o virtuales), adquiera gran importancia –a pesar de su aparente escaso nivel en términos agregados o mundiales. Sin embargo, hasta ahora es notable su concentración en unos pocos países afectados mayormente por los cambios demográficos y las perspectivas de incremento significativo de las tasas de dependencia económica de sus sociedades.

Este flujo internacional de estudiantes y recursos humanos calificados a nivel mundial está siendo promovido además por medio de políticas activas de incentivo a este tipo de migración por parte de los países huésped o receptores que adquieren forma no solo en medidas adoptadas al interior del sector de educación superior, sino también por acciones acordadas en otros sectores de la acción gubernamental al interior de estos países, revelando el carácter extenso, profundo, estructural de los fines de tales políticas.

Un factor determinante en la adopción de políticas para transformar los sistemas de educación superior en el mundo han sido los intereses económicos y de grandes corporaciones de los países desarrollados, los cuales han actuado movidos inicialmente por preocupaciones relacionadas con la disminución de la fuerza de trabajo calificada en las sociedades de los países desarrollados, el peso financiero de la expansión de sus sistemas de educación superior y la necesidad de hacer a los sistemas de educación superior más responsables ante los requerimientos de los sectores productivos, particularmente del sector productivo industrial de estos países.

A pesar de su inicial motivación interna, compartimos la opinión de que es posible identificar algunos patrones (o tendencias) comunes en el cambio de los sistemas de educación superior en el mundo. Estos patrones comunes son visibles a través de la adopción de políticas globales de reforma de la educación superior por los países, independientemente de los particulares rasgos económicos, políticos, sociales, étnicos, religiosos, etc., que inicialmente les diferencian y podrían alegar a favor de una mayor diversidad de las

políticas adoptadas por las naciones. Tales tendencias comunes demarcan lo que se ha dado en llamar “globalización de la educación superior” y consisten principalmente en: la expansión y diversificación de la cobertura y programas de los sistemas de educación superior; la promoción de una relación más estrecha con los sectores económicos, especialmente con la industria; la reforma de los mecanismos de asignación financiera al sector y al interior de las instituciones a favor de una mayor participación de recursos y fuentes privadas, no solo de naturaleza nacional, sino, y de manera creciente, de naturaleza internacional; el otorgamiento de mayor autonomía a las instituciones de educación superior, para la gestión y búsqueda de tales recursos; la generación de sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior no solo a lo interno de los países, sino también entre bloques de países. Todo esto en un marco caracterizado por la exposición creciente a influencias y a la competencia provenientes del extranjero, así como por la adopción de medidas a favor de la internacionalización de las instituciones y los sistemas de educación nacionales: aparición de espacios regionales de educación superior e investigación y aumento en los niveles de consenso y acuerdo sobre políticas de educación superior entre los países, lo que favorece la convergencia internacional de los mismos.

En este trabajo hemos tratado de destacar evidencias que respaldan la aseveración de que esta convergencia se debe, principalmente, a la presión de factores económicos (globalización económica y creciente competencia internacional, acompañada del efecto de las nuevas tecnologías sobre la disminución de los costos del transporte y las telecomunicaciones), demográficos (envejecimiento y reducción de la población) y financieros (escasez de recursos nacionales para financiar los sistemas de educación superior) relacionados, principalmente, con las necesidades de los países desarrollados, así como con la intervención de agencias internacionales (fundamentalmente, el Banco Mundial) en la definición de los objetivos estratégicos de las políticas de educación superior en los países subdesarrollados.

La influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial, se ejerce frecuentemente al menos a través de cuatro (4) tipos básicos de acciones: i) el intercambio de información; ii) la suscripción de los estatutos de organizaciones e instituciones internacionales; iii) la configuración de políticas e instrumentos; iv) asesoría técnica y condicionalidades para el acceso a recursos financieros. Si bien las prioridades de política hacia la educación superior de esta agencia han cambiado a lo largo de su historia,

se constata que un gran cambio, significativo a los fines de este trabajo, ocurrió a finales de los años noventa, lo que acarreó en esencia una modificación considerable en el pensamiento de esta organización hacia el sector de educación superior, que implicó poner notablemente un mayor acento en la importancia de la educación superior en la generación de beneficios sociales y económicos en todas las naciones y, especialmente, la definición de esta como un bien público global, esto es, un bien para el que las responsabilidades de provisión irían más allá de las fronteras nacionales.

La modificación de la posición y la actitud global hacia la educación superior resalta la importancia, además, de la existencia de externalidades asociadas con la provisión y consumo de educación superior por los individuos. Estas externalidades revelan que un mayor acceso a la educación superior no solo beneficia directamente a los individuos que la consumen —a través, por ejemplo, de mayores oportunidades de lograr un empleo, mantenerlo y alcanzar remuneraciones elevadas—, sino que se producen, a través de los individuos educados, beneficios también para el resto de la sociedad, tales como un incremento en la productividad global al poner en contacto el trabajo calificado y el producto de este, diverso tipo de innovaciones, con trabajo con calificaciones menores y, en general, con el resto de la acción de la fuerza de trabajo de la sociedad; una elevación en los niveles de ingreso y consumo agregados; una mejora en la salud, a través de una mayor conciencia social de los factores asociados con aquella; una conducta política y social más responsables, etc.

Sin embargo, son evidentes las diferencias existentes entre países desarrollados y subdesarrollados, así como el hecho de que la persistencia de estas diferencias y la índole de las relaciones, que a nivel internacional se establecen entre estos tipos muy diferentes de países, refuerzan resultados desiguales de la interacción entre ellos y consolidan una situación de dependencia o falta de control sobre sus recursos —también sobre los recursos humanos— por parte de los países subdesarrollados.

Hemos defendido en nuestro trabajo la tesis de que tales semejanzas entre las políticas de educación superior adoptadas por países desarrollados y subdesarrollados no son casuales, dado que los intereses que predominan al momento de aconsejar la adopción de reformas en los sectores de educación superior de los países subdesarrollados, corresponden también a las necesidades de los países más ricos. Tales estrategias hacen, por tanto, abstracción de

sus consecuencias negativas —previsibles— sobre los países más pobres (entre otros, fuga de talentos, encarecimiento de los costos de la provisión interna, ahondamiento de desigualdades sociales, pérdida de recursos, especialmente divisas, y desviación de los recursos nacionales destinados al financiamiento de los sistemas nacionales de educación superior), lo que hace necesario una revisión de estas políticas desde una óptica más propia de los países subdesarrollados, lo que en nuestro caso implica la adopción de estrategias de regionalización e internacionalización de la educación superior, también entre los países subdesarrollados, aprovechando las ventajas que ofrecen las cercanías geográficas y culturales, buscando además explotar la posibilidad de generar beneficios de escala, gracias a la complementación de los recursos y ventajas que genera la cooperación, y el logro de la compensación mutua de las deficiencias prevalecientes al interior de los sistemas de educación superior de estos países.

Finalmente, los efectos desiguales derivados de la implantación de la modalidad comercial predominante en la globalización e internacionalización actuales de la educación superior, revelan que la educación superior provista internacionalmente no es un bien público, aunque genere efectos entre los países, mientras sea evidente la escasez de estos bienes y el carácter rival del consumo del mismo entre los países. Se trataría más bien de un recurso de uso global, sometido por tanto a fallas en la provisión y agotamiento, lo que aconseja la adopción de sistemas de regulación colectiva y cooperación para garantizar la continuidad de la provisión del mismo.

Basamos nuestra investigación en hallazgos de la teoría económica contemporánea y en la investigación del (sub)desarrollo, logrando configurar un esquema teórico analítico que permite interpretar el proceso de globalización de la educación superior, en particular, logrando señalar las razones principales de su expansión desde los países desarrollados hacia los países subdesarrollados, las tensiones y desigualdades que ocurren al interior de este proceso, y derivar de allí la conveniencia de una estrategia de internacionalización de la educación superior propia de los países subdesarrollados, proporcionando también algunos elementos para ello. Nuestro trabajo permite además distinguir estratégicamente entre distintas modalidades de provisión internacional de educación superior, por su mayor cercanía a los intereses de los países subdesarrollados, y hacer una crítica al enfoque predominante en las agencias internacionales más influyentes en

el área, la OCDE y el Banco Mundial, destacando, por ejemplo, la inconsistencia técnica de la concepción de la educación superior como un “bien público global”.

Pensamos que la presente investigación contribuye a hacer evidente la necesidad de continuar ahondando en el estudio de los asuntos asociados, sobre todo en términos de los intereses de las naciones subdesarrolladas y, en particular, en lo que tiene que ver con la determinación de la dirección y alcance de la movilidad internacional y el comportamiento migratorio de la fuerza laboral de los países subdesarrollados, especialmente de aquella con mayores calificaciones. Es importante precisar la condición de migrante de la misma –temporal o residente–, así como su situación laboral. Sobre este aspecto es imprescindible garantizar el respeto de los derechos laborales y ciudadanos de la población emigrada, en ausencia de lo cual no solo estaríamos perdiendo talentos al verlos marchar al exterior, sino que lo estaríamos haciendo en condiciones que agravan la pérdida para nuestras naciones. Especialmente, es necesario precisar la naturaleza (magnitud, destinos, elección profesional u orientación principal, tasas de permanencia en el exterior, etc.) de la emigración con motivos académicos, con el fin de producir insumos para un Plan para el Fortalecimiento de la Educación Superior en nuestros países. Es conveniente identificar además cuál es la dimensión o alcance de la provisión transnacional de educación superior en nuestros países (identificar la actividad de proveedores internacionales, número de usuarios, modalidad, condición legal, orientación de los programas provistos, calidad de los programas, condición internacional del proveedor, participación de proveedores nacionales, etc.). Es imprescindible realizar una evaluación de los avances en marcos regulatorios y sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel internacional, especialmente de aquella provista transnacionalmente o a través de las fronteras. Estas, entre otras líneas de investigación, permanecerían abiertas en ámbitos aun no suficientemente acotados a nivel internacional, en donde muchos países subdesarrollados y, con seguridad Venezuela, requieren advertir con mayor precisión las implicaciones estratégicas que derivan de este tema⁴⁷⁴.

⁴⁷⁴ Una muestra de lo que deseamos señalar aparece contenida en un informe regional sobre la educación superior para los años 2000-2005, en donde se puede leer:

“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.

Una reciente investigación sobre la evolución de este tema en la región destacaba el rezago existente:

En un estudio realizado por un grupo de especialistas en internacionalización, con encuestas a países de todo el mundo acerca de las prioridades de internacionalización, se obtuvieron respuestas de los países latinoamericanos bastante parecidas al resto de las regiones, excepto en la respuesta sobre integración intrarregional. Mientras esta dimensión fue la primera prioridad para Europa, Asia y África, para el caso de los países latinoamericanos la cooperación intrarregional quedó en el 10° lugar, sobre 14 respuestas.

...

La internacionalización se utiliza en el discurso del deber ser, como política deseable, pues se encuentra entre las prioridades en la agenda de transformación [¿?], pero no se materializa en políticas concretas. Pocas universidades de la región tienen políticas coherentes y bien financiadas para dedicarlas al desarrollo de la internacionalización. Lo más común es encontrar instituciones que no tienen planes y políticas activas de internacionalización, y menos el financiamiento apropiado (García Guadilla, 2010, 44-45).

Frente al concepto del bien público que solo establece la regulación a escala nacional y en general sobre lo privado, la internacionalización comienza a imponer un nuevo enfoque de la educación superior como un bien público internacional, dadas las *complejas responsabilidades de todos los Estados por la calidad, acceso y pertinencia de la educación en el mundo* en el contexto de la globalización y la sociedad del saber.

“Así, la educación comienza a concebirse no sólo como un derecho de segunda generación de escala nacional, sino también como un derecho de tercera generación, *en el cual la comunidad internacional tiene responsabilidades* –derechos y obligaciones–, para que las personas puedan ejercer a plenitud el derecho a una educación de calidad” (*sic.* Iesalc-Unesco, 2006, 17. Los destacados son nuestros).

BLANCA
S/F (318)

Referencias

- Acemoglu, Daron (2002), “Technical change, inequality, and the labor market”, *Journal of Economic Literature*, vol. XI, 1: 7-72.
- Altbach, Philip G. (1991), “Patterns in higher education development: Toward the year 2000”, *The Review of Higher Education*, vol. 14, 3: 293-316.
- Amano, Ikuo (1997), “Structural changes in Japan’s higher education system –from a planning to a market model”, *Higher Education*, 34: 125-39.
- Ansari, M.M. (1997), “Higher education and economic reforms. Implications for the competitiveness of India’s economy”, *Industry & Higher Education*, December, pp. 361-370.
- Aoyama, Yuko y Manuel Castells (2002), “Estudio empírico de la sociedad de la información. Composición del empleo en los países del G-7 de 1920 a 2000”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, 1-2: 133-171.
- Apter, David (1970), *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Edit. Amorrortu.
- Arimoto, Akira (2002), “Globalisation and higher education reforms: The japanese case”, en J. Enders y O. Fulton, eds., *Higher education in a globalising world*, Netherlands, Kluwer Academic Publisher, pp. 127-139.
- Asonuma, Akihiro (2002), “Finance reform in Japanese higher education”, *Higher Education*, 43:109-126.
- Atkinsons, Anthony (2007), “Disparidad salarial en los países de la OCDE”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, 1-2: 45-68.
- Báez, René (1989), *Teorías sobre el subdesarrollo*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

- Baker, Dean, Gerald Epstein y Robert Pollin, eds. (2000), *Globalization and progressive economic policy, 1998*, United Kingdom, Cambridge University Press.
- Banco Mundial (2003), *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (1995), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, Banco Mundial.
- Banya, Kingsley y Juliet Elu (2001), "The World Bank and financing higher education in Sub-Saharan Africa", *Higher Education*, 42: 1-34.
- Barrow, Clyde W. (1996), "The strategy of selective excellence: Redesigning higher education for global competition in a postindustrial society", *Higher Education*, vol. 31, 4: 447-469.
- Bashir, Sajitha (2007), Trends in international trade in higher education: Implications and options for developing countries, The World Bank, Working Paper Series, num. 6.
- Beck, Ulrich (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona (España), Editorial Paidós. (Título original: *Schöne neue Arbeitswelt*, 1999, Frankfurt Main, Campus Verlag GMBH)
- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona (España), Editorial Paidós. (Título original: *Was is Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, 1997, Frankfurt Main, Suhrkamp Verlag. Traducción: Bernardo Moreno y Ma. Rosa Borrás)
- Bell, Daniel (1973), *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, 6ª reimpression, 2006, Alianza Editorial. (Título original: *The Coming of the Post-Industrial Society*. Traducción: Raúl García y Eugenio Gallego)
- Bialecki, Ireneusz (2001), "Goals and policies of higher education reform", *Higher Education in Europe*, vol. 26, 3: 351-366.
- Birdsall, Nancy (1996), "Public spending on higher education in developing countries: Too much or too little", *Economics of Education Review*, vol. 15, 4: 407-419.
- Blaug, Marc, ed. (1972), *Economía de la educación*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Borjas, George J. (2000), "Análisis económico de la inmigración", en Mariano Tommasi y Kathryn Ierulli, *Economía y sociedad*, Madrid, Cambridge University Press, pp. 41-53.

- Borjas, George J. (1994), "The economic of immigration", *Journal of Economic Literature*, 32: 1667-1717.
- Bruni-Celli, Josefina (2003), "Ámbitos, temas y dilemas de las políticas educativas", en Janet Kelly (coord.), *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, Caracas, Ediciones IESA, pp. 111-146.
- Buchbinder, Howard y Pinayur Rajagopal (1996), "Canadian universities: The impact of freed trade and globalization", *Higher Education*, 31: 283-99.
- Callan, Hilary (2000), "Higher education internationalization strategies: Of marginal significance or all-pervasive", *Higher Education in Europe*, vol. XXV, 1: 15-23.
- Campbell, Duncan (2001), "¿Puede atajarse la desigualdad en el ámbito de la tecnología digital?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, 2: 150-73.
- Capano, Gilberto (1996), "Political science and the comparative study of policy change in higher education: Theoretic-methodological notes from a policy perspective", *Higher Education*, 31: 263-282.
- Cappelli, Peter y Nikolai Rogovsky (1994), "¿Qué calificaciones requieren los nuevos sistemas de trabajo?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 2: 233-252.
- Cardoso, F.H. y Enzo Faletto (1986[1969]), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, 20ª edic., Editorial Siglo XXI.
- Carnoy, Martin (2005), *Globalization, educational trends and the open society*, Open Society Institute Education Conference 2005: "Education and Open Society: A Critical Look at New Perspectives and Demands".
- Carnoy, Martin (2000), *Sustaining the new economy: Work, family, and community in the information age*, London-New York, Harvard University Press.
- Carnoy, Martin (1999), *Globalization and educational reform: What planners need to know*, Series "Fundamentals of Educational Planning", International Institute for Educational Planning, Unesco.
- Carnoy, Martin (1997), "The great work dilemma: Education, employment, and wages in the new global economy", *Economics of Education Review*, vol. 16, 3: 247-254.
- Carnoy, Martin, Manuel Castells, Stephen S. Cohen y Fernando Henrique Cardoso (1993), *The new global economy in the information age*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

- Carnoy, Martin, Manuel Castells y Chris Benner (1997), “Mercados laborales y formas de empleo en la era de la flexibilidad”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, 1: 29-53.
- Carrington, William J. y Enrica Datragiache (1999), “How extensive is the brain drain?”, *Finance & Development*, June 1999: 46-49.
- Carrington, William J. y Enrica Datragiache (1998), How extensive is the brain drain?, IMF Working Paper, WP/98/102.
- Castells, Manuel ed. (2009), *La sociedad red: una visión global*, 1ra. reimpresión, 2006, Madrid, Alianza editorial. (Título original: *The network society: A cross-cultural perspective*. Traducción Francisco Muñoz de Bustillo)
- Castells, Manuel (1999a), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1: La sociedad red, 3ª reimpresión, Madrid, Alianza editorial. (Título original: *The information age: Economy, society, and culture*, vol. 1: The rise of the network society, 1996, Cambridge, Massachusetts. Traducción: Carmen Martínez Gimeno)
- Castells, Manuel (1999b), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3, 3ª edic., 2001, México, Siglo XXI editores. (Título original: *The information age: Economy, society, and culture*, 1998, Cambridge, Massachusetts. Traducción: Carmen Martínez Gimeno)
- Castells, Manuel y Yuko Aoyama (1994), “Hacia la sociedad de la información: estructura del empleo en los países del G-7 de 1920 a 1990”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 1: 5-35.
- Cervantes M. y Guellec, D. (2002), The brain drain: Old myths, new realities, *OECD Observer*, http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/673/The_brain_drain%3A_Old_myth,_new_realities.html
- Chaloff, Jonathan y Georges Lemaitre (2009), *Managing high-skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges*, OECD Countries, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Chevaillier, Thierry (2002), “Higher education and its clients: Institutional responses to changes in demand and in environment”, *Higher Education*, 44: 303-308.
- Chilcote, Ronald H (1994), *Theories of comparative politics. The search for a paradigm reconsidered*, 2ª edic., Boulder-Oxford, Westview Press, Inc.

- Cho, Joonmo y Jaeho Keum (2004), “Inestabilidad del empleo en el mercado laboral coreano tras la crisis de 1997”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, 4: 419-440.
- Clark, Paul B, John D. Stewart y Darlene A. Clark (2006), “Globalización del mercado laboral de los profesionales de la sanidad”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, 1-2: 41-70.
- Colclough, Cristopher (1996), “Education and the market: Which parts of the neoliberal solution are correct?”, *World Development*, vol. 24, 4: 589-610.
- Correa, Héctor (1970), *Economía de los recursos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Coughlan, Sean (2011), “Record numbers of international students”, *BBC News Business*, 10 de marzo de 2011. <http://www.bbc.co.uk/news/business-12671198>.
- Dale, Roger (1999), “Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms,” *Journal of Education Policy*, vol. 14, 1: 1-17.
- Dale, Roger y Susan L. Robertson (2002), “The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education”, *Comparative Education Review*, vol. 46, 1: 10-36.
- Daniel, Hans-Dieter, Stefanie Schwarz y Ulrich Teichler (1999), “Study costs, student income and public policy in Europe”, *European Journal of Education*, vol. 34, 1: 7-21.
- Didou, Sylvie (2000), “Globalization, macroregional integration and politics of internationalization”, en *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, 11, North America, 8, feb. 2000. Disponible en: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/402/525>>.
- Dolenec, Danijela (2006), “Marketization in higher education policy: An analysis of higher education funding policy reforms in Western Europe between 1980 and 2000”, *Revija social un Politiku.*, vol. 13, 1:15-35.
- Doyon, Paul (2001), “A review of higher education reform in modern Japan”, *Higher Education*, 41: 443-470.
- Dumont, Jean-Christophe, Gilles Spielvogel y Sarah Widmaier (2010), International migrants in developed, emerging and developing countries: An extended profile, OECD Social, Employment and Migration Working Papers N°113, www.oecd.org/els/workingpapers

- Eisenstadt, S.N. (1972/1968), *Modernización. Movimientos de protesta y cambio social*, 2ª edic., Buenos Aires, Edit. Amorrortu.
- Febrero, Ramón y Pedro Schwartz, Eds. (2001), *La esencia de Becker*, 2ª edic., Edit. Ariel.
- Fiona, Clyne, Simon Marginson y Roger Woock (2000), International education in Australia universities: Concepts and definitions. Paper presented at the Annual Conference of the Comparative and International Education Society, San Antonio (TX), March 7-12 de 2000, 21 p.
- Fischman, Gustavo y Silvina Gvirtz (2001), "An overview of educational policies in the countries of Latin America during the 1990s", *Journal of Educational Policy*, vol. 16, 6: 499-506.
- Flores Crespo, Pedro y Salvador Ruiz de Chávez (2002), "Globalización, gobierno y transferencia de políticas públicas. El caso de la educación superior en México", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 10, 41: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/320/446>
- Freeman, Chris, Luc Soete y Umit Efendioglu (1995), "El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, 4-5: 657-675.
- Fulton, Oliver (1991), "Slouching towards a mass system: Society, government and institutions in the United Kingdom", *Higher Education*, 21: 589-605.
- Furtado, Celso (1974), *Teoría y política del desarrollo económico*, 16ª edic. sobre la base de la 5ª edic. en español, corregida y aumentada, México, Siglo XXI editores, S.A. (Título original: teoria e politica do desenvolvimento económico)
- García Guadilla, Carmen (2010), *Educación superior comparada. El protagonismo de la internacionalización*, Caracas, Iesalc-Unesco/Cendes/Bid & Co. Editor, C.A.
- García Guadilla, Carmen (2004), *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (GATS)*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ghose, Ajit K. (2000), "La liberalización commercial, el empleo y la desigualdad en el mundo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, 3: 311-337.
- Giddens, Anthony (1999), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Edit. Taurus.

- Giddens, Anthony (1994), *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Editorial Cátedra.
- Gillis, Malcolm, Dwight H. Perkins, Michael Roemer y Donald R. Snodgrass (1983), *Economics of development*, New York-London, W.W. Norton & Company, Inc.
- Gilpin, Robert (2003), *El reto del capitalismo global*, Madrid, Turner Publicaciones, S.L. (Título original: *The challenge of global capitalism*, 2000, Princeton University Press. Traducción: Pablo Gianera)
- Ginés Mora, José (2004), “La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 35: 13-37.
- Ginsburg, Mark B., Susan Cooper, Rajeshwari Raghu y Hugo Zegarra (1990), “National and world-system explanations of educational reform”, *Comparative Education Review*, vol. 34, 4: 474-499.
- Goedegebuure, Leo y Frans van Vught, eds. (1994), *Comparative policy studies in higher education*, Utrecht, Lemma, Center for Higher Education Policies Studies.
- Goldin, Claudia y Lawrence F. Katz (1999), “The shaping of higher education: The formative years in the United States, 1890 to 1940”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, 1: 37-62.
- Goldin, Ian y Kenneth Reinert (2006), *Globalización para el desarrollo. Comercio, financiación, ayuda, migración y políticas*, Bogotá, Editorial Planeta y Banco Mundial. (Título original: *Globalization for development. Trade, finance, aid, migration, and policy*, 2006, The World Bank. Traducción: Patricia Durán)
- González, Andrew (1992), “Higher education, brain drain and overseas employment in The Philippines: toward a differentiated set of solutions”, *Higher Education*, 23: 21-31.
- Gopinath, Munismy y Mukti P. Upadhyay (2002), “Human capital, technology, and specialization: A comparison of developed and developing countries”, *Journal of Economics (Zeitschrift für Nationalökonomie)*, Austria, vol. 75, 2: 161-179.
- Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad (2000), *La educación superior en los países en desarrollo*, 2ª impresión, Washington, The World Bank.

- Guillén R., Arturo (2007), “La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo”, en Gregorio Vidal y Arturo Guillén, comps., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Enero 2007. ISBN: 978-987-1183-65-4. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf.
- Gunder Frank, André (1977), *Sobre el subdesarrollo capitalista*, Barcelona (España), Edit. Anagrama.
- Hartog, Joop (2000), “Human capital as an instrument of analysis for the economics of education”, *European Journal of Education*, vol. 35, 1: 7-20.
- Häyriinen Alestalo, Marja y Ulla Peltola (2006), “The problem of a market-oriented university”, *Higher Education*, 52: 251-281.
- Healey, Nigel M. (2008), “Is higher education in really ‘internationalising’?”, *Higher Education*, 55: 333-355.
- Held, David y Anthony McGrew (2003), *Globalization/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona (España), Editorial Paidós. (Título original: *Globalization/anti-globalization*, 2002, Oxford, Polity Press and Blackwell Publisher Ltd. Traducción: Andrés de Francisco)
- Hofman, W.H.A. y A.J. Steijn (2003), “Students or lower-skilled workers? ‘Displacement’ at the bottom of the labour market”, *Higher Education*, 45: 127-146.
- Horie, Miki (2002), “The internationalization of higher education in Japan in the 1990s: A reconsideration”, *Higher Education*, 43: 65-84.
- Howarth, Alan (1991), “Market forces in higher education”, *Higher Education Quarterly*, 45, 1: 5-13.
- Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Iesalc-Unesco (2006), *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*, Caracas, Iesalc-Unesco.
- Iredale, Robyn (2001), “The migration of professionals: Theories and typologies”, *International Migration*, vol. 39, 5: 7-26.
- Jeria Cáceres, María Mercedes (2002), “¿Más formación, menos seguridad? Efectos de la formación sobre la calidad de la vida laboral en

- la Argentina, Brasil y Chile”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, 4: 399-425.
- Jiménez, Emmanuel y Harry A. Patrinos (2008), Can cost-benefit analysis guide education policy in developing countries?, Washington, Policy Research Working Papers 4568, The World Bank Human Development Network, Education Team.
- Johnstone, D. Bruce, Alka Arora y William Experton (1998), *The financing and management of higher education: A status report on worldwide reforms*, Washington, The World Bank.
- Jongbloed, Ben; Jürgen Enders y Carlo Salerno (2008), “Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda”, *Higher Education*, 56: 303-324.
- Katz, Eliakim y Hillel Rapoport (2005), “On human capital formation with exit options”, *Journal of Populations Economics*, 18: 267-74.
- Kaul, Inge y otros, eds. (2003), *Providing global public goods. Managing globalization*, UNDP, New York-Oxford, Oxford University Press.
- Kay, Cristóbal (1991), “Teorías latinoamericanas del desarrollo”, *Nueva Sociedad*, 113: 101-113.
- Kay, Cristóbal (1989), *Latin American theories of development and under-development*, London-New York, Routledge.
- Kempner, Ken y Ana Loureiro Jurema (2002), “The global politics of education: Brazil and the World Bank”, *Higher Education*, 43: 331-354.
- Kennedy, Paul, Dirk Messner y Franz Nuscheler, eds. (2002), *Global trends & global governance*, London-Virginia, Pluto Press y Development and Peace Foundation.
- Kent, Rollin, comp. (2002a), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios comparativos*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kent, Rollin (2002b), “Internationalisation in Mexican higher education”, en J. Enders y O. Fulton, eds., *Higher education in a globalising world*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, pp. 141-158.
- Kentor, Jeffrey (2005), “The growth of transnational corporate networks: 1962-1998”, *Journal of World- System Research*, vol. XI, 2: 263-86.
- Khadria, Binod (2001), “Shifting paradigms of globalization: The twenty-first century transition towards generics in skilled migration from India”, *International Migration*, vol. 39, 5: 45-71.

- Kim, Ki Su (2005), "Globalization, statist political economy, and unsuccessful education reform in South Korea, 1993-2003", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 13(12). <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n12/>.
- King, C. Judson, John A. Douglass e Irwin Feller (2007), The crisis of the publics: An international comparative discussion on higher education reforms and possible implications for US public universities. Center for Studies in Higher Education, University of California (Berkeley), Paper CSHE_15_07.
- Kitamura (1997), "Policy issue in Japanese higher education", *Higher Education*, 34: 141-150.
- Klees, Steven J. (2002), "World Bank education policy: New rethoric, old ideology", *International Journal of Educational Development*, 22: 451-474.
- Klein, Lucia y Simon Schwartzman (1993), "Higher education policies in Brazil: 1970-90", *Higher Education*, 25: 21-34.
- Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld (2001), *Economía internacional. Teoría y política*, 5ª edic., Madrid, Pearson Educación, S.A.
- Kudyba, Stephan (2004), "Trabajo con tecnologías de la información y productividad empresarial", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, 3: 269-282.
- Lam, Y. y L. Jack (2001), "Economic rationalism and education reforms in developed countries", *Journal of Educational Administration*, 39, 4: 346-358.
- Lee, Eddy y Marco Vivarelli (2006), "Impacto social de la globalización en los países en desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, 3: 187-206.
- Lipset, Seymour Martin (1977/1963), *El hombre político. Las bases sociales de la política*, 4ª edición, Buenos Aires, Eudeba.
- López, Ramón, Vinod Thomas y Yan Wang (1998), Addressing the education puzzle. The distribution on education and economic reforms, World Bank Research Papers.
- Lorey, David E. (1992), "Universities, public policy and economic development in Latin America: The cases of Mexico and Venezuela", *Higher Education*, 23: 65-78.
- Lowell, B. Lindsay (2007), "Trends in international migration flows and stocks, 1975-2005", OECD Social Employment and Migration Working Papers, N° 58, OECD Publishing, doi:10.1787/063461607124

- Lucas, Robert E.B. (1994), "Repercusiones del ajuste estructural en las necesidades de formación", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 5-6: 767-87, Ginebra, OIT.
- Ma, Shu-Yun (1998), "Third World studies, development studies, and post-communist studies: Definitions, distance and dynamism", *Third World Quarterly*, vol. 19, 3: 339-356.
- McBurnie, Grant y Christopher Ziguras (2001), "The regulation of transnational higher education in Southeast Asia: Case studies of Hong Kong, Malaysia and Australia", *Higher Education*, 42: 85-105.
- McMahon, Mary (1992), "Higher education in a world market", *Higher Education*, 24: 465-482.
- McNeely, Connie L. y Yun-Kyung Cha (1994), "Worldwide educational convergence through international organizations. Avenues for research", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 2, 14: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/677/799>
- Marga, Andrei (1999), "Guidelines for the reform of education", *Higher Education in Europe*, vol. XXIV, 1: 131-139.
- Marginson, Simon (2006), "Dynamics of national and global competition in higher education", *Higher Education*, 52: 1-39.
- Marginson, Simon (1999), "After globalization: Emerging politics of education", *J. Education Policy*, vol. 14, 1: 19-31.
- Marginson, Simon y Marijk van der Wende (2007), *Globalisation and higher education*, OECD Education Working Papers, N° 8, OECD Publishing. doi: 10.1787/173831738240.
- Maza Zavala, D.F. (1985), *Los mecanismos de la dependencia*, 3ª edic., Caracas, Edit. Panapo.
- Meek, V. Lynn (2003), *Market coordination, research management and the future of higher education in the post-industrial era*, Unesco Forum Occasional Paper Series, Paper N° 5, Paper produced for The Unesco Forum Regional Scientific Committee for Asia and the Pacific, Paris, Sept. 2003.
- Meek, V. Lynn, Leo C.J. Goedegeburure y otros (1991), "Policy change in higher education", *Higher Education*, 21: 451-459.
- Meier, Gerald M. y Joseph E. Stiglitz (2001), *Frontiers of development economics*, 3ª impresión, Washington-New York, The World Bank and Oxford University Press.

- Mincer, Jacob (2003), "Technology and the labor market", *Review of Economics of the Household*, 1: 249-273.
- Mincer, Jacob (1995), "Economic development, growth of human capital, and the dynamics of the wage structure", *Journal of Economic Growth*, 1: 29-48.
- Mok, Ka-Hoo (2000), "Reflecting globalization effects on local policy: Higher education reform in Taiwan", *Journal of Education Policy*, vol. 15, 6: 637-660.
- Mundy, Karen E. (2002), "Retrospect and prospect: Education in a reforming World Bank", *International Journal of Educational Development*, 22: 483-508.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, 4ª edición, Fondo de Cultura Económica. (Título original: *Economic Theory and Under-developed Regions*, 1957. Traducción: Ernesto Cuesta y Óscar Soberón)
- Naciones Unidas (2009), Tendencias demográficas en el mundo. Informe del Secretario General, 15 de enero de 2009, E/CN.9/2009/6.
- Naciones Unidas (2002), *Globalización y desarrollo*, vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia (Brasil), Naciones Unidas, Consejo Económico para América Latina (Cepal).
- Nafziger, E. Wayne (1990), *The economics of developing countries*, 3ª edic., New Jersey, 1997, Prentice-Hall Inc.
- Neave, Guy (2001), *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica. (Título original: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Traducción: Agustín Bárcena)
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD, (2009), *Education today*, París, Secretaría General de la OECD.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2008a), *The global competition for talent. Mobility of the highly skilled*, París, Secretaría General de la OECD.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2008b), *Higher education to 2030*, París, OECD, Centre for Educational Research and Innovation.

- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2008c), *International migration outlook*, Sopemi.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2006), *International migration outlook*, Sopemi.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2004), *Trends in international migration*, Sopemi.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2003), *Financing education-investments and returns. Analysis of the world education indicators*, París, Unesco, Institute for Statistics (UIS), OECD, World Indicators Program.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (2001), *International mobility of the highly skilled*, París, OECD Publication Services.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD)-Centre for Educational Research and Innovation, CERI (2004), *Internationalisation and trade in higher education. Opportunities and challenges*, París, OECD Publication Services.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD, y The World Bank (2007), *Cross-border tertiary education. A way towards capacity development*, París, OECD Publication Services.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Fondo de Cultura Económica.
- Özden, Çaglar y Maurice Schiff, eds. (2006), *International migration, Remittances & the brain drain*, Washington, The World Bank y Palgrave Macmillan.
- Patrinos, Harry Anthony (2000), "Market forces in education", *European Journal of Education*, vol. 35, 1: 61-80.
- Petrakis, P.E. y D. Stamatakis (2002), "Growth and educational levels: A comparative analysis", *Economics of Education Review*, vol. 21, 5: 513-521.
- Pindyck, Robert S. y Daniel L. Rubinfeld (2001), *Microeconomía*, 5a edic., Madrid, Pearson Educación, S.A.
- Post, David (1990), "The social demand for education in Peru students' Choices and State autonomy", *Sociology of Education*, vol. 63, 4: 258-271.

- Post, David y otros (2004), "World Bank okays public interest in higher education", *Higher Education*, 48: 213-229.
- Psacharopoulos, George (2000), "Economics of education á la euro", *European Journal of Education*, vol. 35, 1: 81-95.
- Psacharopoulos, George (1996), "Public spending on higher education in developing countries: Too much rather than too little", *Economics of Education Review*, vol. 15, 4: 421-422.
- Psacharopoulos, George (1994), "Returns to investments in education: A global update", *World Development*, vol. 22, 9: 1325-1343.
- Psacharopoulos, George (1991), "Higher education in developing countries: The scenario of the future", *Higher Education*, 21: 3-9.
- Psacharopoulos, George (1984), "La evaluación de las necesidades prioritarias de formación en los países en desarrollo: práctica actual y posibilidades distintas", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 103, 4: 507-524.
- Reich, Robert (1991), *The work of nations: Preparing ourselves for 21st. century*, New York, Untage Books.
- Reiko, Yamada (2001), "University reform in the post-massification era in Japan: Analysis of government education policy for the 21st century", *Higher Education Policy*, vol. 14, 4: 277-291.
- Rey, Juan Carlos (1980), *Problemas socio-políticos de América Latina*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas-Editorial Jurídica Venezolana. (Particularmente el capítulo "Modelos teóricos para el estudio del subdesarrollo político latinoamericano", pp. 7-65).
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Barcelona (España), Ediciones Paidós Ibérica, S.A. (Título original: *The end of work. The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, 1994, New York. Traducción: Guillermo Sánchez)
- Robinson, Joan (1981), *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica. (Título original: *Aspects of development and underdevelopment*, 1979, Londres, Cambridge University Press. Traducción: Clementina Zamora)
- Rodríguez Gómez, Roberto y Armando Alcántara (2001), "Multilateral agencies and higher education reform in Latin America", *Journal of Educational Policy*, vol. 16, 6: 507-525.

- Rubery, Jill y Damián Grimshan (2001), “Las nuevas tecnologías y el problema de la calidad del trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, 2: 199-229.
- Sachs, Jeffrey D. (2007), *El fin de la pobreza*, Bogotá, Random House Mondadori, S.A. (Título original: *The end of poverty*, 2005, Penguin Press, Nueva York. Traducción: Ricardo García Pérez y Ricard Martínez i Muntada)
- St. George, Elizabeth (2006), “Positioning higher education for the knowledge based economy”, *Higher Education*, 52: 589-610.
- Santiago, Paulo, Karine Tremblay, Ester Basri y Elena Arnal (2008), *Tertiary education for the knowledge society*, vols. I-II, París, OECD.
- Schumpeter, Joseph A. (1978/1944), *Teoría del desenvolvimiento económico*, 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Seidel, Hinrich (1991), “Internationalisation: A new challenge for universities”, *Higher Education*, 21:289-296.
- Selwyn, Neil y Phillip Brown (2000), “Education, nation states and the globalization of information networks”, *J. Education Policy*, vol. 15, 6: 661-682.
- Sharp, Ansel M., Charles A. Register y Paul W. Grimes (2000), *Economics of social issues*, Boston, 14ª edic., McGraw-Hill Companies.
- Simonis, Udo E. (1991), “Least developed countries-newly defined”, *Intereconomics*, sept.-oct., 230-235.
- Singh, Ajit (1994), “Transformación económica mundial, calificaciones profesionales y competitividad”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, 2:189-208.
- Soete, Luc (2001), “Nuevas tecnologías, trabajo del conocimiento y empleo. Retos para Europa”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, 2: 176-98.
- Sosale, Shobhana (2000), *Trends in private sector development in World Bank education projects*, Washington, Policy Research Working Paper N° 2452, The World Bank, Human Development Network, Education Team.
- Sporn, Barbara (2003), *Convergence or divergence in international higher education policy. Lessons from Europe*. Vienna University.
- Sporn, Barbara (1999), “Towards more adaptive universities: Trends of institutional reform in Europe”, *Higher Education in Europe*, vol. XXIV, 1: 23-33.

- Stiglitz, Joseph E. (2006), *Making globalization work*, New York-London, W.W. Norton & Company, Inc.
- Stiglitz, Joseph E. (2003), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Stiglitz, Joseph E. (1988), *La economía del sector público*, Barcelona, España, 2ª edic., 1997, Antoni Bosch Editor. (Título original: *Economics of The public sector*. Traducción: María Esther Rabasco y Luis Toharia)
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Charlton (2005), *Fair trade for all. How trade can promote development*, New York, Oxford University Press.
- Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz (1980), *El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 14ª edición, 1970, México, Editorial Siglo XXI.
- Teichler, Ulrich (2004), "The changing debate on internationalisation of higher education", *Higher Education*, 48: 5-26.
- Teixeira, Pedro N. (2006), "Markets in higher education: Can we still learn from economics' findings fathers?", Research Occasional Paper Series, Center for Studies in Higher Education, CSHE.4.06, University of California, Berkley, 22p. (<http://repositories.cdlib.org/cshe/CSHE-4-06>).
- Todaro, Michael (1997), *Economic development*, 6ª edición, New York, New York University Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Torres, Carlos A. y Daniel Shugurensky (2002), "The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective", *Higher Education*, 43: 429-456.
- Trow, Martin (2000), "Some consequences of the new information and communication technologies for higher education", en Research Occasional Paper Series, CSHE.1.00, Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkley.16pp. (<http://repositories.cdlib.org/cshe/CSHE1-00>).
- Trow, Martin (1999), "From mass higher education to universal access: The American advantage", *Minerva*, 37: 303-28.
- Turpin, Tim, Robyn Iredale y Paola Crinnion (2002), "The internationalization of higher education: Implications for Australia and its education 'clients'", *Minerva*, 40: 327-340.

- Umakoshi, Toru (1997), "Internationalization of Japanese higher education in the 1980's and early 1990's", *Higher Education*, 34: 259-2.
- Unesco (2004), *The role of transnational, private, and for-profit provision in meeting global demand for tertiary education: Mapping, regulation and impact*, Professor Robin Middlehurst and Steve Woodfield, Centre for Policy and Change in Tertiary Education, University of Surrey, United Kingdom, Commonwealth of Learning, Vancouver, Canada.
- United Nations (2010), *World population ageing 2009*, New York, Department of Economic and Social Affairs. Population Division, ST/SEA/SER/295.
- United Nations (2009), *International migration report 2006: A global assessment*, New York, Department of Economic Social Affairs, Population Division, ESA/P/WP.209.
- United Nations (2005), *Population challenges and development goals*, New York, Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations (2002), *Globalization and the market in higher education. Quality, accreditation and qualifications*, Paris, Unesco-International Association of Universities.
- United Nations (2001), *Replacement migration. Is it a solution to declining and ageing population?*, New York, United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs.
- U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2002) *Enrollment in Postsecondary Institutions, Fall 2000 and Financial Statistics, Fiscal Year 2000*, NCES 2002-212, Washington, D.C., Office of Education Research and Improvement.
- van der Wende, Marijk (2001), "Internationalisation policies: About new trends and contrasting paradigms", *Higher Education Policy*, vol. 14, 3: 249-259.
- van Vught, Frans, Marijk van der Wende y Don Westerheijden (2002), "Globalisation and internationalisation: Policy agendas compared", en J. Enders y O. Fulton, eds., *Higher education in a globalising world*, Netherlands, Kluwer Academic Publisher, pp. 103-120.
- Valzey, John y otros (1972), *La economía política de la educación*, Madrid, Santillana, S.A. Ediciones.
- Vidal, Jean Pierre (1998), "The effect of emigration on human capital formation", *Journal of Population Economics*, 11: 589-600.

- Vila, Luis E. (2000), "The non-monetary benefits of education", *European Journal of Education*, vol. 35, 1: 21-32.
- Weinstein, Eric (2002), "Hacia el nuevo paradigma de la inmigración beneficiosa para todos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 121, 3: 245-75.
- Whitman, Ian (2003), "Tertiary education policy in OECD countries: Developing the human resources", *European Journal of Education*, vol. 38, 2: 191-198.
- Williamson, Oliver E. (1989), *Las instituciones del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica. (Título original: The economic institutions of capitalism, 1985. Traducción: Eduardo L. Suárez)
- Windolf, Paul (1992), "Cycles of expansion in higher education 1870-1985: An international comparison", *Higher Education*, 23: 3-19.
- Winston, Gordon C. (1999), "Subsidies, Hierarchy and peers: The awkward economics of higher education", *Journal of Economic Perspective*, vol. 13, 1: 13-36.
- Winter-Ebmer, Rudolf y Aniela Wirz (2002), Public funding and enrolment into higher education in Europe, Discussion Paper N° 503, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. Disponible en la web: <http://www.ftpi.iza/dps/dp503.pdf>
- World Bank (2006), *Global economic prospects: Economic implications of remittances and migration*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2003), *Lifelong learning in the global knowledge economy: Changes for developing countries*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2002), India: Technical/engineering education quaterly improvement project, project appraisal document, Washington, Human Development Sector, South Asia Regional Office, Report N° 24239.
- World Bank (2000), *Hidden challenges to education systems in transition economies*, Washington, The World Bank.
- World Bank (1999), *China's higher education reform, Project appraisal document*, Washington, Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific Regional Office, Report N° 19146-CHA.
- World Bank (1997), Project appraisal document for a proposed Loan in the amount of US\$ 155, 0 million to the Federative Republic of Brazil for a science and technology, Reform Support Project, Washington, Department of Human Development, Brazil Country Management

REFERENCIAS

- Unit (LCC5C) Latin America and The Caribbean Region, Report N° 17178-BR.
- Ziguras, Christopher (2003), “The impact of the GATS on transnational tertiary education: Comparing experiences of New Zealand, Australia, Singapore and Malaysia”, *The Australian Educational Researcher*, vol. 30, 3: 89-109.

BLANCA
S/F (338)

La presente edición de 500 ejemplares se imprimió en papel xxxxxxxxxx en los talleres de
en Caracas, Venezuela, en el mes de septiembre de 2012.